Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen
Maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö
Työ- ja elinkeinoministeriö

VASTINE

HE 114/2022 vp

22.12.2022

Eduskunta / hallintovaliokunta

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa hallintovaliokunnalle vastineen HE 114/2022 vp:hen valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Vastine on laadittu yhteistyössä ulkoministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Poliisihallituksen, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnoissa ei ollut esitetty sellaista asiaa, johon olisi otettava kantaa.

Lausunnoissa esitetyt aiheet on otsikoitu ja otsikot numeroitu sekä on tehty sisällysluettelo, jotta aiheen löytäminen olisi mahdollisimman helppoa.

Sisällys

1 Hakijan tunnistautumisesta ja etäkuulemisesta ... 2
2 Ulkoasiainhallinnon tehtävistä ... 4
3 Kuulemisen suorittamisesta, DNA-näytteenoton valvonnasta työsopimussuhteisen henkilön toimesta ja virkavastuusta ... 4
4 Työnantajan selvittämisvelvollisuudesta ... 8
5 Hakemuksen tarkemmasta selvittämisestä; selvittämiskynnyksestä ... 9
6 Erityisasiantuntijan oleskeluluvasta ... 9
7 Toimeentuloedellytyksestä ... 11
8 Työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta Maahanmuuttovirastolle ... 12
9 Säännösteknisempi huomio 72 a §:stä ... 13
10 Ehdotus luopua työntekijän oleskeluluvan sitomisesta tiettyyn työnantajaan ... 14
11 Alueellisista linjauksista ... 14
12 Saatavuusharkinnasta ... 15
13 Ennakkotietomenettelystä ... 16
14 Työnantajan sertifioinnista, sen myöntämisestä ja peruuttamisesta ... 16
15 Yrittäjän oleskeluluvasta ... 22
16 Kasvuyrittäjän oleskeluluvasta ... 22
17 Työnantajan mahdollisuudesta varmistua työnteko-oikeudesta ... 23
18 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta ... 23

19 Työnteko-oikeudesta 24
20 Työnteko-oikeutta koskevasta säännöksestä 2. liitelaissa 25
21 Työnteko-oikeudesta ja oikeudesta harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa 25
22 Työnteko-oikeuden päättymisestä 27
23 Oikeudesta aloittaa elinkeinon harjoittaminen ja oikeuden kesto 27
24 Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista 30
25 Ammattiurheilijasta 30
26 Käänteisestä käsittelyjärjestyksestä 31
27 Käsittelyajoista 32
28 Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta 33
29 Pidättäytymispäätöksestä 33
30 Nopeasta ja sujuvasta lupamenettelystä sekä kansallisen turvallisuuden turvaamisesta 37
31 Muutoksenhausta 38
32 Pitkäaikaisesta viisumista eli ns. D-viisumista 40
33 Voimaantulo- ja siirtymäsäännöksestä 41
34 Erikoissairaanhoitolaista ja kansanterveyslaista 42
35 Alhaisesta koulutustasosta ylöspäin 43
36 Luku- ja kirjoitustaidottomat henkilöt 43
37 Lupamenettelyn nopeuttamisen ja sujuvoittamisen hinnasta, töiden ketjutuksesta ja ennakko- ja jälkivalvonnasta 43
38 Ammatillisista osaajista sekä toisen asteen opiskelijoista 44
39 Tekninen korjaus esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin 44

1 Hakijan tunnistautumisesta ja etäkuulemisesta

EK, Teknologiateollisuus ja Keskuskauppakamari kiinnittävät huomiota hakijan mahdollisuuteen päästä nopeasti tunnistautumaan Suomen edustustossa. Ne katsovat, että edelleen on jatkettava työtä tunnistautumismahdollisuuksien kehittämiseksi, digitaalisen identiteetin ja automaation hyödyntämiseksi ensin päätösten valmistelussa ja myöhemmin päätöksenteossa. **Keskuskauppakamari** vaatii ripeitä toimia sen eteen, että tunnistautuminen saataisiin mahdollisimman pian siirrettyä kokonaan sähköiseksi eikä fyysistä käyntiä edustustossa enää tarvittaisi. **STTK** katsoo, että henkilön tunnistautuminen on kuitenkin tehtävä fyysisesti läsnä olevana viimeistään hänen saapuessaan maahan.

➔ Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kokonaishankkeessa, johon tämä hallituksen esitys liittyy, on ollut tarkastelussa oleskeluluvan hakemisen koko prosessi. Paljon

on kiinnitetty ja jatkossakin kiinnitetään huomiota tunnistautumiseen, maahantulomenettelyyn, henkilötunnuksen saamiseen ja muihin prosessin eri vaiheisiin. Tällä hetkellä, kun erityisosaaja hakee oleskelulupaa ulkoisella palveluntarjoajalla, hän saapuu maahan myönnetyn oleskeluluvan jälkeen D-viisumilla ja asioi maassa henkilökohtaisesti DVV:llä saadakseen henkilötunnuksen. Maahanmuuttovirasto käyttää jo automaatiota hakemusten käsittelyssä ja riippuen OM:n (HE 145/2022 vp) ja SM:n (HE 276/2022 vp) hallitusten esityksistä, automaation hyödyntäminen päätöksenteossa on tuloillaan.

Keskuskauppakamari, STTK ja Insinööriliitto katsovat, että etäkuulemisen mahdollistaminen on kannatettava uudistus, samoin kuin ulkoisen palveluntarjoajan käytön helpottaminen oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien hoitamisessa. **Insinööriliitto** katsoo, että hakijalle tulee toimittaa jo tässä vaiheessa myös riittävät tiedot Suomen sosiaaliturvasta ja työntekijän oikeuksien perusteista. Nämä sekä informoivat hakijaa oikeuksistaan että lisäävät Suomen vetovoimaisuutta työskentelymaana. **Pohjanmaan ELY-keskus** katsoo, että tietoa suomalaisen työelämän oikeuksista ja velvollisuuksista tulisikin välittää työnperusteella tuleville jo ennen maahan tuloa, jotta vältytään työvoiman hyväksikäyttötapauksilta ja välitysmaksujen maksamiselta.

➔ TEM toteaa, että Suomen edustustojen on tiedetty olevan monin paikoin ruuhkautuneita. Edustustojen ulkomaalaislain mukaisia tehtäviä on ulkoistettu ulkoiselle palveluntarjoajalle kymmenessä maassa ja UM:llä on suunnitelmia lisätä ulkoistamista. Hakemusmenettelyn ohjaaminen enemmän verkkoasiointiin vähentää tarvetta asioida edustustossa tai ulkoisella palveluntarjoajalla, mutta ei välttämättä poista sitä kokonaan, etenkin jos kyse on hakijan tunnistautumisesta taikka kuulemisesta. Asiointitarve tunnistautumisen osalta riippuu myös tunnistautumisratkaisuista; esimerkiksi ns. pikakaistassa erityisasiantuntija asioi ulkomailla pelkästään verkossa ja ulkoisella palveluntarjoajalla ja vasta Suomeen saavuttuaan DVV:llä tunnistautuakseen vahvasti ja saadakseen siten henkilötunnuksen ja kotipaikan.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että suullisen kuulemisen mahdollisuuden ulottaminen myös muihin kuin perheenyhdistämishakemuksiin on kannatettavaa. Hakijan suullinen kuuleminen voi olla tarpeen myös muutoksenhakuviranomaisessa, mikä on osoittautunut haastavaksi. UM on vuoden 2019 lopulla ilmoittanut, että Suomen edustustot eivät enää anna virka-apua hallintotuomioistuimille näissä kuulemisessa, koska kysymys on kohdevaltion suvereniteetin vaarantumisesta. Hallinto-oikeus huomauttaa, että voimassa olevalla lainsäädännöllä ei ole velvoitettu ulkoasiainhallintoa antamaan hallintotuomioistuimille virka-apua suullisissa kuulemisissa. Kansainväliset sopimukset eivät myöskään koske nyt kysymyksessä olevia asioita, joten niissä ainoa keino suullisten kuulemisten järjestämiseksi hallintotuomioistuimissa on tällä hetkellä ns. diplomaattitietä tapahtuva kansainvälisen oikeusavun pyytäminen, mistä ei ole vielä juurikaan kokemusta. Helsingin hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä vireillä yksi kyseisenlaista kuulemista koskeva asia. Kansainvälisen oikeusavun saaminen on vähintään epävarmaa ja menettely on työläs. Tilannetta ei voida pitää hakijoiden oikeusturvan kannalta tyydyttävänä. Asiaa on tarkemmin selvitetty Tuomioistuinviraston asettaman selvitysryhmän raportissa Rajat ylittävät suullisen kuulemiset hallintoprosessissa, TIV/163/2021, 24.9.2021.

➔ TEM toteaa, että asiaan ei ole saatavissa hallinto-oikeuksia tyydyttävää ratkaisua tällä esityksellä. TEM:n käsityksen mukaan asia kuuluu UM:n ja OM:n välisiin toimivalta-asioihin siitä huolimatta, että asian käsittelyssä voi olla kyse ulkomaalaisen kuulemisesta oleskelulupaprosessissa.

2 Ulkoasiainhallinnon tehtävistä

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu 64 §:n 2 momentin osalta, että ”Maahanmuuttovirasto on lähtökohtana (oikeastaan lähtökohtaisesti) kuulemisen suorittaja. Siltä varalta, että joissakin tilanteissa olisi tarpeen nopeasti suorittaa hakijan haastattelu ja edustuston toimesta suoritettuna se onnistuisi helpommin, voisi edustusto sen tehdä. Tällöin, vaikka säännöksessä ei sanota, Maahanmuuttovirasto voisi pyytää edustustoa haastattelun tekemään tai asiasta olisi sovittu.” Helsingin hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että viranomaisen tehtävistä tai velvollisuuksista antaa virka-apua tulisi säätää asianmukaisesti. Lisäksi hallinto-oikeuden havaintojen perusteella edustustoilla on ulkomaalaislain 69 §:n 1 momentissa säädettyjen rutiininomaisten tehtävien ja suullisten kuulemisten lisäksi ollut joissakin tilanteissa jonkinlainen rooli työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvässä asian selvittämisessä. Edustoilla on paikallistuntemusta ja ne ovat saattaneet lausua esimerkiksi hakijoiden ilmoittaman työkokemuksen todenperäisyydestä. Hakijoiden tasapuoliselle kohtelulle ja asian materiaaliselle selvittämiselle asetetut vaatimukset vaarantuvat, mikäli hakemuksiin liittyvä selvitystyö jää riippuvaiseksi esimerkiksi Suomen edustustojen resursseista (ks. ulkoasiainhallintolaki 13 §).

➔ Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa etäyhteyden välityksellä tapahtuva kuuleminen ja samalla myös helpottaa edustustojen työtaakkaa, kun Maahanmuuttovirasto suorittaisi kuulemisia. Kuuleminen olisi myös välitöntä sen suorittajan ja kuultavan välillä, mikä mahdollistaisi kuulemisen joustavan toteuttamisen siinä laajuudessa kuin se on tarpeen päätöksenteon kannalta. Siirtymä etäyhteydellä suoritettavien kuulemisten osalta ei voi tapahtua kertarysäyksellä edustustoilta Maahanmuuttovirastolle, minkä vuoksi sääntelyllä haetaan vähittäin ja Maahanmuuttoviraston ja UM:n sekä edustuston kanssa yhteistyössä tapahtuvaa muutosta.

3 Kuulemisen suorittamisesta, DNA-näytteenoton valvonnasta työsopimussuhteisen henkilön toimesta ja virkavastuusta

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään katsonut, että ulkomaalaislain 64 ja 66 §:ään liittyvää rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa sääntelyä tulisi selkeyttää siten, että ehdotettuja tehtäviä tekevään työsuhteiseen henkilöön sovelletaan nimenomaan *virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta* koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallintovaliokunnan on syytä harkita sääntelyn täydentämistä.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkisyhteisön työntekijään soveltuu siten ilman erityissääntelyä rikoslain 40 luvun säännöksistä 1–3 § (lahjusrikokset), 5 § (virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen) sekä 14 §:n menettämisseuraa-

mus (RL 40:12). Edellä mainittuihin rikosnimikkeisiin liittyvää, virkamiehiin kohdistuvaa erityisseuraamusta, viraltapanoa, ei voida kohdistaa kuitenkaan julkisyhteisön työntekijään. Jos taas julkisyhteisön työntekijä käyttää julkista valtaa, häneen ulottuvat myös muut rikoslain 40 luvun rikostunnusmerkistöt ilman eri sääntelyä (RL 40:11 ja 40:12).

Hallituksen esityksessä (s. 126) 64 ja 66 §:ssä tarkoitettujen tehtävien on katsottu sisältävän jonkin verran julkisen vallan käyttöä ottaen huomioon, että menettelykokonaisuutena sekä suullinen kuuleminen että DNA-tutkimusnäytteen ottamisen valvonta ja näytteenantajan henkilöllisyyden tarkistaminen ovat merkittävä tekijä päätöksenteossa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan hallintovaliokunnalle todennut, että julkisyhteisön työntekijän virkavastuusta ei lähtökohtaisesti tulisi säätää erikseen eikä RL 40 luvun perusratkaisusta eli julkisyhteisön työntekijän virkamiestä kapeammasta virkavastuusta poikkeavasti. Lisäksi ehdotuksen tarpeellisuus on kyseenalainen, koska tehtävissä olisi perustelujen (s. 126–127) mukaan ainakin osittain kyse julkisen vallan käytöstä. Tällaista RL 40 luvun 11 §:n 5 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä koskee suoraan RL 40 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla laaja eli virkamiestä vastaava virkavastuu myös silloin, kun julkista valtaa käyttää julkisyhteisön työntekijä. Tältä osin asiasta ei siten olisi tarvetta säätää erikseen.

➔ Ulkoministeriö toteaa, että rikoslain 40 luvun 12 §:stä ilmenee lähtökohta siitä, että rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan säätää myös erikseen. Lisäksi rikosoikeudellisen vastuun kohdentumista ohjaa perustuslain 8 §, joka edellyttää rikosoikeudelliselta sääntelyltä tarkkarajaisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Erillisellä sääntelyllä voi olla myös yksityisten virkavastuulla toimivien osalta merkitystä myös siitä näkökulmasta, että tehtävän vastuullisuus ja asianmukainen hoitaminen tulevat korostetusti esille, vaikka erikseen säätämisen tilanteissa henkilö tulisikin virkarikossäänTelyn piiriin jo rikoslain 40 luvun 11 §:n ja 12 §:n 1 momentin perusteella. On kuitenkin huomattava, että edustustossa työsuhteessa toimivilla työntekijöillä julkishallinnon toimijoilla on kuitenkin monenlaisia tehtäviä, joista osa voi sisältää julkisen vallan käyttöä ja osa olla julkisia hallintotehtäviä, joissa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Erityissääntelyllä katettaisiin ulkomaalaislain 64 ja 66 §:ssä tarkoitetut tehtävät nimenomaisesti ja selkeästi virkamiehen rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Sääntelyllä olisi siten erityisesti informatiivinen merkitys. Ulkoministeriö pitää tarpeellisena selventää lainkohtia sekä säännöskohtaisia perusteluja perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Oikeusministeriö on arvioinut lausunnossaan seuraavasti: ”koska 64 ja 66 §:ssä on kyse ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja velvollisuuksista, vaikuttaisi perustellulta kiinnittää ko. säännökset ulkoministeriöön työsuhteessa olevaan lähetettyyn henkilöön, sillä vaikuttaa siltä, että työnantajaviranomaisen tulisi olla tällaisissa tehtävissä nimenomaan ulkoministeriön, sillä kyse on ulkoministeriölle, ei niinkään edustustolle, kuuluvien tehtävien hoitamisesta, ja ulkoministeriöllä on edustuston palvelukseensa ottamien henkilöiden osalta ratkaisuvalta ainoastaan edustuston henkilöstön kokonaismäärästä (VNA 21 §). Ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 21 §:n 1 momentin mukaan edustuston tehtävissä toimii virkamiehiä ulkoasiainhallinnon yhteisissä viroissa sekä ulkoasiainministeriöön työsuhteessa olevaa lähetettyä henkilökuntaa. Kyseisen py-

kälän 3 momentin mukaan edustusto voi lisäksi ottaa palvelukseensa työsopimussuhteista henkilökuntaa ja harjoittelijoita siten, että ministeriöllä on ratkaisuvalta edustuston henkilökunnan kokonaismäärästä.”

➔ Ulkoministeriö katsoo, että vaikka ministeriöllä on ratkaisuvalta edustuston palvelukseensa ottamien työsuhteisten henkilöiden määrän osalta, ovat kyseiset tehtävät Suomen edustustoissa ulkomailla suoritettavia tehtäviä, jotka edustustot suorittavat itsenäisesti. Konsulipalvelulain 9 §:n mukaan konsulipalvelulain ja muun lainsäädännön mukaisia konsulipalveluita antavat suurlähetystöt, lähetystöt, pääkonsulaatit, konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat. Konsulipalvelulain 8 §:n mukaan ulkoministeriö neuvoo, ohjaa ja avustaa tarpeen mukaan edustustoa konsulipalvelun antamisessa.

Edellä kerrotun johdosta ulkoministeriö ei näe perusteita muuttaa ehdotettua sääntelyä tältä osin.

Muutosehdotukset säännöskohtaisiin perusteluihin ja pykäliin:

Säännöskohtaiset perustelut

64 §. *Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa.*

Säännöskohtaiset perustelut 64 §:n ja sen 1 momentin osalta, kuten hallituksen esitys. Pykälän 2 momentin perustelut:

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuulemisen suorittajasta ja siitä, että kuuleminen voitaisiin suorittaa etäyhteyttä käyttäen. Voimassa olevan sääntelyn mukaan kuulemisen voi suorittaa Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustuston virkamies. Ehdotuksena on, että kuulemisen voisi suorittaa Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot.

Ulkoasiainhallinnon virkamiehellä tarkoitetaan ulkoministeriön edustustoon lähettämää virkamiestä, joka on virkasuhteessa ulkoministeriöön. Ulkoasiainhallintolain 26 ja 27 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (~~HE 60/2020 vp~~ *HE 60/2002* vp, s. 6) mukaan asemamaasta palkatun henkilöstön toiminnasta edustuston yhteydessä voidaan sopia vapaamuotoisemmin, koska nämä eivät saa diplomaattista erityisasemaa. Suomen edustustossa palvelevalla edustuston päällikön määräämällä henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, joka on työsuhteessa edustustoon ja on esittänyt edustuston päällikölle selvityksen siitä, että hän omaa riittävät taidot kyseiseen tehtävään. Esitetyn selvityksen perusteella edustuston päällikkö antaa valtuutuksen tehtävien hoitamiselle. Selvitys olisi todistus siitä, että henkilö on suorittanut hyväksyttävästi ulkoministeriön kyseistä tehtävää koskevaan koulutusjakson. Koulutus olisi sama koulutus, minkä vastaavasti virkasuhteessa ulkoministeriöön olevat henkilöt suorittaisivat ennen kyseisten tehtävien aloittamista edustustossa. Jokaisesta työsuhteessa olevasta henkilöstä tehtäisiin myös turvallisuusselvitys, kuten se vastaavasti tehdään virkamiehistä. Työsuhteessa olevalle edustuston päällikön määräämälle henkilölle annettaisiin siten vastaava koulutus ja tuki tehtävän hoidossa

kuin virkasuhteessa olevalle. Myös tehtävän hoidon valvonta olisi toteutettu vastaavasti kuin edustustoon virkasuhteessa olevan henkilöstön osalta tehdään. ~~Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön eli julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön.~~ *Sääntelyn selkeyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että edustustoon työsuhteessa olevaan edustuston päällikön määräämään henkilöön sovellettaisiin rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kuulemista koskevaa tehtävää.* Momentissa viitattaisiin myös vahingonkorvausvastuuta koskevaan vahingonkorvauslakiin.

66 §. *DNA-tutkimuksen suorittaminen*. Pykälän 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi. Muutos perustuisi 64 §:n 2 momentin osalta edellä esitettyyn. Tutkimusnäytteen ottamista voisi valvoa ja näytteenantajan henkilöllisyyden voisi varmistaa Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamiehen lisäksi Suomen edustustossa palveleva edustuston päällikön määräämä henkilö, joka on työsuhteessa edustustoon ja joka on esittänyt selvityksen siitä, että hän omaa riittävät taidot kyseiseen tehtävään. Selvitys olisi todistus siitä, että henkilö on suorittanut hyväksyttävästi ulkoministeriön kyseistä tehtävää koskevaan koulutusjakson. Koulutus olisi sama koulutus, minkä vastaavasti virkasuhteessa ulkoministeriöön olevat henkilöt suorittaisivat ennen kyseisten tehtävien aloittamista edustustossa. Vastaavasti Suomen edustuston päällikön määräämän henkilön olisi oltava läsnä henkilökohtaisesti koko näytteen ottamisen ajan, kuten olisi Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamiehenkin oltava. Suomen edustustossa palvelevalla edustuston päällikön määräämällä henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, jonka edustuston päällikkö katsoo täyttävän vaadittavat edellytykset tehtävään. Henkilö olisi edustustoon työsopimussuhteessa ja kuuluisi näin edustuston henkilöstöön. Jokaisesta tällaisesta työntekijästä olisi tehtävä turvallisuusselvitys, kuten se vastaavasti tehdään virkasuhteessa olevalle virkamiehelle. Työsuhteessa olevalle työntekijälle annettaisiin vastaava koulutus ja tuki tehtävän hoidossa kuin virkasuhteessa olevalle ja myös tehtävän hoidon valvonta olisi toteutettu vastaavasti. ~~Edustustoon työsuhteessa olevaan edustuston päällikön määräämään henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan pykälässä tarkoitettua tehtävää~~. *Sääntelyn selkeyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että edustustoon työsuhteessa olevaan edustuston päällikön määräämään henkilöön sovellettaisiin rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tutkimusnäytteen ottamisen valvomista ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistamista koskevaa tehtävää.* Momentissa viitattaisiin myös vahingonkorvausvastuuta koskevaan vahingonkorvauslakiin.

Pykälät

64 §

Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa

Haettaessa oleskelulupaa hakijaa, perheenkokoajaa tai muuta omaista voidaan kuulla suullisesti maahantulon tai oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi.

Kuulemisen suorittaa Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. *Suomen edustustoon työsuhteessa olevaan edustuston päällikön määräämään henkilöön sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaista virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan suullista kuulemista.* Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Kuuleminen voidaan suorittaa etäyhteyttä käyttäen.

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

Tutkimusnäytteen ottamista valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. Virkamiehen tai Suomen edustuston päällikön määräämän henkilön on oltava läsnä henkilökohtaisesti koko näytteen ottamisen ajan. *Suomen edustustoon työsuhteessa olevaan edustuston päällikön määräämään henkilöön sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaista virkamiehen rikosoikeudellista* virkavastuuta koskevia säännöksiä *hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettua* ~~kyseistä~~ *tehtävää*. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

4 Työnantajan selvittämisvelvollisuudesta

SAK vastustaa ehdotusta siltä osin, että työnantaja arvioisi työntekijänsä ammattipätevyyttä tehtävään, johon tämä on palkattu, myös laillistetuissa tai terveystodistusta edellyttävissä ammateissa, ja sitä että todistus pyydettäisiin ainoastaan silloin, kun on perusteltua aihetta epäillä, että työntekijältä puuttuu pätevyys tai vaadittu todistus terveydentilasta. **STTK** korostaa, että työnantajan sertifiointi ei voi luoda työnantajalle edellytyksiä määritellä esimerkiksi työntekijän pätevyyttä niissä tehtävissä, joissa edellytetään viranomaisen myöntämää ammatinharjoittamislupaa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tapauksessa, joissa Valvira arvioi henkilön pätevyyden ja myöntää ammatinharjoittamisluvan.

➔ Esityksen kantava teema on työnantajan vastuun kasvattaminen. Siltä osin, että tietyissä säädetyissä ammateissa vaaditaan tiettyä viranomaisen lupaa, ei esitetä luovuttavan. Työnantajan on jatkossakin varmistettava, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä, lupaa tai hyväksyttyä terveydentilaa, että työntekijä täyttää niitä koskevat vaatimukset, ja tämä koskisi myös sertifioitua työnantajaa. Erona nykymenettelyyn olisi se, että todistusta ei tarvitsi esittää oleskelulupaviranomaiselle, vaan työnantaja muulla tavalla vahvistaisi sen, että varmistaminen on tapahtunut asianmukaisesti. Tilanteissa, joissa työnantajan varmistamista ei olisi tapahtunut tai sitä epäiltäisiin, todistus voitaisiin vaatia esittävän lupaviranomaiselle.

5 Hakemuksen tarkemmasta selvittämisestä; selvittämiskynnyksestä

Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistot toteavat, että esityksessä tai lain ohjeistuksessa tulisi tarkentaa, millaisissa tilanteissa hakijan ja työnantajan esittämät tiedot työsuhteen keskeisissä ehdoissa ovat niin erilaiset keskenään, että asiaa tulee selvittää lisää ja milloin pieni eriäväisyys voidaan hyväksyä ilman lisäselvitystä. Kokonaisuutena TE-toimistot pitävät ehdotettua lakipykälää hyvänä, mutta tuovat esille, että tämä mahdollisesti lisää TE-toimiston selvityspyyntöjen määrää ja osaltaan myös pidentää hakemuksen käsittelyaikaa.

➔ Esityksen mukaan työnantaja esittäisi ja vakuuttaisi tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista, jotka TE-toimisto tarkistaa osapäätöksen tekemistä varten. TE-toimiston harkinta perustuu työnantajan ilmoittamiin tietoihin työsuhteen keskeisistä ehdoista, vaikka työntekijäkin samat tiedot ilmoittaisi. TE-toimiston tehtävänä ei olisi tehdä vertailua työnantajan ja työntekijän ilmoittamien tietojen välillä, vaan sen tekisi Maahanmuuttovirasto. TE-toimisto ei edes voisi perustella kielteistä osapäätöstä hakijan ilmoittamilla virheellisillä tai puutteellisilla tiedoilla. TE-toimisto voi tarpeen mukaan viestiä Maahanmuuttovirastolle, jos se on havainnut hakemuksessa jotain epäkohtia. Maahanmuuttovirasto tutkisi hakemuksen tarkemmin ja tarpeen mukaan kuulisi hakijaa.

6 Erityisasiantuntijan oleskeluluvasta

EK katsoo, että muutos nykytilaan on hakijan vähimmäiskuukausiansioiden nosto noin kolmesta tuhannesta eurosta. Suomessa toimivien yritysten mahdollisuuksia työllistää korkeasti koulutettuja erityisasiantuntijoita tulisi helpottaa eikä vaikeuttaa. **Keskuskauppakamari** vastustaa palkkavaatimuksen kiristämistä ja saatavuusharkinnan laajentamista. Keskuskauppakamarin näkemyksen tämä tulee johtamaan siihen, että yhä useampi erityisasiantuntija joutuu saatavuusharkinnan piiriin, mikä puolestaan hidastaa ja vaikeuttaa osaajien maahanmuuttoa Suomeen. **Suomen Yrittäjät** pitää esitystä perusteltuna ottaen huomioon, että EU:n sinisen saamisen palkkaedellytys (73 a §) on merkittävästi korkeampi. Erityisasiantuntijoiden kohdalla kaavamainen palkkaan perustuva arvio 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.

➔ Erityisasiantuntijan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevasta palkkakynnyksestä säädettäisiin laissa, koska vallitseva hallintomenettely on perustunut sääntelemättömään tilanteeseen, ja sääntely tehtäisiin EU:n sinistä korttia vastaavasti. Ulkomaalaislaissa ei säädettäisi, mitä palkkaa työnantajan tulee maksaa erityisasiantuntijalle, se määritellään työehtosopimuksessa, mutta laki määrittäisi riittääkö maksettavan palkan taso tämän oleskeluluvan myöntämiseen. Jos se ei tähän riittäisi, oleskeluluvan työntekoa varten on mahdollista saada toisella perusteella. Hallituksen esityksen kohdassa 5.1 on todettu, että noin 15 % ensimmäisistä ja jatko-oleskelulupahakemuksista, kun huomioon otettaisiin vain bruttopalkka, ja siten luontoisetuja ei huomioitaisi, siirtyisi työntekijän oleskeluluvan puolelle ja TE-toimistojen tehtäväksi osapäätösharkintana ja saatavuusharkintana. Valtaosa eli noin 85 % erityisasiantuntijoista saa itse asiassa enemmän kuin nyt ehdotetaan rajaksi säädettävän. Saatavuusharkinnan osalta on todettava, että alueellisilla linjauksilla

tuetaan saatavuusharkintaa kuvaamalla paikallista ELY-alueen työmarkkinatilannetta.

Insinööriliitto IL ry kannattaa erityisasiantuntijan oleskeluluvan sääntelyä ja sen palkanmuodostusta. Insinööriliitto kuitenkin huomauttaa, että palkoissa on etenkin pääkaupunkiseudun ja muun Suomen välillä jopa huomattavia paikkakuntakohtaisia eroja. Insinööriliiton ehdotuksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi mainita asian korjaamiseksi vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka sillä paikkakunnalla, jolla erityisasiantuntijan tuleva työpaikka sijaitsee.

➔ Sääntely vastaa EU:n sinisen kortin sääntelyä. Ei ole perusteita tehdä erilaista sääntelyä.

Maahanmuuttovirasto lausuu, että erityisasiantuntijalle myönnettäisiin oleskelulupa erillisen säännöksen eli ulkomaalaislain 73 §:n nojalla. Sen osalta olisi hyvä yksiselitteisesti kirjata, voisiko tuon oleskeluluvan myöntää myös elinkeinon harjoittamista varten, kuten 74 §:n kohdalla. Kyse olisi käytännössä siitä, pitääkö erityisasiantuntijan olla työsuhteessa vai voidaanko esimerkiksi konsulttitoimeksianto hyväksyä.

➔ Esityksessä ehdotetaan säädettävän uudesta erityisasiantuntijan oleskeluluvasta. Sääntely ehdotetaan toteutettavan samalla tavalla kuin jo säädetään EU:n sinisen kortin osalta. Sääntely perustuu siihen, että erityisasiantuntija toimii palkkasuhteessa, jolloin säännökseen voidaan sisällyttää sitä koskeva sääntely. Konsultti ei kaikissa tilanteissa toimisi välttämättä palkkasuhteessa. Konsultti ei muutenkaan välttämättä täyttäisi samoja vaatimuksia esimerkiksi koulutuksen osalta kuin erityisasiantuntija. Säännöksen otsikko on myös nimenomaisesti erityisasiantuntijaa koskeva. Näillä perusteilla TEM katsoo, että säännöstä ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa.

Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää huomiota siihen, onko tarkoituksenmukaista siirtää hitaampaan työntekijän oleskelulupaprosessiin (TTOL-prosessi) sellaisia työtehtäviä, joissa kyse saattaa usein olla enemmän itsenäisestä asiantuntijatyöstä kuin suorittavasta työstä. Uudenmaan TE-toimiston näkökulmasta saatavuusharkinta saattaisi tulla useiden asiantuntijatöiden osalta kyseeseen, koska alueelliset linjaukset sisältävät pääasiassa vain suorittavan tason työtehtäviä. TTOL-prosessi on hitaampi hakijalle ja työnantajalle kuin erityisasiantuntijan oleskelulupaprosessi. Mahdollista on toki myös se, että palkkarajan noustessa myös työnantajat nostavat palkkojen alarajaa tasolle, joka täyttää erityisasiantuntijan luvan edellytykset välttääkseen TTOL-prosessin.

➔ Työntekijän oleskeluluvan ei ole tavoite olla hitaampi tai ainakaan oleellisesti hitaampi kuin muiden prosessien. Myös osapäätöksen osalta otetaan riskiperusteinen hakemuskäsittelymalli käyttöön, joka sujuvoittaa käsittelyä. Osapäätöksiä tekevillä neljällä TE-toimistolla on yhteinen valtakunnallinen työjono tehdä osapäätösharkintaa ja siten tasata ruuhkia ja toimistojen välisiä hakemusmääriä. Ne myös tekevät aiempaa tiiviimpää yhteistyötä lain ja alueellisten linjausten tulkinnan osalta. Alueellisissa linjauksissa voidaan niin haluttaessa päättää, että saatavuusharkinnasta vapautetaan ne erityisasiantuntijat, joilla ei palkan taso yllä erityisasiantuntijan oleskeluluvassa vaadittavalle tasolle. Työnantajat voivat itsekin vaikuttaa siihen, mihin prosessiin erityisasiantuntija hakeutuu.

Uudenmaan TE-toimisto huomauttaa myös siitä, että keskimääräinen bruttoansio vaihtelee vuositasolla, joten vaadittavan tulorajan määräytymisen perusteet tulisi avata lainsäädännössä selkeästi. Se kysyy, mistä tieto palkkarajasta saadaan ja onko kyseessä keskipalkka vai mediaaniansio. Uudenmaan TE-toimisto pohtii, olisiko arvioinnissa mahdollista käyttää mediaanipalkkaa keskipalkan sijaan. Joka tapauksessa keskimääräinen palkansaajan bruttoansio on käsitteenä ilman lisäperusteluja epäselvä.

➔ Säännökseen on otettu mallia EU:n sinistä korttia koskevasta sääntelystä, mikä todetaan hallituksen esityksessä. Sinistä korttia koskevan neuvoston direktiivin 2009/50/EY täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksen HE 37/2011 vp:n sivulla 36 todetaan, että ”*Maahanmuuttovirasto julkaisisi vaadittavan palkkakynnyksen verkkosivuillaan. Palkkakynnys perustuisi käytännössä Tilastokeskuksen vuosittain syyskuussa Eurostatille toimittamaan vuosiansiotietoon.”* Erityisasiantuntijan oleskeluluvan osalta tarkoitettaisiin samaa.

7 Toimeentuloedellytyksestä

Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistot kiinnittävät huomioita lain 71 §:n 3 kohdassa säädettyyn toimeentuloedellytykseen. Esityksen mukaan, jos työehtosopimusta ei ole tai kyse on osa-aikatyöstä, tulisi palkan olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työssäoloehtoa kartuttavan suuruinen. Toimeentulon linkittäminen työttömyysturvalain mukaiseen työssäoloehtoon ei ole ongelmatonta, mikäli työttömyysturvan tuloperusteinen työssäoloehto tulee myöhemmin voimaan, koska hyväksyttävä palkkaraja voisi sen jälkeen olla jopa reilusti alle tuhat euroa. Tällaisella toimeentulon määrällä ei Suomessa pärjää ilman turvautumista sosiaalietuuksiin. Joillakin aloilla 18 tunnin viikkotuntimäärällä alan palkkataso huomioiden työntekijän toimeentulo jää varsin alhaiseksi. Joillakin aloilla toimeentulo voi jäädä alle tuhanteen euroon kuukaudessa. Vakiintuneen hallintokäytännön mukaan, jos työhön ei sovelleta työehtosopimusta tai kyse on osa-aikatyöstä, työntekijän palkan tulee olla vuonna 2022 vähintään 1 283 euroa kuukaudessa. Osa-aikatyössä työntekijälle tulee vakuuttaa työtunteja siten, että palkka on vähintään 1 283 euroa kuukaudessa vuonna 2022. Vakiintuneen hallintokäytännön mukaan osa-aikatyöntekijän vähimmäistoimeentuloraja on ollut sama kuin kokoaikaisen työntekijän, jolla ei ole soveltuvaa työehtosopimusta. TE-toimisto katsoo, että toimeentulon vähimmäistoimeentulon rajan tulisi olla sama riippumatta siitä, sovelletaanko työhön työehtosopimusta vai ei. Ne ehdottavat, että laissa säädettävä minimitoimeentulon raja voisi olla tietty summa, jota tarkasteltaisiin elinkustannusindeksikertoimella joka vuosi, mutta joka ei olisi linkitetty työttömyysturvalain mukaiseen minimitoimeentuloon.

➔ Kuten TEM esitti HaV:lle lausunnossaan 28.11.2022, asiaan olisi hyvä saa eduskunnan kanta hallintovaliokunnan mietinnön kautta. Lausunnossa esitetty pätee sellaisenaan, eikä sitä ole tarve tässä toistaa, vaan ainoastaan todeta, että asia ilmaistaan lausunnossa kohdassa 13 a. TEM:n esitys säännöskohtaisten perustelujen tarkentamiseksi oli lausunnossa näin:

TEM 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.

Säännöskohtaisten perustelujen täsmentäminen olisi tärkeää hakijoiden ja työnantajien yhdenvertainen kohtelun kannalta sekä sen vuoksi, että alemmalla palkkasummalla ei Suomessa tule toimeen.

Uudenmaan TE-toimisto esittää lisättäväksi 72 a §:ään uuden momentin, jossa säädettäisiin, että jatkolupahakemuksen yhteydessä TE-toimiston tulee tarkistaa, ovatko ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan hakemisen yhteydessä työnantajan vakuuttamat työsuhteen ehdot ja toimeentulo toteutuneet. TE-toimisto perustelee asiaa sillä, että tämän tarkistaminen ja lain tasolla huomioiminen on tärkeää, jotta työntekijän oleskelulupajärjestelmä ei mahdollista työperäisen maahanmuuton hyväksikäyttöä.

➔ TE-toimiston esityksen mukaisesti säädettäisiin, sääntely koskisi tällöin ainoastaan työntekijän oleskelulupaa, mutta ei muita työntekoon perustuvia oleskelulupia, mikä olisi epäkohta eikä olisi yhdenvertaista sääntelyä. Esityksen lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa oli ehdotus 71 §:n 3 kohdan toimeentulovaatimuksen osalta, että toimeentulon olisi tullut olla täyttynyt edellisen oleskeluluvan voimassaolon aikana. Sääntelystä luovuttiin, koska lausuntopalautteessa se nähtiin ongelmallisena, koska ulkomaalaisella voi olla erilaisia tilanteita, joihin säännöksen kaavamainen soveltaminen ei istuisi. Keskeistä on huomioida, että toimeentuloedellytys on edellisen luvan voimassaolon aikana täyttynyt ja että voidaan ottaa huomioon erilaiset muutokset hakijan tilanteessa, kuten esimerkiksi tuntimäärien vaihtelut tai työpaikan vaihtaminen. Toiseksi, esityksen 71 § tulee sovellettavaksi sekä ensimmäisen että jatko-oleskelulupahakemuksen kohdalla ja etenkin tässä on huomionarvoista sen 1 kohta. TE-toimisto tulkitsee tätä säännöstä soveltaen, onko työnantaja huolehtinut ja kykeneekö se vastaisuudessakin huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana ja työehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset.

8 Työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta Maahanmuuttovirastolle

Uudenmaan TE-toimisto esittää uutta pykälää työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta Maahanmuuttovirastolle. Jos myönteisen työperusteisen oleskeluluvan saanut ulkomaalainen työntekijä ei ole aloittanut sovitusti työpaikassa tai on heti työsuhteen alussa lopettanut, tulisi työnantajan ilmoittaa tästä Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuutto kirjaisi tiedon ylös ulkomaalaisrekisteriin, josta myös TE-toimisto näkisi tiedon ja ottaisi huomioon omassa työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyprosessissa osapäätösten osalta. Tällä pykälällä pystyttäisiin nopeasti puuttumaan tilanteisiin, joissa työnantajat tuovat maahan paljon ulkomaisia työntekijöitä, mutta eivät todellisuudessa tarjoa heille työtä. Tällä ehkäistäisiin yritysten käyttämistä kauttakulkuyrityksenä maahan pääsyksi. Säännös mahdollistaisi nopean puuttumisen tällaisten yritysten toimintaan esimerkiksi pidättäytymispäätöksellä.

➔ TEM on lausunnoissaan 28.11. ja 12.12.2022 käsittelyt tätä aihetta ja toistaa siinä esitetyn hieman muokattuna tekstinä. Maahanmuuttovirasto on kertonut, että UMA-järjestelmän automaatiotoimintoja kehitetään siten, että se havaitsee ne työnantajat, joiden kohdalla työnantajan palveluksessa ei haeta jatkolupia. Automaatiolla pystytään tällaiset tilanteet helposti havaitsemaan. TE-toimisto tai Maahanmuuttovirasto voivat tällöin ottaa työnantajan toiminnan tutkintaan sen selvittämiseksi, onko se antanut lupaviranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Jos näin osoittautuu, eikä työnantaja korjaa tilannetta, sille voidaan määrätä ulkomaalaislain 187 §:ssä tarkoitettu pidättäytymispäätös, jolloin asetettavan 3–12 kk:n aikana sille ei uusia oleskelulupia myönnettäisi.

Kun työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin jatkossa ainoastaan ammattialakohtaisena, työntekijällä on oikeus vaihtaa työnantajaa oleskeluluvan voimassaolon aikana samalla ammattialalla. Muissakaan työntekoa koskevissa oleskeluluvissa työntekoa ei ole sidottu tiettyyn työnantajaan, jolloin työantajan vaihtaminen syystä tai toisesta on sallittua. Sääntelyn kannalta olisi lisäksi ongelmallista tehdä säännös, jossa työnantajalla olisi säädetty velvollisuus tehdä ilmoitus, miten sitä voitaisiin tehokkaasti valvoa ja mikä siinä olisi sanktiona. Työnantajaa ei tosin voine velvoittaa tehdä ilmoitus itsestään, jos seurauksena voisi olla sanktio, vaikkakin se tuottaisi maahan työntekijöitä, joille ei ole todellisuudessa tarjolla töitä. Maahanmuuttoviranomaiset saavat ensi vuonna oikeuden hyödyntää tulorekisteristä saatavia tietoja lupaharkinnassa. Tulorekisteristä saatavia tietoja voidaan hyödyntää etenkin jatko-oleskelulupavaiheessa, kun verrataan hakemuksessa ilmoitettuja palkkatietoja maksettuihin palkkatietoihin ja vertaamalla sitä aikaan, jolta palkkaa on maksettu. Tulorekisteristä saadaan myös tieto, jos ulkomaalaiselle on myönnetty työttömyysetuus.

9 Säännösteknisempi huomio 72 a §:stä

Oikeusministeriö tekee säännösteknisemmän huomion. Ehdotetun 72 a §:n mukaan ”työ-ja elinkeinotoimisto tekee osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen”. Asiallisesti päätös tehdään hakemuksesta. Lisäksi momentin alkuosa on muotoiltu tarpeettoman epäselvästi, sillä se on mahdollista lukea myös siten, että hakemuksessa on selvitettävä 1-4 kohdissa listatut seikat, vaikka tällä on ilmeisesti tarkoitus säätää siitä, mitä edellytyksiä viranomaisen on tutkittava osapäätöksen tekemiseksi. Soveltamisongelmien vuoksi säännöstä olisi asianmukaista selkeyttää. Saman pykälän 72 a §:n 2 momentin mukaan ”Edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua harkintaa 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.” Kyse ei asiallisesti liene siitä, ettei harkintaa suoriteta, vaan siitä, että nuo kaksi mainittua edellytystä tai vaatimusta eivät koske 2 momentissa mainittuja tilanteita. Myös tätä momenttia on syytä selkeyttää soveltamisongelmien välttämiseksi.

➔ TEM ehdottaa, että säännöstä muutetaan. Säännöksen otsikkoa ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi, koska se kuvastaa selkeämmin, että osapäätös liitetään osaksi työntekijän oleskelulupahakemukseen, ja osapäätös on olennainen osa työntekijän oleskelulupahakemusta. Säännöksen johdantokappale ja 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi OM:n esittämän johdosta.

Muutosehdotus:

72 a §

Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

Työ- ja elinkeinotoimisto tekee *hakemuksesta* osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen ~~, jossa~~ *ja sen* tulee *sitä varten:*

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;

2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;

3) varmistaa, että hakemukseen liitetyt selvitykset ovat 71 §:n 1 ja 2 kohdan mukaiset;

4) varmistaa, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu 71 §:n 3 kohdan mukaisesti.

~~Edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua harkintaa ei suoriteta, j~~ Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa~~, kun~~ *ja* ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, *1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta*.

[Pykälän 3 ja 4 momentti, kuten HE]

10 Ehdotus luopua työntekijän oleskeluluvan sitomisesta tiettyyn työnantajaan

Insinööriliitto kannattaa sitä, ettei työntekijän/erityisasiantuntijan oleskelulupa ole enää työnantajakohtainen. Työantajakohtaisista oleskeluluvista luopuminen mahdollistaa nyt uuden työpaikan etsimisen samalta ammattialalta, mikäli työntekijä jää työttömäksi tai hänen ensimmäinen työsuhteensa Suomessa ei kestä. Tätä muutosta Insinööriliitto pitää erittäin hyvänä asiana.

11 Alueellisista linjauksista

Pohjanmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota lainsäädännön esitykseen, joka jättää tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi sen, että mahdollistaako esitys sen, että alueelliset ELY-keskukset voivat jatkossakin tehdä useamman ELY-keskusalueen kattavan yhteisen työlupalinjauksen. Tätä tulisi selventää perusteluissa soveltamisongelmien välttämiseksi.

➔ Laki velvoittaisi, kuten tälläkin hetkellä, että ELY-keskukset tekisivät päätökset linjauksista toimialueillaan. Jos useampi ELY-keskus tekisi yhteisen työlupalinjauksen kattaen niiden kaikkien toimialueet, lain kirjaus toteutuisi edelleen. Laissa säädettäisiin yksittäisen ELY-keskuksen tehtävästä, mutta ei se estä yhteistyön tekemistä, koska yhdessä tehtäessä ELY-keskus on siinä mukana oman toimialueensa osalta. TEM katsoo, että laki mahdollistaisi kuvatunlaisen toiminnan.

Pohjanmaan ELY-keskus on myös ollut lausumassa työlupalinjausten yhtenäisen rakenteen ja sisältöpohjan tarpeesta. Keskeinen ja kannatettava muutos on ollut ISCO-

ammattiluokituksen käyttö linjauksessa, mikä edesauttaa automatisointia. Pohjanmaan ELY-keskus kuitenkin huomauttaa, että ISCO-ammattiluokitusta on tarpeen päivittää siten, että sen ammattiluokat vastaavat nykypäivän työelämän ammattiluokituksia ja -käsitteistöä, jolloin epäselvyydet vähenisivät ja linjausta pystytään hyödyntämään entistä paremmin. **Keskuskauppakamari** toteaa, että osaajien saatavuuden tarkastelu ISCO-ammattiluokituksen nelinumeroilla jaotuksella johtaa todella pienten työntekijäryhmien tarkasteluun, mikä ei edistä työvoiman saatavuutta. Esimerkiksi kaikki kokit tai hitsaajat eivät ole samanlaisia ja rekrytoivalla yrityksellä voi olla hyvinkin erilaisia ja tarkkoja osaamisvaatimuksia.

➔ Työntekijän oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus on rajattu aina yhdelle tai useammalle ammattialalle. Käytössä on siis samat ammattiluokat, mitä käytetään mm. julkisessa työnvälityksessä. Euroopan komissio on vuonna 2009 antanut suosituksen, että ILO:n kehittämää ISCO-08:n (v. 2008) luokitusta käytettäisiin kaikissa jäsenmaissa. Yhteistä ISCO-luokitusta käytetään mm., koska kansainvälisen standardiluokituksen käyttö tekee tiedosta yhdenmukaista ja vertailukelpoista yli rajojen, se tehostaa ja parantaa tilastointia ja siinä vältytään päällekkäiseltä työltä. ISCO:n uudistamisväli on ollut noin 20 vuotta, joten lähivuosina voi olla odotettavissa, että tämä yhteinen ammattiluokitus päivitettäisiin ILO:n toimesta.

SAK:n mukaan on vakava ongelma, että palkkaluokkiin ja koulutukseen liittyvistä tiedoista on luovuttu työlupalinjauksien osana. Perusteluna on esitetty, että niiden mukaan ottaminen vaikeuttaa automatisointia. Tämä ei ole toivottava kehityssuunta, kun tavoitteena on saada osaava työvoimaa. Palkka- ja koulutustiedoista luopuminen saattaa johtaa siihen, että ulkomaalaisia työntekijöitä palkataan alimman palkkaluokan mukaan, joka vaikuttaa ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen heikkenemiseen ja yleisen palkkatason laskuun.

➔ Alueellisilla linjauksilla tuetaan saatavuusharkintaa kuvaamalla paikallista ELY-alueen työmarkkinatilannetta. Niiden tehtävänä on toimia TE-toimiston työlupa-asiantuntijan tukena, kun hän osana osapäätösharkintaa arvioi työvoiman saatavuutta tietyllä alueella. Linjauksen asiana ei ole asettaa palkka- ja koulutusvaatimuksia, koska ne tulevat huomioon otettavaksi oleskelulupamenettelyssä aina kun työntekijän oleskelulupaa haetaan, myös niiden ammattien kohdalla, joita ei ole mainittu alueellisessa linjauksessa.

12 Saatavuusharkinnasta

EK katsoo, että saatavuusharkinnasta tulisi kokonaisuudessaan luopua, kuten HE 269/2009 vp:ssa ehdotettiin. **Keskuskauppakamari** on pettynyt siihen, että hallituksen esityksessä ei olla poistamassa työntekijöiden oleskelulupiin liittyvää niin sanottua saatavuusharkintaa. Hallituksen esityksessä ainoat saatavuusharkintaan liittyvät muutokset ovat valtakunnallisesta työlupalinjauksesta luopuminen ja osapäätökseen liittyvä käsittelyjärjestyksen muutos. Keskuskauppakamari pitää kumpaakin näistä esityksistä järkevinä, mutta painottaa silti tarvetta poistaa saatavuusharkinta kokonaan. **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.

➔ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan työperäisessä maahanmuutossa EU- ja ETA -alueen ulkopuoliseen työvoimaan sovelletaan saatavuusharkintaa eurooppalaisen valtavirran mukaisesti.

13 Ennakkotietomenettelystä

EK pitää ennakkotietomenettelyä hyödyllisenä. Mikäli siitä luovutaan, tulisi työnantajilla olla saatavilla ajantasaista tietoa siitä, millaisia osapäätöksiä TE-toimisto on tehnyt eri alueilla eri ammatteihin.

➔ Kokemus on osoittanut, että ennakkotietomenettely on vähän käytetty, työnantajat eivät sitä paikoin käytä oikein ja se kuluttaa TE-toimiston resursseja, jotka voitaisiin hyödyntää osapäätösharkinnassa. Menettely voidaan korvata verkossa ja muuten annettavalla ohjeistuksella. Lupamenettelyjen kehittämishankkeessa, johon tämä hallituksen esitys liittyy, on ollut esillä tiedolla johtaminen, jotta resursseja voidaan suunnata niiden alojen työpaikkojen täyttämiseen, joilla on pulaa osaavasta työvoimasta. Lupamenettelyssä kerättäisiin sen vuoksi mm. tieto ammattialasta, jolla työ tehdään, sekä tieto työntekopaikasta, jotta saataisiin tarkempaa tietoa kaikista myönnetyistä työnteon perusteella myönnettävistä luvista, eikä yksinomaan työntekijän oleskeluluvista, joihin mainittu ennakkotietomenettely liittyy tällä hetkellä.

14 Työnantajan sertifioinnista, sen myöntämisestä ja peruuttamisesta

EK, Keskuskauppakamari, Teknologiateollisuus ja Suomen Yrittäjät kannattavat työnantajan sertifiointijärjestelmän luomista, mutta pitävät asetusluonnoksessa ehdotettua sertifioinnin kriteeristöä kuitenkin tarpeettoman tiukkana. Sertifiointi ei saa jäädä vain rajatun pienen joukon hyödynnettäväksi, kuten nyt esitetyllä mallilla tulee käymään. Hallituksen esitys ei anna selkeää kuvaa sertifioinnin vaikutuksista oleskelulupaprosessin nopeuteen tai keveyteen ja vaikutukset työnantajan hallinnollisen taakan keventämiseen ovat varsin vähäiset. Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että sertifioidun työnantajan kriteereistä säädetään valtioneuvoston asetuksella, koska tällöin kriteereiden arvioiminen on helpompaa ja niihin voidaan tehdä nopeammin järjestelmän toimivuutta parantavia muutoksia. Teknologiateollisuuden mukaan sertifioinnin kriteerien pitäisi mahdollistaa eri tyyppisten ja eri tilanteissa olevien luotettavien yritysten sertifiointi. Jo ennen asetuksen antamista tulisikin korjata asetusluonnoksen ongelmallisuus uusien ja start up -yritysten kannalta. Suomen Yrittäjät katsoo, että 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.

➔ Työnantajan sertifiointi on uusi menettely, joka mahdollistaa työnantajaa koskevien tietojen ennakkoselvittämisen ja niin sanotun luotettavan työnantajan tunnistamisen jo ennen varsinaista hakemusprosessia. Sertifioinnin kriteerit luovat yhdessä raamit sille, että voidaan vahvistaa työnantajan luotettavuus eli varmistua työnantajavelvoitteiden hoidosta, riittävästä taloudellisesta vakaudesta ja kokemuksesta työperäi-

sistä oleskelulupaprosesseista. Kriteerien säätäminen asetuksella mahdollistaa niiden arvioinnin järjestelmän käyttöönoton jälkeen ja tarvittaessa myös niiden hienosäätämistä kevyemmin kuin lakia muuttamalla. Liian seikkaperäisesti ei myöskään pitäisi laissa säätää ja siksi asetustasoista sääntelyä tässä ehdotetaan käytettävän.

Työnantajan sertifiointi tuottaa hyötyä silloin, kun se kohdistuu työnantajaan, joka usein rekrytoi ulkomaalaisia työntekijöitä. Sertifioinnin myöntämisen edellytyksiä ovat mm. taloudellinen vakaus, riittävä työnantajakokemus ja työnantajavelvoitteiden hoito sekä se, ettei valvonnassa aiemmin ole ilmennyt epäkohtia. Kasvuyritysten kohdalla näitä kriteerejä ei helposti voi täyttää, koska myöntämisen kriteereinä on pidemmän aikavälin tarkastelu ja kokemus, joita ei vasta perustetussa yrityksessä vielä ole. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei kasvuyritys voisi rekrytoida osaajia ulkomailta. Kaikkien lupakategorioiden ja työnantajien kohdalla oleskelulupaprosessia kehitetään ja sujuvoitetaan. Useat kasvuyritykset rekrytoivat esimerkiksi erityisasiantuntijoita, jolloin heidän hakemuksensa käsitellään pikakaistan palvelulupauksen mukaisesti 14 vuorokauden kuluessa.

Keskuskauppakamari toteaa, että hallituksen esityksessä todetun, että sertifiointiin on mahdollista liittää erillinen työnantajalta perittävä maksu. Keskuskauppakamari huomauttaa, että maksun suuruuden määräytymisen kanssa pitää olla erittäin tarkkana.

➔ Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2023 annetun sisäministeriön asetuksen (1043/2022) mukaan paperinen hakemus työnantajan sertifioinnin myöntämiseksi maksaa 195 euroa ja sähköinen hakemus 140 euroa. TEM katsoo, että maksuja on pidettävä erittäin kohtuullisina.

Oikeusministeriö painottaa, että ehdotettu sertifiointijärjestelmä ei kuitenkaan poista viranomaisen selvitysvelvollisuutta, joka kiinnittyy asian asianmukaiseen käsittelyyn.

➔ Sertifiointimenettely ei tarkoita, että hakemus ratkaistaisiin asiallisesti muita hakemuksia helpommin tai vähäisemmin tiedoin. Jotta työntekoa koskeva oleskelulupahakemus ratkaistaisiin myönteisesti, sen tulee täyttää ne edellytykset, jotka laissa säädetään eli samat kuin ei-sertifioidun työnantajan työntekijän hakemuksen tulee täyttää.

Oikeusministeriö toteaa, että lain 76 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat säännökset työnantajan sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Koska lain 76 §:n 1 momentin mukaan edellytyksenä on kotipaikka ja toimipaikka Suomessa, ei asetuksella ole mahdollista säätää muita edellytyksiä kuin näitä kahta tarkentavia. Perusteluiden valossa (s. 97) vaikuttaa siltä, että asetuksella olisi kuitenkin tarkoitus säätää muitakin edellytyksiä, mitä ko. asetuksenantovaltuus ei kuitenkaan mahdollista. Edellytyksistä on oltava asianmukaiset perussäännökset laissa, kun lisäksi huomioidaan, että sertifiointi voitaisiin peruuttaa, mikäli nämä edellytykset eivät enää täyty (78 §:n 1 mom. 1 kohta). **Perustuslakivaliokuntakin** on lausunnossaan PeVL 74/2022 vp todennut, että nyt käsillä olevaan lakiehdotukseen ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sisälly lain tasoista perussäännöstä niistä sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä, joista asetuksella on tarkoitus säätää tarkemmin. Ehdotettua sään-

telyä on täydennettävä tällaisella, esimerkiksi esityksen perusteluissa esiin tuotuja edellytyksiä sisältävällä perussäännöksellä. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Myös **Suomen Yrittäjät** kiinnittää huomiota asetuksella säätämiseen, joka sen mukaan lienee tarkoituksenmukaista, mutta katsoo kuitenkin olevan syytä säätää laissa ohjaavista kriteereistä asetuksen antamiselle.

Maahanmuuttovirasto toivoo selvennystä tilanteeseen, jossa peruuttamisperuste olisi toteutunut jo ennen hakemusta ensimmäiseksi sertifioinniksi, jolloin 78 § ei suoraan soveltuisi.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto viittaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan (TyVL 14/2022 vp) kiinnittäneen työnantajien sertifioinnin osalta erityisesti huomiota siihen, että sertifiointiedellytyksissä tulisi huomioida työnantajavelvoitteiden noudattaminen. **Työsuojeluviranomainen** korostaa, että oleskelulupaprosessia nopeutettaessa ja automatisoitaessa jälkivalvonnan merkitys kasvaa, kun ennakkovalvontaa tehdään vähemmän. Tästä syystä on huolehdittava siitä, että valvontaa varten on riittävät resurssit.

➔ TEM esittää, että erityisesti oikeusministeriön ja perustuslakivaliokunnan esittämän johdosta ehdotuksen ulkomaalaislain 76 §:n 1 momentti muutettaisiin, jotta lain säännöksestä ilmenisi asetuksenantovaltuuden raja perustuslain ja PeV:n lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla tarkasti. Näin ollen säännöksessä säädettäisiin työnantajan kotipaikan ja toimipaikan vaatimuksen lisäksi siitä, että myöntämisen edellytykset koskisivat yritystoiminnan tiettyjä tunnuslukuja tietyllä ajanjaksolla ja tietoa tietyn määrän oleskelulupahakemusten ratkaisuista sekä tietoa työnantajavelvoitteiden täyttämisestä. Samalla säännöksessä huomioitaisiin Maahanmuuttoviraston esittämä tilanne, jossa sertifioinnin peruuttamistilanne olisi käsillä jo siinä vaiheessa, kun sertifiointia haetaan. Tällöin ei olisi loogista tehdä ensin myönteinen päätös ja sen jälkeen heti ryhtyä sen peruuttamista koskeviin toimiin, mikä ei olisi myöskään työnantajan edun mukaista.

Muutosehdotus:

76 §

Työnantajan sertifioinnin myöntäminen

Työnantajalle, jolla on kotipaikka ja toimipaikka Suomessa ~~kotipaikkaa ja toimipaikkaa pitävälle~~, myönnetään hakemuksesta työnantajan sertifiointi ensin kahdeksi vuodeksi ja sen jälkeen kolmeksi vuodeksi kerrallaan, *jos:*

1) työnantaja on ja on ollut riittävän kauan taloudellisesti vakavarainen;

2) sillä on kokemusta oleskelulupamenettelystä työnantajana;

3) se on aiemmin täyttänyt ja sen voidaan olettaa täyttävän työnantajavelvoitteensa;

4) 78 §:ssä säädetty sertifioinnin peruuttamisperuste ei estä sen myöntämistä.

Tarkemmat säännökset työnantajan sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

➔ Koska 76 §:ää muutettaisiin, tulisi myös sertifioinnin peruuttamista koskevaa 78 §:n 1 momentin 1 kohta muuttaa. Samalla 1 momentin 7 kohta tulisi muuttaa siten, että siinä otettaisiin huomioon vankeusrangaistuksen ohella sakkorangaistus rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta. Koska 7 kohdassa tarkoitetaan nimenomaisesti rikoslaissa säädettäviä rikoksia, joista voidaan tuomita vankeutta, mutta seuraamus voi olla myös sakkorangaistus, olisi sakkorangaistuskin huomioitava peruuttamisperusteena. Työnantaja on voitu tuomita esimerkiksi rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä säädetystä kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä tai 6 a §:ssä säädetystä luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkorangaistukseen, jolloin olisi perusteltua, että työnantajan sertifiointi voitaisiin myös tällaisissa tilanteissa peruuttaa, eikä ainoastaan silloin, kun seuraamus olisi ollut vankeusrangaistus.

Muutosehdotus:

78 §

Työnantajan sertifioinnin peruuttaminen

Työnantajan sertifiointi voidaan peruuttaa, jos:

1) työnantaja ei enää täytä 76 §:n *1 momentissa säädettyjä ja* 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä sertifioinnin myöntämisen edellytyksiä;

2) työnantaja tai tämän edustaja on tuomittu 186 §:ssä säädetystä työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta;

3) työnantajalle tai tämän edustajalle on tehty 187 §:ssä säädetty pidättäytymispäätös;

4) työnantajalle määrätään työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä säädetty seuraamusmaksu;

5) työnantaja tai tämän edustaja määrätään liiketoimintakiellosta annetussa laissa (1059/1985) säädettyyn liiketoimintakieltoon;

6) työnantaja tuomitaan rikoslain 9 luvussa säädettyyn yhteisösakkoon; tai

7) työnantaja tai työnantajan edustaja on syytettynä tai tuomittu *sakko- tai* vankeusrangaistukseen liiketoiminnan yhteydessä tehdystä rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua sääntelyä voidaan pitää mahdollisena, vaikkakin viiden vuoden karenssiaika vaikuttaa oikeasuhtaisuuden kannalta hyvin pitkältä. Epäselväksi jää lisäksi se, minkä vuoksi laissa edellytettäisiin esimerkiksi seuraamusmaksun suorittamista kokonaisuudessaan karenssiajan päättymiseksi. Tällä lienee liityntä työnantajan taloudelliseen tilanteeseen ja tätä kautta luotettavuuteen, mutta vaatimus saattaa pidentää karenssiajan huomattavasti ehdotettua kahta tai viittä vuotta pidemmäksi. Sääntelyn ennustettavuudesta ja oikeasuhtaisuudesta olisi asianmukaista varmistua.

➔ TEM katsoo, että OM:n esittämässä tilanteessa karenssiajan viiden vuoden keston olisi kohtuuden mukaan olla maksimikesto, vaikka työnantajalla olisi seuraamusmaksusta vielä osa suorittamatta. Kun viisi vuotta olisi täynnä, työnantajan olisi mahdollista hakea sertifiointia uudelleen ja tällöin jäljellä oleva seuraamusmaksu tulisi punnittavaksi sen osalta, täyttääkö työnantaja sertifioinnin myöntämisen edellytykset.

Oikeusministeri toteaa, että esityksen mukaan seuraamuksen, päätöksen tai tuomion ei tarvitse 78 §:n 2 momentin mukaan olla lainvoimainen. Selvää tulee olla, että sertifioinnin peruutus tulee peruuttaa, eikä karenssisääntelyä tule soveltaa, mikäli seuraamuksen määräämistä koskeva päätös, päätös tai tuomio esimerkiksi kumotaan muutoksenhaun johdosta. Tällaisten tilanteiden huomioimisesta tulee varmistua.

➔ OM kiinnittää huomiota hyvää asiaan. Maahanmuuttoviraston tulee olla tässä tilanteen tasalla.

Insinööriliitto kannattaa hallituksen esityksen mukaista työnantajan sertifiointia. Insinööriliitto toteaa kuitenkin, että työntekijät tai heidän edustajansa tulee liittää tähän prosessiin mukaan jo siinä vaiheessa, kun työnantajan sertifikaattikelpoisuudesta päätetään ensimmäisen kerran. Heillä on yleensä sellaista tietoa omaa työnantajaansa koskien, jolla voi olla tässä prosessissa merkitystä. Käytännössä tämä voitaisiin hoitaa niin, että sertifioinnista päättävä viranomainen antaisi työntekijöille tai heidän edustajilleen mahdollisuuden esittää oman näkemyksensä tai antaa lausuntonsa asiasta, joka sitten otettaisiin huomioon asiasta päätettäessä. Sama mahdollisuus tulisi antaa työntekijöille tai heidän edustajilleen silloin, kun työnantajan sertifikaattikelpoisuutta arvioidaan myöhemmin uudelleen.

➔ Sertifioinnin myöntämisestä tulee säätää laissa. Sen myöntämisen edellytysten tulee olla mahdollisimman objektiivisesti ja selkeästi todettavissa olevia asioita, kuten viranomaisrekistereistä saatava tieto ja työnantajan taloudelliseen toimintaan liittyvät tiedot.

SAK ei kannata sertifiointia, koska menettely sisältää edelleen riskejä työntekijöiden hyväksikäytöstä, eikä ole yritysten yhdenvertaisuuden kannalta toimiva. Hyväksikäytön näkökulmasta on huolestuttava, että valtaosa työntekijöiden oleskelulupahakemuksia voitaisiin käsitellä yksinkertaisessa ja virtaviivaistetussa menettelyssä ilman lisäselvityksiä ja ennakkovalvontaa. On myös kyseenalaista, että työnantajan sertifioinnin peruuttaminen ja siihen liittyvä karenssiaika ei merkitsisi työnantajalle estettä palkata työvoimaa kolmansista maista. Ongelmana on myös sertifikaatin pitkä voimassaoloaika ja puutteellinen valvonta. Sertifioidut työnantajat eivät työsuojeluviranomaisen riskianalyysin perusteella valikoituisi ensisijaisesti valvonnan kohteeksi. Sertifiointi myönnettäisiin ensimmäisellä kerralla kahdeksi vuodeksi ja sen jälkeen kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ei ole poissuljettu, että kahden vuoden aikana yrityksen omistajat ovat vaihtuneet, ja sitä myötä koko tilanne mahdollisesti muuttunut. SAK katsoo, että valvonta täytyy saattaa osaksi sertifiointimenetelmää ja sitä varten tulee työsuojeluviranomaisille turvata riittävät resurssit. **STTK** pitää työnantajien sertifiointia lähtökohtaisesti lupamenettelyä nopeuttavana toimenpiteenä. Sertifioidun työnantajan maahan tuottamien työntekijöiden työehtojen osalta valvontaa tulee järjestää myös sertifioinnin voimassaoloaikana.

➔ TEM katsoo, että työnantajan sertifiointi ei sisällä riskejä työntekijöiden hyväksikäytöstä. Sertifioiduksi työnantajaksi voi hakeutua vain riittävän iso ja taloudellisesti vakaa yritys, jolla on kokemusta kolmansien maiden kansalaisten rekrytoimisesta töihin, eikä niissä ole ilmennyt ongelmia. Oleskelulupahakemus ratkaistaan samojen tietojen perusteella kuin ei-sertifioidun työnantajan työntekijän hakemus, joten eroa tässä suhteessa ei ole. Valvonnan näkökulmasta määräajoin haettava sertifiointi muodostaa tarkistuskohdat, jolloin työnantajan toimintaa voidaan tarkastella ennen uuden sertifioinnin myöntämistä. Sertifioinnin voimassaolon aikana valvontaa voidaan myös suorittaa, kun tietoja tarkistetaan esimerkiksi Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksestä ja myös tulotietorekisteristä. Työsuojeluviranomaiset suorittavat työnantajien valvontaa, joka kohdistuu yhtä lailla sertifioituihin työantajiin kuin muihinkin. Työsuojeluviranomainen voi saattaa mahdolliset havainnot epäkohdista ja niiden vaatimista korjaustoimista UMA-järjestelmän työnantajarekisteriin, jolloin työnantaja voidaan ottaa tarkasteluun. Sertifioinnin peruuttaminen ja mahdollisesti määrättävä ns. karenssi eivät voi perustuslain sääntely huomioon ottaen merkitä työantajalle elinkeinotoiminnan harjoittamisen rajoitusta, sellaisen rajoittamisen täytyy tulla muusta sääntelystä, käytännössä rikoslaista ja siten tuomioistuimen määräämänä.

Insinööriliitto esittää, että ainakin sertifioiduille työnantajille asetettaisiin jo laissa velvollisuus tarjota kansainväliselle työntekijälle suomen kielen koulutusta työnantajan kustannuksella ja työaikana. Tämä vaikuttaisi Insinööriliiton näkemyksen mukaan huomattavasti tällaisen henkilön mahdollisuuksiin jäädä Suomeen työhön sekä myös hänen mahdollisuuksiinsa edetä uralla ja vaihtaa työpaikkaa maan sisällä.

➔ Esityksen sääntely ja tavoite työnantajan sertifioinnin osalta ei tätä mahdollista, eikä ole tämän esityksen kannalta tarkoituksenmukainen ehdotus.

Uudenmaan TE-toimistolle on jäänyt epäselväksi, minkälainen rooli tarkalleen TE-toimiston tulisi ottaa sertifiointijärjestelmän osalta. TE-toimisto ei ole valvontavastuussa järjestelmästä, mutta osapäätösvaiheessa tehdyt huomiot esimerkiksi työnantajan palkanmaksukyvystä (palkanmaksun laiminlyönnit) ovat myös Maahanmuuttovirastolle tärkeitä, jotta Maahanmuuttovirasto voi toteuttaa valvontavastuunsa tehokkaasti. Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan, TE-toimistoille tulisi mahdollistaa sertifioinnin peruuttamisen esittäminen Maahanmuuttovirastolle, kun TE-toimisto on havainnut omassa prosessissaan työnantajan toiminnassa laiminlyöntejä.

➔ TE-toimistojen rooli on tehdä osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen mahdollisimman nopeasti. Jos TE-toimistojen kautta tulisi ajankohtaiseksi työnantajan sertifioinnin peruuttaminen, TE-toimisto olisi mitä todennäköisimmin tehnyt hakemukseen myös kielteisen osapäätöksen. TE-toimisto joka tapauksessa informoi Maahanmuuttovirastoa samalla tavalla kuin se nytkin tekee eli tekee viranomaisyhteistyötä.

Ehdotuksen ulkomaalaislain 77 §:n, jossa säädetään työnantajan sertifioinnin vaikutuksesta, 1 momentissa on kirjoitusvirhe, joka tulisi korjata.

➔ Esityksessä lukee ”Ulkomaalaisen oleskelulupahakemukseen, joka koskee tässä *luvassa* säädettyä…”, kun pitäisi tietenkin olla ”… koskee tässä *luvussa*…”.

15 Yrittäjän oleskeluluvasta

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä, että yrittäjän oleskelulupaa koskevia säännöksiä selkeytetään. Sääntely jättää kuitenkin viranomaisille osapäätös- ja lupaharkinnassa huomattavan laajan harkintavallan. Se kiinnittää erityisesti huomiota tulevan yritystoiminnan arviointiin, mihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, joita ei ole perusteltua käyttää suoraviivaisesti lupaharkinnassa. Lisäksi yritystoiminnan toimintaympäristö voi muuttua ja yrityksen toimintaan voi vaikuttaa moni sellainen asia, jotka eivät ole yrittäjän itsensä hallittavissa. Se toteaa lisäksi, että yrittäjän toimeentuloa arvioidaan ulkomaalaislain 39 §:n perusteella, jossa säädetä kiinteitä tulorajoja, vaan siinä viitataan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Se toteaa, että tulorajoja sovelletaan 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. Ulkomaalaislakiin olisi tarpeen lisätä yrittäjien oleskelulupaa koskien tarkempia arviointikriteereitä, jottei toimeentuloedellytys kohtuuttomasti rajoita yrittäjän oleskeluluvan myöntämistä (erityisesti jatkoluvan osalta).

➔ Esityksessä ehdotetaan muutettavan yrittäjän oleskelulupaa koskevaa sääntelyä. Muuttamisen tavoitteena on tehdä päätösharkinnasta nykyistä avoimempaa esittämällä voimassa olevaan sääntelyyn nähden tarkempaa sääntelyä. Kolmansista maista tulevan yrittäjän yritystoiminnan asianmukaisuutta arvioidaan aina yrittäjän oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Uudenmaan ELY-keskus tekee asiassa osapäätöksen ja sen harkintaan kuuluu yritystoiminnan kannattavuuden edellytysten, tilapäisyyden ja hakijan toimeentulon turvattuna olemisen arviointi.

Esityksen mukaan osapäätösharkinta perustuisi jatkossakin siihen, että yrityksellä arvioidaan olevan kannattavan liiketoiminnan edellytykset. Toiminnan kannattavuuden arviointi olisi kokonaisharkintaa, jossa arvioidaan toteutunutta ja tulevaa liiketoimintaa, jonka tulee olla lainmukaista ja todellista. Kannattavan liiketoiminnan edellytykset selvittämisestä ja sen arvioimisesta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Liiketoiminnan ei katsottaisi olevan kannattavaa pelkän omistuksen tai sijoitustoiminnan perusteella, vaan edellytyksenä olisi työskentely yrityksessä Suomessa. Esityksen mukaan pääsääntö olisi, että ulkomaalaisen toimeentulon tulisi olla turvattu yritystoiminnasta saatavalla tulolla. Kuitenkin yritystoiminnan alkuvaiheessa toimeentulo voisi olla turvattu laajemmin eri lähteistä saatavilla tuloilla tietyin rajoituksin. Esityksessä on tiedostettu, että yritystoiminnan käynnistyminen kestää aikaa ja siksi siinä otetaan huomioon yritystoiminnan alkuvaiheena lähtökohtaisesti kahden vuoden aika, mutta myös yrityksen toimiala.

16 Kasvuyrittäjän oleskeluluvasta

Business Finland kannattaa esitystä. Se katsoo mm., että esitetty kasvuyrittäjän oleskelulupahakemusta varten annettavan lausunnon voimassaoloajan pidentäminen neljään kuukauteen on kannatettavaa, sillä se vähentää turhaa työtä Business Finlandissa.

Lisäksi se kiinnitti huomiota, miten kauan yritys voi olla kasvuyritys ja milloin se muuttuu niin sanotuksi normaaliksi yritykseksi, ja katsoi siihen tarvittavan tulevaisuudessa tarkemman määritelmän.

➔ Business Finlandilla itsellään kenties voisi olla parhaimmat edellytykset arvioida kasvuyrittäjyyttä, kun se kuitenkin ensi vaiheessa tekee lausunnon siitä, onko kyseessä kasvuyrittäjästä. Jatko-oleskeluluvan hakemisen vaihetta esitetään selkeytettäväksi. Maahanmuuttovirasto voisi pyytää BF:ltä lausunnon, jos sillä on epäilyksiä siitä, onko kyse kasvuyrittäjyydestä. Tietenkin olisi tarkoituksenmukaisinta, että hakijat itse osaavat hakea oikeaa oleskelulupaa, jolloin hakijat voisivat yhtä hyvin käydä keskustelun BF:n kanssa ennen jatko-oleskeluluvan hakemista.

17 Työnantajan mahdollisuudesta varmistua työnteko-oikeudesta

EK toteaa, että työnantajan on aina varmistuttava siitä, että työntekijällä on lupa työskennellä Suomessa tai ettei hän tarvitse siihen lupaa. Suomalaisella viranomaisella on aina tieto siitä, että henkilön työnteko-oikeus Suomessa päättyy, mutta tietoa ei anneta työnantajalle. Esitys ei kuitenkaan anna työllistäville yrityksille riittävää suojaa. On luotava menettely, jossa työnantaja saa tiedon työnteko-oikeuden päättymisestä suoraan viranomaiselta.

➔ TEM on vastannut tähän kysymykseen HaV:lle 28.11.2022 antamassa lausunnossa sen kohdassa 12 näin:

”Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ulkomaalaislain mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalla ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Varmistaminen tapahtuu oleskelulupaluvasta tai oleskelulupakortista, josta ilmenee työnteko-oikeus ja sen kesto. Työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä esityksen mukaan kaksi vuotta.

Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto voisi pyynnöstä antaa todistuksen suoraan lain nojalla määräytyvästä työnteko-oikeudesta, jolloin työnantaja voi tehdä sille pyynnön asian selvittämiseksi.

Ulkomaalaisia oleskelee maassa eri perusteilla ja erilaisin työnteko-oikeuksin ja niiden päättymistä koskevin erilaisin säännöksin. Selvimmässä tapauksessa työnteko-oikeus, sen laajuus ja kesto voidaan todeta ulkomaalaisen oleskeluluvasta ja sen osoitukseksi annetusta oleskelulupakortista. Kansainvälistä suojelua koskevalla ulkomaalaisella tilanne on aivan toinen ja asiaan liittyy ulkomaalaisen oikeussuojaan liittyviä arkaluontoisia ja salaisia seikkoja. Asia on monitahoinen.”

18 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta

EK pitää parannuksena sitä, että työsuojeluviranomaiselle esitetään harkintavaltaa sen suhteen, milloin se tekee ilmoituksen poliisiviranomaiselle luvattomasta työskentelystä. **Helsingin poliisilaitos** katsoo, että ehdotettu muutos tuo työsuojeluviranomaiselle har-

kinnanvaraa luvattoman työvoiman käytöstä tai ulkomaalaisrikkomuksista ilmoittamisessa poliisille ja on kannatettavaa resurssien näkökulmasta. Suuri määrä ilmoituksia vähäisistä rikkomuksista työllistää poliisia, eikä yksitäisellä sakolla ole merkittävästi suurempaa vaikutusta ilmiöön kuin työsuojeluviranomaisen antamalla ohjeistuksella ja muulla lainsäädäntönsä mukaisella puuttumisella. Edellyttäen että moniviranomaistoiminnassa tapahtuva tiedonvaihto ja valvonta toimivat tehokkaasti, on ilmiötorjunnan kannalta riittävää, että tieto rikkomuksista kerätään työsuojeluviranomaisen toimesta ja sitä hyödynnetään jatkossa valvontaa kohdennettaessa.

➔ Ehdotettu muutos vastaisi ilmoituskynnystä muissa työsuojeluviranomaisen asioissa, joista säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 50 §:ssä. Muutoksen jälkeen ilmoituskynnys olisi siten sama tässä ns. työsuojelun valvontalaissa ja ulkomaalaislaissa.

Työsuojeluviranomaisen resursseja on hallituskaudella vahvistettu noin 14 henkilötyövuodella. Vuonna 2020 poliisille perustettiin valtakunnallinen verkosto, jolla vahvistetaan hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntakykyä ja kerrytetään osaamista ihmiskaupan torjunnasta ja tutkinnasta eri puolille Suomea poliisilaitoksiin. Alkuvuodesta 2021 aloitti toimintansa hyväksikäytön ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkimiseen keskittyvä valtakunnallinen ryhmä. Poliisi sai määräaikaisen rahoituksen 20 henkilötyövuoden ohjaamiseen tähän tehtävään. Eri viranomaisten yhteistyötä ja yhteisvalvonnan toteuttamista on kehitetty koko hallituskauden ajan.

19 Työnteko-oikeudesta

Maahanmuuttovirasto toteaa, että työnteko-oikeuden laajuutta koskevan 81 a §:n 3 momentin osalta voisi vielä selventää, onko ensimmäisen virkkeen mukaisilla ulkomaalaisilla (73 § tai tietty 74 §:n 1 momentin kohta) tarkoitus olla rajoitetumpi työnteko-oikeus kuin toisen virkkeen mukaisilla muilla oleskeluluvan haltijoilla. Toisin sanoen, onko 3 momentin tarkoitus rajoittaa ensin mainitun ryhmän työnteko-oikeus vain kyseiseen oleskelulupaan sovellettavan lainkohdan mukaiseen työhön, mutta ei toisessa virkkeessä lueteltujen lainkohtien mukaiseen työhön.

➔ Esityksen sääntelyehdotus 81 a §:n 3 momentin osalta on pyrkinyt vastaamaan voimassa olevaa sääntelyä. Maahanmuuttoviraston kysymys on sinänsä hyvä, mutta TEM katsoo, ettei sääntelyä tässä kohdin ole tarvetta esittää muutettavaksi. Tarkoittaisi siis, että erityisasiantuntijalla on oikeus tehdä erityisasiantuntijan työtä, jolloin voidaan kysyä, mikä olisi todennäköisyys, että sillä olisi tarve tehdä muuta työtä, josta säädettäisiin 74 §:n 1 momentissa. Lain 74 §:n 1 momentin osalta samaa voitaisiin kysyä, miten todennäköistä olisi, että sen 4 (yrityksen yli- ja keskijohto), 5 (kv. järjestöt ja valtioiden välinen virallinen yhteistyö) tai 8–10 (urheilija, valmentaja, urheilutuomari, kulttuurin ja taiteen ala sekä uskonnollisen yhdyskunnan palveluksessa oleva) kohdan perusteella myönnetyllä luvalla olisi tarve tehdä muuta työtä.

Pohjanmaan ELY-keskus nostaa esille kyseisessä pykälässä huomioitavaksi sen, että koronakriisi ja nykyinen energiakriisi heijastavat sitä, miten elinkeinoelämän muutokset voivat tapahtua hyvinkin nopeasti. Yhdellä toimialalla tuotantoa voidaan laskea nopealla tahdilla samaan aikaan kun toisella toimi- tai ammattialalla tarvitaan enenevissä

määrin uusia tekijöitä. Uuteen tehtävään ei voi siirtyä ennen kuin uusi lupa on myönnetty. Näin ollen olisi perusteltavaa, että oikeutta työntekoon eri toimi- ja ammattialoilla voitaisiin nopeastikin joustavoittaa ja vapauttaa erilaisissa kriisitilanteissa, mikä edistäisi työvoimasta kiinnipitämisen tarpeiden mukaisesti. Tätä voisi ohjata asetusperusteisesti, mikä mahdollistaisi tarvittavien (väliaikaisten) muutosten tekemisen joustavammin tilanteiden edellyttämällä tavalla. **Suomen Yrittäjät** huomauttaa, ettei työperäisten oleskelulupien sääntely 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.

➔ Esityksessä ei ole pystytty esittää sääntelyä poikkeuksellisiin tilanteisiin, joita koskevat tilanteet on yleensä kuitenkin ratkaistu viranomaisten välisellä yhteistyöllä ratkaisun löytämiseksi. Siirtymä työstä toiseen ja sen mahdollisuus olemassa olevalla oleskeluluvalla riippuvat siitä, mikä työntekoon oikeuttava oleskelulupa ulkomaalaisella on ja mikä on se uusi työ, johon hän siirtyisi. Luparakenteenkin muuttaminen ja yksinkertaistaminen osoittautui vaikeaksi johtuen toisaalta saatavuus- ja osapäätösharkinnasta, mutta myös esimerkiksi Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista, etenkin kauppasopimuksista, ja myös EU-sääntelystä ja –oikeuskäytännöstä johtuen.

Uudenmaan TE-toimisto kannattaa työnantajakohtaisista oleskeluluvista luopumista, koska se lisää työntekijän mahdollisuuksia vaihtaa työpaikkaa ja lisää siten työvoiman liikkuvuutta. Muutoksella on myös mahdollisuus vähentää työperäistä hyväksikäyttöä, koska työntekijä voi vaihtaa työpaikkaa helpommin.

➔ Kun työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin jatkossa aina ammattialakohtaisena, se antaisi ulkomaalaiselle työntekijälle paremmat mahdollisuudet vaihtaa työpaikkaa tilanteen mukaan.

20 Työnteko-oikeutta koskevasta säännöksestä 2. liitelaissa

Esityksellä lisättäisiin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettuun lakiin (908/2017) työntekooikeutta koskeva säännös. Ehdotuksessa säännös on sijoitettu 13 a §:ksi. Loogisempi paikka säännökselle olisikin ennen 13 §:ää, koska siinä säädetään perheenjäsenen oleskelu- ja työnteko-oikeudesta.

➔ Esitetään, että 2. lakiehdotuksen uuden säännöksen numero olisi 12 a §, eikä 13 a §, jotta säännöksen sijaintipaikka laissa olisi loogisempi.

21 Työnteko-oikeudesta ja oikeudesta harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa

Työsuojeluviranomainen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto viittaavat työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (TyVL 14/2022 vp) todettuun siitä, että

ulkomaalaislain 81 b §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitun asiantuntijan kriteerit on tärkeä määrittää riittävän selkeästi.

➔ Asiantuntijan määrittely ulkomaalaislaissa osoittautui hankkeen yhteydessä hankalaksi toteuttaa. Erityisasiantuntijan määrittely onnistuu helpommin ja sitä koskeva oleskelulupasääntely voidaan toteuttaa muun muassa asetettavan palkkatason minimin osalta. Verkosta löytyy asiantuntijan määritelmälle erilaisia muotoiluja, joista yksi on tällainen: ”Asiantuntija on henkilö, jolla on kanssaihmisiään selvästi perusteellisemmat ja laajemmat tiedot joltakin alalta. Asiantuntija pystyy usein tunnistamaan ongelmia ja ratkaisemaan niitä tehokkaasti.” Tällainen määritelmä ei auttaisi oleskelulupaharkinnassa. Asiantuntijatehtäviä on erilaisia ja eri aloilla, joten yleisen ja lupaharkinnassa toimivan määritelmän tekeminen ei vaikuttaisi olevan mahdollista. Asiantuntijoihin viitataan myös mm. kauppasopimuksissa. Aiemmin lausuntokierroksella tähän lausunnoissa ehdotettiin, että lupaan voisi tässäkin asettaa tietyn minimipalkkatason, mikä kuitenkin nähtiin myös mahdottomana toteuttaa.

Työsuojeluviranomainen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitävät TyV:n tavoin tärkeänä, että ulkomaalaislain 81 b §:n 2 momentissa turvapaikanhakijoiden oikeuteen harjoittaa elinkeinoa otetaan riittävän tarkasti kantaa. Toisin kuin pykälässä säädettävissä muissa tilanteissa, esitetyn sanamuodon mukaan kansainvälistä suojelua hakevilla ei olisi oikeutta harjoittaa elinkeinoa, vaan nykysääntelyä vastaavasti ainoastaan oikeus tehdä ansiotyötä.

➔ Esityksessä ulkomaalaislain 81 d §:ssä säädettäisiin elinkeinon harjoittamisen oikeuden alkamisesta ja sen kestosta. Jäljempänä tässä vastineessa säännökseen esitetään muutosta. Sääntelyllä ei esitetä muutosta 81 b §.n 2 momentissa säädetyn osalta tältä osin, eikä muiltakaan osin. Kansainvälisen suojelun hakijan, jolla ei ole esittää matkustusasiakirjaa, voi olla käytännössä hankala aloittaa elinkeinon harjoittaminen, kuten työntekokin. On huomattava, että jos kysymyksellä tarkoitetaan niin sanottua alustatyötä tai kevytyrittäjyyttä, niistä asioista ei tässä esityksessä esitetä säädettävän.

Insinööriliiton tiedossa on tapauksia, joissa henkilöitä on kutsuttu Suomeen tekemään pätkiä samasta projektista vain alle 90 päiväksi, jotta hänelle ei ole tarvinnut hankkia oleskelulupaa. Samalla tiedot näistä työntekijöistä ja heidän täällä tekemästään työstä ovat olleet hyvin heikkoja. Nyt Insinööriliitto esittääkin, että näihin tilanteisiin tulee luoda joku sellainen prosessi, jonka avulla varmistutaan siitä, ettei lain kiertäminen ole mahdollista. Tällaista on Insinööriliiton tietojen mukaan tapahtunut esimerkiksi sellaisen yrityksen kautta, jonka pääkonttori on Euroopan ulkopuolella ja josta henkilö kutsutaan tekemään työtä yrityksen Suomessa sijaitsevaan konttoriin. Kaikkien kutsuttavien työ tapahtuu koko ajan samassa projektissa. Tällainen toiminta ei ole ensinnäkään lain mukaista, eikä uuden ulkomaalaislain tarkoituksen ja tavoitteiden mukaista. **Rakennusliitto** toteaa, että kasvava trendi on viime vuosina ollut se, että eurooppalaiset yritykset välittävät maahamme työvoimaan myös kolmansista maista. Lähtömaan palkkataso voi olla moninkertaisesti matalampi kuin meillä. Kyse ei ole eurooppalaisen työvoiman riittämättömyydestä, vaan työn hinnasta. Pohjana EU:n vapaaseen liikkuvuuteen kuuluvaksi katsotulle nykymallille on lähettäjävaltiossa myönnetty työlupa. Konkreettista työskentelyä ei sinne kolmansista maista tulleilta edellytetä. Liiketoimintamalliin kuuluva ketjuttaminen lisää tuntuvasti riskiä siitä, ettei laillisia työehtoja noudateta.

➔ TEM tulkitsee tässä tarkoitettavan menettelyä, joka perustuu työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ns. Van der Elst –tapauksessa. Esityksessä tätä koskeva säännös on ehdotuksen ulkomaalaislain 81 b §:n 1 momentin 4 kohta. Säännöstä esitetään täsmennettävän mainitusta oikeuskäytännöstä johtuen. Samalla mainittua 81 b §:ää täsmennettäisiin sen johtokappaleen muutoksella siten, että ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä [ja harjoittaa elinkeinoa] ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, mistä ei voimassa olevassa säännöksessä säädetä. Muutokset selventävät säännöksen tulkintaa, millä odotetaan olevan myönteinen vaikutus valvonnassa.

22 Työnteko-oikeuden päättymisestä

Maahanmuuttovirasto esittää, että 81 c §:n 7 momentin osalta voisi selventää, päättyisikö tilapäisen suojelun hakijan oikeus työntekoon ja elinkeinotoiminnan harjoittamiseen päätöksenteon vai vasta päätöksen tiedoksiannon hetkellä. On periaatteellisesti tärkeää, että kaikilla osapuolilla on yhtenäinen ja selkeä käsitys. Rajanvedolla voisi olla merkitystä esimerkiksi silloin, jos päätöstä ei ole vielä saatu annettua tiedoksi hakijalle, ja työnantaja tai toinen viranomainen tiedustelee hakijan työnteko-oikeutta Maahanmuuttovirastolta.

➔ TEM katsoo, että ulkomaalaisen oikeusturvan vuoksi asiaa on tulkittava siten, että oikeus päättyy vasta päätöksen tiedoksiannon hetkellä, koska ulkomaalaisella eikä tämän työnantajalla voi olla tietoa asiasta ennen tiedoksiantoa. Näin myös siksi, että jos oikeus päättyisi aiemmin, siitä olisi nimenomaisesti säädettävä, eikä näin ole perusteltua säätää, koska tilapäisen suojelun hakijan oikeus perustuu EU-direktiiviin.

23 Oikeudesta aloittaa elinkeinon harjoittaminen ja oikeuden kesto

Työsuojeluviranomainen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteavat, että kysymys siitä, milloin ulkomaalaisella on oikeus elinkeinonharjoittamiseen, on käytännössä aiheuttanut paljon epäselvyyttä, ja pitävät nykytilanteen selkeyttämiseksi erittäin tärkeänä, että ulkomaalaisen oikeudesta elinkeinonharjoittamiseen ja sen alkamisesta säädetään jatkossa nimenomaisesti. Esitetty säännös perusteluineen jää kuitenkin osin epäselväksi. Esitetyssä säännöksessä viitataan oikeudesta elinkeinonharjoittamiseen annettuun lakiin, jonka mukaan elinkeinoa saa harjoittaa luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella. Lisäksi säädettäisiin siitä, milloin oikeus elinkeinon harjoittamiseen alkaa. Esityksen perusteella oikeus elinkeinonharjoittamiseen syntyy työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan ilman mitään oleskelulupaakin silloin, kun ulkomaalaisella on kotikunta ETA-alueella ja hän oleskelee Suomessa laillisesti. Soveltamisen epäselvyyksien välttämiseksi tämä tulisi selkeyttää sitä, milloin elinkeinonharjoittaminen edellyttää yrittäjän oleskeluluvan hakemista. Hallituksen esityksen mukaan säännös täsmentäisi 185 §:n soveltamista, jossa yksi ulkomaalaisrikkomuksen tekotapa on ”harjoittaa luvatta elinkeinoa”. Edellä todettu huomioiden tulisi selventää siitä, milloin elinkeinonharjoittaminen olisi luvatonta.

➔ Ehdotuksen ulkomaalaislain 81 d §:n sääntelyllä halutaan tuoda näkyväksi jo voimassa olevan lain tosiasiassa sisältävä sääntely siitä, että kaikki ansiotoiminta ei perustu työsuhteeseen, vaan myös elinkeinon harjoittamiseen, kuten voimassa olevan lain 79 §:ssä voidaan todeta pykälän otsikosta ja sen johtosäännöksestä huolimatta. Esimerkiksi yrityksen yli- ja keskijohdolla, konsultilla ja taiteilijalla ei välttämättä ja todennäköisesti yleensä ole työsuhteeseen perustuvaa sopimusta, vaan muu sopimus, jonka perusteella ne Suomessa toimivat. Oleskelulupaharkinnassa tulee selvittää, että ulkomaalainen saa toiminnasta riittävän toimeentulon, ja että ulkomaalainen täyttää oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset.

Kun ulkomaalainen hakee oleskelulupaa muussa kuin työsuhteessa, kyse on elinkeinon harjoittamisesta, jolloin oleskelulupa harkintaan sillä perusteella. Oleskeluluvan hakemisen kannalta on keskeistä, että hakemuksesta ilmenee peruste, jolla lupaa haetaan ja että ulkomaalainen saa siitä riittävän toimeentulon. Ulkomaalainen sitten oleskeluluvan saatuaan tekee vaadittavat toimenpiteet, jotta elinkeinotoiminnan harjoittaminen tulee kirjatuksi asianmukaisesti. Sama koskee ehdotuksen 81 b §:n tilanteita, jossa maassa oleskelu ja elinkeinon harjoittaminen on lyhytkestoista. Tämä on tärkeää myös siksi, kuten hallituksen esityksessä on kirjoitettu, jotta elinkeinotoiminnan harjoittaminen olisi tosiasiassa mahdollista, tulisi ulkomaalaisen hoitaa rekisteröinti- ja veroasiat siten, että elinkeinotoiminnan harjoittaminen on tiedossa ja kirjoissa muun muassa verotuksen suorittamiseksi. Kun ulkomaalainen on toiminut, kuten edellytetään, jatko-oleskelulupavaiheessa hänen tietonsa voidaan kätevästi rekistereistä löytää ja todeta.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että oikeutta elinkeinon harjoittamiseen (erityisesti 81 b ja 81 d §) voisi pyrkiä selventämään ulkomaalaislain sekä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) muodostaman kokonaisuuden osalta. Alla on yksittäisiä kysymyksiä, joihin olisi hyvä olla mahdollisimman yksiselitteinen vastaus:

- Tarkoittaako 81 b ja 81 d § vain yksityistä elinkeinonharjoittajaa vai muutakin yrittäjää, joka esimerkiksi työskentelee omistamassaan osakeyhtiössä. Jos ensin mainittu vaihtoehto, mitä ulkomaalaislain säännöksiä sovellettaisiin muuhun yrittäjään, koska kyse ei silloin ole myöskään ansiotyön tekemisestä.

- Tarkoittaako 81 d §:n 2 momentin ilmaisu ”muuten laillisesti” mitä tahansa laillista oleskelua ja sen perustetta. Jos näin on, mitä merkitystä on sillä, että säännöksessä mainitaan erikseen tiettyjä tilanteita ja tietyillä perusteilla myönnettyjä oleskelulupia.

- 81 d §:n perustelujen mukaan, ”jos oleskelulupa on myönnetty muulla kuin elinkeinon harjoittamisen perusteella, ulkomaalaisella olisi oikeus harjoittaa myös elinkeinoa”. Pykälä viittaa siihen, että oikeus elinkeinon harjoittamiseen liittyisi kaikkiin muihinkin oleskelulupiin kuin säännöksessä erikseen mainittuihin. Perusteluja voisi kuitenkin selventää siltä osin, puhutaanko siinä ehdotetun 81 d §:n 2 momentin mukaisesta tilanteesta vai 1 momentissa viitatun elinkeinon harjoittamisesta annetun lain mukaisesta tilanteesta, eli siitä, että henkilöllä on kotikunta.

- Jos oikeus elinkeinon harjoittamiseen riippuisi käytännössä oleskeluluvasta, millainen käytännön merkitys asian arvioinnissa jäisi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetulle laille.

➔ Ulkomaalaisen oikeudelle harjoittaa elinkeinoa Suomessa voidaan oleskelulupajärjestelmällä asettaa vaatimuksia samalla tavalla kuin työnteko-oikeudenkin osalta säädetään. Jos oleskelulupaa haetaan muulla kuin työnteon perusteella, on hakemus harkittava elinkeinon harjoittamisen perusteella. Lupaharkinta ei eroa voimassa olevan lain soveltamisesta, joskin nyt laissa nimenomaisesti ja avoimesti säädettäisiin, toisin kuin voimassa olevassa laissa, että oleskelulupa voidaan myöntää muuhunkin kuin työsuhteessa tapahtuvaan toimintaan. Ulkomaalaisen tulee tällöinkin täyttää oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset sekä saada toiminnasta riittävä toimeentulo. Rajanveto sen suhteen, tuleeko kyseeseen oleskelulupa elinkeinonharjoittamiseen lain 74 §:n perusteella vai yrittäjän oleskelulupa lain 79 §:n perusteella, on varmastikin joissakin tilanteissa hienovarainen, eikä siihen ole mahdollista ottaa tarkasti ja rajaavasti kantaa. Edellisessä kohdassa on mainittu esimerkkeinä yrityksen yli- ja keskijohto, konsultti ja taiteilija, joita tyypillisimmin lähtökohtaisesti voidaan pitää lain 74 §:n soveltamisalaan kuuluvina. Kuten on todettu, lain sääntely ei esityksen johdosta muutu olennaisesti, jolloin nykyinen soveltamiskäytäntökään ei muutu olennaisesti, vaan ainoastaan tarkentuu tietyin kohdin.

TEM ehdottaa, että ehdotuksen uutta 81 d §:ää muutettaisiin. Perusteluna on se, että säännös tuntuu aiheuttavan edelleen epäselvyyttä. Muuttamisen tarkoituksena on korostaa ulkomaalaislain sääntelyä erityissääntelynä suhteessa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettuun lakiin. TEM ehdottaa, että säännöksen 1 momentti poistettaisiin, koska siinä muutoinkin vain säädettäisiin informatiivisesti elinkeinon harjoittamista koskevasta yleisestä sääntelystä, mitä ei olisi tarve tässä laissa säätää. Säännöksen jäljellä oleva sääntely koskisi oleskelulupaa ja oleskelua siltä kannalta, mitä elinkeinon harjoittaminen oleskelulupa-asioissa tarkoittaisi. Oleskelulupa elinkeinotoiminnan harjoittamisen perusteella myönnettäisiin lain 74 ja 79 §:n perusteella tai se perustuisi 81 b §:ssä säädettyihin tilanteisiin rajoitetun ajan. Lain 81 d §:ssä säädettäisiin oikeuden aloittamisesta ja kestosta. Momentissa sanamuoto *”tai muuten laillisesti”* poistettaisiin, koska kolmannen maan kansalaisen oikeuden elinkeinon harjoittamiseen tulisi perustua säännöksessä mainittuihin perusteisiin. Sanapari ”muuten laillisesti” olisi liian epämääräinen ja voisi tarkoittaa ketä tahansa kolmannen maan kansalaista, joka saapuu maahan laillisesti, mikä ei olisi sääntelyn tarkoitus liian epämääräisenä ilmaisuna, koska tällaisellakin ulkomaalaisella tulisi olla lain 81 b §:ssä säädetty peruste olemassa, ellei sitten oleskelulupaa hakisi 74 tai 79 §:n nojalla.

Muutosehdotus:

81 d §

Oikeus aloittaa elinkeinon harjoittaminen ja oikeuden kesto

~~Ulkomaalaisen oikeudesta harjoittaa elinkeinoa säädetään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919). Ahvenanmaan osalta oikeudesta harjoittaa elinkeinoa säädetään oikeudesta harjoittaa elinkeinoa annetussa maakuntalaissa (Ålands författningssamling 1996:47).~~

Ulkomaalaisen oikeus elinkeinon harjoittamiseen alkaa, kun oleskelulupa sitä varten on myönnetty 74 tai 79 §:n perusteella tai kun ulkomaalainen oleskelee maassa 81 b §:n perusteella ~~tai muuten laillisesti~~. Oikeus elinkeinon harjoittamiseen päättyy, kun oikeuden sisältävän oleskeluluvan voimassaolo päättyy tai kun 81 b §:ssä tarkoitettu oleskeluaika päättyy taikka oleskelun laillisuus päättyy.

24 Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista

Työsuojeluviranomainen pitää valvonnan kannalta erittäin tärkeänä, että toimeksiantajalle säädetään velvollisuus säilyttää tietoja ulkomaalaisten työnteko-oikeuden perusteista. Hallituksen esityksen mukaan 82 §:n 5 momentissa säädetty tietojen säilytysvelvollisuus koskisi kuitenkin vain rakennustyömaan pääurakoitsijaa ja muuta päätoteuttajaa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan osalta säilyttämisvelvollisuutta ei olisi tarve erikseen 5 momentissa säätää, koska pykälän 1–3 momenttia sovelletaan työnantajaan jo muutenkin. Työsuojeluviranomainen katsoo, että säilyttämisvelvollisuudesta tulisi säätää 5 momentissa myös pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan osalta, jotta sillä olisi tietojen säilytysvelvollisuus myös muiden kuin omien työntekijöidensä osalta. Ilman kyseistä velvollisuutta ei ole mahdollista todentaa telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan noudattaneen velvollisuuttaan varmistua työnteko-oikeudesta myös muiden kuin omien työntekijöidensä osalta.

➔ Hallituksen esityksen valmistelussa on tapahtunut erhe ja työsuojeluviranomaisen näkemys olisi hyvä ottaa huomioon. Esitetään, että ehdotuksen 82 §:n 5 momentti muutettaisiin työsuojeluviranomaisen esittämällä tavalla siten, että siinä säädettäisiin työnteko-oikeuden perusteiden säilyttämisen velvollisuus myös pääasiallista määräysvaltaa käyttävälle työnantajalle.

Muutosehdotus:

82 §

Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet

Pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan on varmistuttava rakennustyömaalla ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan on varmistuttava telakka-alueella siitä, että alueella työskentelevällä ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Työnantajan 3 momentissa tarkoitettua säilyttämisvelvollisuutta sovelletaan myös pääurakoitsijaan ja muuhun päätoteuttajaan *sekä pääasiallista määräysvaltaa käyttävään työnantajaan*.

---

25 Ammattiurheilijasta

Suomen Olympiakomitea lausuu hallituksen esityksen vaikutuksesta ammattiurheiluun.

➔ TEM on ollut käynyt keskusteluja Olympiakomitean edustajan kanssa esityksestä sen antamisen jälkeen ja niissä on päädytty yhteisymmärrykseen esittää hallituksen esitykseen verrattuna toisenlaista säännöskohtaista perustelua. TEM on esittänyt jo työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemisessa 6.9.2022 sääntelyn tarkentamista tältä osin ja esittää samaa nyt myös hallintovaliokunnalle mietinnössä huomioitavaksi.

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.

TEM 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.*

26 Käänteisestä käsittelyjärjestyksestä

Helsingin hallinto-oikeus pitää ulkomaalaislain 83 §:n 4 momentin muuttamista esitetyllä tavalla sinällään kannatettavana mutta katsoo, että säännöksen muuttamisessa tulisi huomioida hakemusten ja mahdollisten valitusten käsittelyn tarpeeton laajuus yleisemminkin ja että momenttiin tulisi sisällyttää myös ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 1 kohta. Tilanteet, joissa ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetty edellytys oleskeluluvan myöntämiselle ei täyty, ovat varsin tavallisia eivätkä valitukset juuri menesty.

➔ Esityksen UlkL 83 §:n 4 momentissa ehdotetaan otettavan huomioon lain 11 §:n 1 momentin 1 kohta, kuten Helsingin hallinto-oikeus esittää. Ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle mainittu kohta oli otettu pois ehdotuksesta, koska tuolloin vaikutti siltä, että SM oli lainsäädäntösuunnitelman mukaisesti antamassa

esityksen liittyen pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen, jossa liitännäisenä oli muukalaispassin myöntämistä koskevan sääntelyn muuttaminen. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan annettu 17.11.2022 tehdyn päätöksen johdosta. Tämän esityksen UlkL 83 §:n 4 momentin säännökseen 1 kohta kuitenkin jäi, mutta säännöskohtaisissa perusteluissa siltä puuttuvat perustelut, kun ne oli poistettu ja unohdettu sinne palauttaa. TEM katsoo, että 1 kohdasta olisi tässä säädettävä lausujan esittäminen perusteluin.

Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistot toteavat, että TE-toimistossa on ollut käsittelyssä tapauksia, joissa työnantaja ei ole TE-toimiston pyynnöstä huolimatta toimittanut työntekijän oleskelulupahakemuksen liitteeksi voimassa olevan ulkomaalaislain 72 §:n mukaista työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettua selvitystä työnteon keskeisistä ehdoista. Lisäksi työnantaja on ilmoittanut TE-toimistolle, että työnantaja ei ole ollut tietoinen oleskelulupahakemuksesta tai oleskeluluvan hakijasta. Näissä tapauksissa TE-toimisto katsoo, että Maahanmuuttovirasto voisi tehdä päätöksen ilman TE-toimiston osapäätöstä.

➔ Käytännössä on ilmennyt, että TE-toimistojen kuvaamia tapauksia on ollut kymmeniä, eikä voimassa oleva ulkomaalaislaki anna tilanteeseen vastausta. TEM katsoo, että esityksen uusi sääntely ehdotuksen 83 §:n 4 momentin ja muiden ulkomaalaislain muutosten johdosta tulisi antamaan paremmat työkalut tällaisten tilanteiden hallitsemiseksi. On myös huomattava, että hakemusmenettelyn on tarkoitus jatkossa siirtyä enemmän verkkoon, sähköiseen hakemiseen, jossa työnantajan tulee olla rekisteröitynyt, joten ilmiön ei odoteta sen vuoksi olevan kovin todennäköinen. Se voisi ilmetä paperisena tehdyssä hakemuksessa, mutta sellaisetkin tilanteet voitaisiin paremmin ratkaista uuden sääntelyn perusteella.

27 Käsittelyajoista

Keskuskauppakamari ihmettelee sitä, että hallituksen esitykseen kirjatut käsittelyaikatavoitteet poikkeavat merkittävästi hallituksen asettamasta käsittelyaikatavoitteesta. Keskuskauppakamari huomauttaa, että yritysten näkökulmasta keskeistä on se, kuinka kauan kokonaismaahantuloaika kestää. Tällä tarkoitetaan sitä aikaa, joka kuluu rekrytointipäätöksestä töiden aloittamiseen. Oleskelulupakäsittelyn keston tilastointi antaa aivan liian hyvän kuvan tilanteesta, koska käsittelyaikaan ei huomioida ennen tunnistautumista kuluvaa aikaa tai hakemusten täydentämiseen kuluvaa aikaa. **Suomen Yrittäjät** toteaa, että esityksen perusteella ei ole selvää, onko kuukauden käsittelyaikatavoite realistinen.

➔ Ulkomaalaislaissa on säädetty työperusteisten oleskelulupahakemusten enimmäiskäsittelyajasta, joka perustuu EU-sääntelyyn. Ehdotuksen mukaan laissa säädettävä maksimiaika lyhennettäisiin neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen ja lisäksi säädettäisiin tarkemmin kunkin lupaviranomaisen omasta käsittelyajasta. Lain kirjaus ei yksin takaa nopeaa hakemuksen käsittelyä, vaan tarvitaan konkreettisia toimia koko prosessissa ja sen jokaisessa vaiheessa. Käsittelyaikoihin vaikutetaan muillakin keinoilla, ml. automaatiolla, sähköisellä hakemisella jne., mutta myös mm. Maahanmuuttoviraston tulossopimusneuvotteluilla ja –seurannalla. On huomattava, että ulkomaalaislain säännös käsittelyajasta vaikuttaa siihen, milloin käsittelyajan ylittymisestä voi kannella viranomaiselle, ja että hallintolaissa säädetään, että asia on

käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Täytyy muistaa, että kantelut työllistävät viranomaisia ja ovat lupamenettelyssä pois päätöksenteosta. Käsittelyaikojen seurannassa on tarkoitus aikaisempaa tarkemmin selvittää ja seurata aikaa, joka kuluu eri viranomaisissa.

28 Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta

Työsuojeluviranomainen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kiinnittävät huomiota esitetyn säännöksen 3 momenttiin (tarkoittanevat 186 §:n 2 momenttia), jonka mukaan rangaistusvastuu työnantajan ja toimeksiantajan kesken määräytyy 82 §:n 4 ja 5 momentin mukaan. Kuten säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, tarkoitus on, että jatkossa vastuu ei jakautuisi osapuolten kesken, vaan rangaistusvastuu koskisi sekä työnantajaa että toimeksiantajaa. Esitetty säännöksen sanamuoto viittaa vastuun jakautumiseen jommallekummalle osapuolelle. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan säännös olisi selkeämpi, jos toimeksiantajan osalta säädettäisiin rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn kaltaisesti siitä, että työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan myös ulkomaalaislain 82 §:n 4 ja 5 momentissa tarkoitettu toimeksiantaja, joka laiminlyö lain 82 §:n 4 tai 5 momentissa säädetyn velvollisuutensa.

➔ TEM katsoo, että esitettyä muutosta ei voi tehdä 186 §:n 2 momenttiin, koska siinä säädetään rangaistusvastuun kohdentumisesta ja esitetty muutos on rangaistussäännös, joka olisi sijoitettava pykälän 1 momenttiin. Selkeyden kannalta voisi olla perustellumpaa muuttaa 2 momenttia siten, että siinä ei todettaisi rangaistusvastuun määräytymisestä työnantajan ja toimeksiantajan ”kesken” kirjoittamalla säännös hieman toisella tavalla. TEM siten ehdottaa lain 186 §:n 2 momentin muuttamista.

Muutosehdotus:

186 §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

~~Rangaistusvastuu~~ Työnantajan ja toimeksiantajan *rangaistusvastuu* ~~kesken~~ määräytyy 82 §:n 4 ja 5 momentin mukaan. Rangaistusvastuun kohdentumisesta työnantajan ja tämän edustajan kesken säädetään rikoslain 47 luvun 7 §:ssä.

29 Pidättäytymispäätöksestä

Helsingin poliisilaitoksen mukaan esityksen mukainen vähintään kolmeksi kuukaudeksi tehtävä pidättäytymispäätös on oikeasuhtainen ja toimiva keino estää työvoiman hyväksikäyttöä ja jopa ihmiskauppaa estämällä rekrytoinnin ulkomailta suoraan väärinkäytöksiin syyllistyvien työnantajien palvelukseen. Pidättäytymispäätöksen osalta tulisi huomioida mahdollisuus päätöksen tekemiseen, mikäli työnantaja on tuomittu tai tätä on todennäköisiä syitä epäillä väärien tietojen antamisen lisäksi työvoiman rekrytointiin kohdistuvasta rikoksesta, kuten kiskonnasta. Vastikkeettoman tai vastikkeeltaan epäsuhtaisen rekrytointimaksun eli kynnysrahan kiskominen on niin yleistä, että voidaan jopa todeta käytännössä kaikkien kehitysmaista työllistyvien maksavan kynnysrahaa.

Kynnysrahaa kiskotaan paitsi antamalla valheellisia tietoja viranomaiselle ilman tosiasiallista työllistämisen tarkoitusta, myös tosiasiassa myymällä työpaikkoja joko yrittäjän itsensä hallitsemasta työpaikasta tai toisesta yrityksestä, johon kynnysrahan kiskojalla on vaikutusta. Pidättäytymispäätöksen harkinnassa tulisikin huomioida oleskeluluvan saaneiden tosiasiallinen työskentely työpaikan tarjonneessa yrityksessä oleskeluluvan saamisen jälkeen.

➔ Kiskonnasta säädetään rikoslain 36 luvun 6 §:ssä ja sen törkeästä tekomuodosta 7 §:ssä. Jos työnantaja on tuomittu tai sitä epäillään rikoksesta, on se ja sen tutkiminen ensisijaista suhteessa pidättäytymispäätökseen. On huomattava, että tällaisessa tilanteessa työnantaja ei täyttäisi todennäköisesti ehdotettavassa ulkomaalaislain 71 ja 71 b §:ssä työntekoa koskevan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä ja työnantajan selvittämisvelvollisuuksia ja toisaalta hakemukseen, joka koskisi tällaista työnatajaa, voitaisiin soveltaa lain 36 §:n 4 momenttia maahantulosäännösten kiertämisen tarkoituksesta.

Pohjanmaan ELY-keskus nostaa esille, että kaikkien alueiden TE-toimistojen yritys- ja työnantajapalveluiden kuin vain TE-toimistojen keskitettyjen työlupayksiköiden olisi hyvä olla tietoinen pidättäytymispäätöksistä sen omalla toimialueellaan. ELY-keskusten ja TE-toimiston tulosohjaussopimuksiin on kirjattu kansainvälisten rekrytointien edistäminen omalla toimialueellaan. Mikäli tiedonvaihtoa ei vahvisteta nykyistä paremmin, syntyy tilanteita, joissa eri viranomaiset voivat yrittää edistää sellaistenkin yritysten kansainvälisiä rekrytointeja, joille TE-toimistojen työlupayksikkö tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt pidättäytymispäätöksen tai joiden toiminnassa on havaittu työsuojelun tai poliisin toimesta rikkomuksia. Sama tämänhetkinen alueellinen tiedonvaihdollinen haaste eri viranomaisten toiminnoissa pätee siis myös valvonnan osalta sikäli, kun Aluehallintovirasto on katsonut, että on syytä epäillä rikkomuksen tapahtuneen. Eri kansainvälisen rekrytointien parissa työskentelevillä valtionhallinnon viranomaisilla tulisikin olla nykyistä paremmin tietoa niistä työnantajista, joita epäillään rikkomuksista ja, joihin on kohdistettu pidättäytymispäätös, jotta viranomaisten toiminnat eivät ole keskenään ristiriitaisia tiedon puutteen vuoksi.

➔ Kyse on yleisellä tasolla viranomaisten laissa säädettävistä tehtävistä ja tiedonsaantioikeuksista ja oikeuksista käyttää ns. katseluoikeutta UMA-järjestelmään. Asiasta säädetään asianmaisen viranomaisen omassa lainsäädännössä ja laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), joihin ei tässä esityksessä esitetä muutosta.

SAK:n mielestä rekrytoinnit ulkomailta tulisi estää vähintään kahdeksi vuodeksi työntekijöiden hyväksikäyttöön syyllistyneiltä työnantajilta. Jos pidättäytymismääräys ei voi oikeudellisena keinona olla pidempi kuin vuosi, pitää saada käyttöön tehokkaammat keinot ja säätää sellaisesta oikeudellisesta instrumentista, jolla voidaan estää hyväksikäyttöön syyllistyvän työnantajan mahdollisuus jatkaa hyväksikäyttöön perustuvaa liiketoimintamallia.

➔ Perustuslakivaliokunta on arvioinut pidättäytymispäätöstä koskevan säännöksen esityksessä esitetyssä muodossa ja oikeusministeriön kanssa aiemmin käytyjen keskustelujen perusteella TEM ei pidä mahdollisena, että pidättäytymispäätöksen

enimmäiskestoa pidennettäisiin vuodesta, eikä sitä tässä vaiheessa ole mahdollista tehdä.

Suomen Yrittäjien mukaan pidättäytymispäätös on työnantajan kannalta ankara seuraamus eikä sen käyttöalan ja toisaalta keston merkittävään laajentamiseen ole sen 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.

➔ Pidättäytymispäätöksiä on tähän mennessä tehty vain muutama. Sääntelylle on kuitenkin katsottu olevan perusteet olla edelleen olemassa. Pidättäytymispäätöstä koskevaa ulkomaalaislain 187 §:ää on muutettu aiemmin syksyllä 2021, jolloin säännökseen lisättiin pidättäytymispäätöksen määräämistä edeltävä työnantajan ohjaava menettely. Sääntelyn tarkoituksena on varata työnantajalle mahdollisuus korjata puutteellisuudet ja siten välttää pidättäytymispäätöksen määrääminen. Tähän menettelyyn ja suojattavaan intressiin eli ulkomaisen työvoiman suojaamiseen nähden kyseessä ei voida katsoa olevan suhteettoman ankarasta seuraamuksesta.

Oikeusministeriön huomio kiinnittyy säännöksen muotoilun osalta viittaukseen 71 §:n 1 ja 2 kohtaan. Kyseisessä säännöksessä ei säädetä työnantajan velvollisuudesta antaa tietoja, vaan luvan edellytyksistä. Lain 71 b §:n mukaan työnantajan selvitysvelvollisuus koskisi 71 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Epäselväksi jää, onko vastaava velvollisuus myös 187 §:ssä viitatun 71 §:n 2 kohdan osalta. Perusteluiden mukaan ”Pidättäytymispäätöksen oikeusvaikutukset alkaisivat päätöksen päivämäärästä”. Muutoksenhaun osalta päätökseen sovellettaisiin lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Voimassaolevassa ulkomaalaislaissa eikä esityksessä vaikuta olevan säännöksiä siitä, että pidättäytymispäätös olisi täytäntöönpantavissa lainvoimaa vailla. Hallintoprosessilain lähtökohtana on täytäntöönpano vasta lainvoimaisena (HOL 122 §). Jotta oikeusvaikutukset alkaisivat ennen lainvoimaa, tulee täytäntöönpanokelpoisuudesta erikseen säätää.

➔ Oikeusministeriön huomioiden perusteella esitystä ehdotetaan muutettavan siten, että 71 b §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin työnantajan velvollisuudeksi vakuuttaa, että se on täyttänyt 71 §:n 1 kohdan lisäksi myös 2 kohdan velvollisuuden eli velvollisuuden varmistaa, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä, lupaa tai hyväksyttyä terveydentilaa, että työntekijä täyttää niitä koskevat vaatimukset.

Muutosehdotus:

71 b §

Työnantajan selvittämisvelvollisuus

Työnantajan on liitettävä työntekijänsä hakemukseen:
1) 71 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista;

2) työhön sovellettava työehtosopimus tai tieto siitä, että sovellettavaa työehtosopimusta ei ole;
3) työntekopaikka tai jos työntekijällä ei ole pääasiallista kiinteää työntekopaikkaa, selvitys niistä periaatteista, joiden mukaan työntekijä työskentelee eri työkohteissa;
4) työnteon alkamisajankohta ja määräaikaisen työsopimuksen osalta sen päättymisaika;
5) tieto ammattialasta, jolla työ tehdään;
6) vakuutus 71 §:n 1 *ja 2* kohdan velvoitteiden täyttämisestä.

TEM katsoo, että vastaavasti ulkomaalaislain 187 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa, koska esityksessä erheellisesti viitataan lain 71 §:n 1 ja 2 kohtaan työnantajan velvollisuutena, vaikka kyse ei tuossa säännöksessä ole työnantajan velvollisuudesta, vaan oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Lisäämällä edellä työnantajan selvittämisvelvollisuutta koskevaan 71 b §:n 6 kohtaan 71 §:n 1 kohdan lisäksi 2 kohta, riittävä lain täsmentäminen tulisi suoritetuksi. Näin lain 187 §:n 1 momenttia tulisi vastaavasti muuttaa täsmällisempään muotoon. Jotta pidättäytymispäätöksellä olisi tehokas vaikutus heti sen päättämisen jälkeen, olisi sen oltava täytäntöönpantavissa lainvoimaa vailla. Ei olisi mielekästä tehdä pidättäytymispäätöstä ilman aiheetonta viivytystä, kuten laki on edellyttänyt jo vuosikausien ajan, ja todeta sitten kun päätös on tehty, että sillä ei olisi vaikutusta kuin vasta sen ajan kuluttua, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi. Vaikka oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) lähtökohtana on täytäntöönpano vasta lainvoimaisena (HOL 122 §), olisi tässä tapauksessa perusteltua poiketa tästä lähtökohdasta, koska kyseessä olisi ulkomaisten työntekijöiden suojaaminen epäasiallisesti toimivalta työnantajalta, kuten Helsingin poliisilaitos on lausunnossaan myös todennut pidättäytymispäätöksen olevan oikeasuhtainen ja toimiva keino estää työvoiman hyväksikäyttöä ja jopa ihmiskauppaa estämällä rekrytoinnin ulkomailta suoraan väärinkäytöksiin syyllistyvien työnantajien palvelukseen. Jotta oikeusvaikutukset alkaisivat ennen lainvoimaa, tulee täytäntöönpanokelpoisuudesta erikseen säätää, minkä vuoksi TEM ehdottaa siitä säätämistä tässä säännöksessä lisäämällä siihen uuden 4 momentin. Kun päätös olisi täytäntöönpantavissa lainvoimaa vailla olevana, hallintotuomioistuin päättäisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla työnantajan valituksesta, olisiko päätöstä noudatettava.

Muutosehdotus:

187 §

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

Työ- ja elinkeinotoimisto tai Maahanmuuttovirasto voi päättää, että tämän luvun mukaisia oleskelulupia ei myönnetä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ~~71 §:n 1 tai 2 kohdassa,~~ 71 b §:n 1 *momentissa tarkoitetuista seikoista* tai 2 *momentin nojalla työnantajalta*

pyydetyistä seikoista taikka 82 §:ssä tarkoitetuista seikoista. Päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun työ- ja elinkeinotoimisto tai Maahanmuuttovirasto sai tiedon päätöksen perusteesta.

[2 ja 3 momentti, kuten HE]

Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

30 Nopeasta ja sujuvasta lupamenettelystä sekä kansallisen turvallisuuden turvaamisesta

Suojelupoliisi toteaa, että prosesseja tehostettaessa ja etukäteisvalvontaa vähennettäessä on tiedostettava, että samalla myös riski väärinkäytöksille kasvaa. Se myös korostaa, että sillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus arvioida oleskeluluvan hakijoiden kansalliselle turvallisuudelle muodostamaa uhkaa oleskeluluvan tyypistä riippumatta. **SAK** kannattaa työperusteisen maahanmuuton edistämistä, mutta huomauttaa, että lupaprosessien nopeuttaminen ei saisi toteutua ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön riskin lisääntymisen hinnalla. Ulkomaisen työvoiman lisääntyessä työperäisen hyväksikäytön määrän voidaan olettaa lisääntyvän ja siksi ennakkovalvonnasta ei tule luopua. Puutteellinen työehtojen ennakkovalvonta lisää väärinkäytöksien riskejä eikä viranomaisten jälkivalvonta yksin pystyy riittävän tehokkaasti torjumaan työntekijöiden hyväksikäyttöä. SAK pitää tärkeänä lupaprosessien nopeuttamista ja tehostamista sekä siihen liittyvää automatisointia ja digitalisointia. Prosessien nopeuttaminen ei saisi kuitenkaan vaikuttaa heikentävästi työehtojen ennakkovalvontaan eikä työntekijöiden oikeusturvaan. **Uudenmaan TE-toimisto** toteaa, että TE-toimiston ennakkovalvonnan suorittamiseksi tarvitaan laajempi pääsy eri tietovarantoihin, kuten tuomioistuinten ratkaisuihin koskien työsyrjintää ja ihmiskauppaa, joista tuomioista TE-toimisto ei tällä hetkellä saa tietoa automaattisesti.

➔ TEM katsoo, että uudistus ei lisää riskiä väärinkäytösten lisääntymiselle. Sen lisäksi, että ulkomaalaislain säännöksiä muutetaan nykyistä tarkemmaksi, lupamenettelyssä hyödynnetään enenevässä määrin eri viranomaisrekistereistä saatavaa tietoa sekä viranomaisyhteistyötä ylipäänsä. Oleskelulupaa ei myöskään tulla jatkossakaan myöntämään puutteellisten työehtojen perusteella, vaan automaatiolla ja rekisteritarkistuksilla pystytään paremmin havaitsemaan tällaiset hakemukset tarkempaan tutkintaan. Viranomaisten välinen tietojenvaihto on tärkeää ja on tärkeää, että lupaviranomaisella on pääsy tietoihin, joita se tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsee.

Työ- ja elinkeinoministeriö on vuoden 2022 alussa asettanut ulkomaalaislain 211 §:n nojalla ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunnan. Erityisenä fokuksena jatkaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vastaisen työryhmän työtä, jonka määräaika on päättynyt. Neuvottelukunta on lisäksi asettanut kaksi jaostoa eli asiakastyötä tekevistä viranomaisista koostuvan valvontajaoston ja työperäisen hyväksikäytön vastaisen jaoston, jossa ovat mukana myös järjestöt. Valvontajaoston tehtävänä on koordinoida ulkomaisen työvoiman maahantuloon, maassa oleskeluluun, työntekoon ja yrittämiseen liittyvää operatiivista viranomaisyhteistyötä sekä sopia niihin liittyvien käytäntöjen parantamisesta. Hyväksikäytön vastaisen jaoston erityinen tehtävä on valmistella työperäisen hyväksikäytön vastaisten toimien pitkän aikavälin strategia ja ohjelma.

31 Muutoksenhausta

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 74/2022 vp on esitetty suositus ulkomaalaislain muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että muutoksenhakuoikeus on syytä muotoilla yleiseksi oikeudeksi esimerkiksi vakiomuotoisella viittauksella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on tällöin mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla.

➔ TEM katsoo, konsultoituaan SM:n maahanmuutto-osastoa, että perustuslakivaliokunnan huomio on varmastikin perusteltu ja jossain vaiheessa tehtävä, mutta ei kuitenkaan nyt. Huomio on suositus ja sen sisältö jää kuitenkin teoriatasolle. Nykyisellä sääntelyllä on pärjätty tähän mennessä hyvin. On huomioitava myös, että siinäkään asiassa, johon PeVL 27/2021 vp:ssa viitataan, ei johtanut muutoksiin lopullisessa sääntelyssä. Muutos olisi tehtävä ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tai muutoin tehtävässä kokonaistarkastelussa.

Muutoksenhakusääntelyn muuttaminen ei ole tekninen asia ja vaatisi koko laajan lain läpikäymisen. Todennäköisesti lain 191 §:ää tulisi täsmentää. Laissa on tiettyjä päätöksiä (SM, UM, VN), joissa pitäisi PeV:n lausuntojen valossa tarkastella, olisivatko valituskelpoisia tai pitäisikö lisätä valituskieltoihin (ks. esim. 28, 60 e, 71, 109, 166 a ja 133 §). Muutosten tekeminen edellyttäisi yhteistyötä ja valmistelua OM:n kanssa, jolloin voidaan kysyä, onko perusteltua tehdä eduskuntavaiheessa ilman asianmukaista säädösvalmisteluprosessia kuulemisineen kaikkineen. Tulisi hahmottaa, mikä oikeastaan on se konkreettinen epäkohta, joka nousee esille, ja onko tässä todellista oikeusturvaongelmaa tai -epäselvyyttä. Koko muutoksenhakusääntelyn kokonaisuus edellyttäisi tarkastelua. Ulkomaalaislaissa valituskieltoja on myös muualla kuin 191 §:ssä ja voi kysyä, pitäisikö kaikkien olla 191 §:ssä (ks. esim. 129, 132, 140 ja 177 §). Tämän HE:n osalta yksityiskohtana vielä muutoksenhaku Business Finlandin lausunnosta, jolloin pohdittavaksi tulisi, pitäisikö se sitten jotenkin muotoilla muutoksenhakukelpoiseksi päätökseksi tai säännellä sitten erikseen vakiomuotoisen viittauksen oheen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 190 §:n 2 momentti valittamisesta pääasian yhteydessä vaikuttaa olevan ristiriidassa saman pykälän 1 momentissa todetun kanssa (samat ratkaisut mainittu molemmissa momenteissa).

➔ TEM pitää tärkeänä, että laissa säädettäisiin esityksen 190 §:n 2 momentista, jotta siinä säädettävä asia tulisi mahdollisimman selkeästi ilmi laista, koska se olisi tällöin myös käytäntöä ohjaava ja sitä informoiva säännös. Ratkaisuna oikeusministeriön esittämään asiaan voisi olla, että säännöksen 1 ja 2 momentti yhdistettäisiin seuraavasti ja korostettaisiin pääsian merkitystä muutoksenhaun osalta lisäämällä säännökseen sanat *”kuitenkin vasta”* osoittamaan muutoksenhaun poikkeuksellisuutta ja ajallisuutta pääasian yhteydessä.

Muutosehdotus:

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työ- ja elinkeinotoimiston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen sekä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta *kuitenkin vasta* pääasian yhteydessä.

[Ehdotuksen 3 ja 4 momentti, kuten HE, siirtyisivät 2 ja 3 momentiksi]

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen 194 §:n 2 momentti työnantajan valitusoikeudesta siihen kohdistetusta päätöksestä (sertifiointi) vaikuttaa tarpeettomalta huomioiden 190 §:ssä ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetty. **Maahanmuuttovirasto** toteaa, että 194 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla olisi oikeus valittaa työntekoa koskevasta oleskelulupapäätöksestä siltä osin kuin kyse on työnantajan 71 §:n 1–3 kohdassa tai 71 b §:ssä säädettyjen velvollisuuksien täyttämisestä, ja työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on 72 a §:n 1 momentissa säädetyistä edellytyksistä, jotka TE-toimisto ratkaisee. Olisi hyvä tarkentaa, miten laajasti valitusoikeutta tulee käytännössä tulkita. Kyseiset 71 §:n 1-3 kohdat arvioitaisiin kaikissa työntekoa koskevissa oleskelulupapäätöksissä ja työnantajalla olisi 71 b §:n mukaiset velvollisuudet kaikissa työperusteisissa oleskelulupa-asioissa. Tämä koskisi myös niitä asioita, joissa lupa myönnetään hakemuksen mukaisesti tai evätään hakijasta johtuvista syistä, eikä työnantajaan liittyvissä seikoissa olisi puutteita. Siksi voisi selventää, koskisiko työnantajan valitusoikeus vain päätöksiä, joissa lupa evätään nimenomaan työantajaan liittyvien syiden perusteella. Kysymyksestä tulisi nyt tärkeä, koska työnantajan valitusoikeus on koskenut aiemmin vain TE-toimiston osapäätöksessään ratkaisemia edellytyksiä. Ne on ollut päätöksen lopputuloksesta riippumatta yksinkertaista erottaa seikoista, joista vain hakija voi valittaa.

➔ TEM toteaa oikeusministeriön esittämään, että hallituksen esityksen lausuntokierroksella Turun hallinto-oikeus lausui, että ”esitetyistä 76 ja 78 §:stä tai esitysluonnokseen sisältyvistä kyseisten pykälien säännöskohtaisista perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko tarkoituksena, että sertifioinnin myöntämistä ja peruuttamista koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla. Esitetyistä pykälistä tai yksityiskohtaisesta perusteluista ei liioin ilmene, miten forum sertifiointia koskevissa mahdollisissa valitusasioissa määräytyy.” Tästä syystä esitykseen otettiin säännös. TEM viittaa myös edellä muutoksenhakua koskevan sääntelyn muuttamisesta kirjoitettuun.

TEM toteaa Maahanmuuttoviraston esittämän osalta, että työnantajan valitusoikeus koksisi niitä velvollisuuksia, jotka sen lain mukaan tulisi täyttää. Näin ollen 194 §:n 1 momenttiin olisi tehtävä lain 187 §:n tavoin muutos siten, että siitä poistetaan viittaus 71 §:ään ja tässä nimenomaan 1–3 kohtaan, koska kyseinen säännös säätää oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, eikä työnantajan velvollisuuksista. Edellä 71 b §:n 1 momentin 6 kohtaan ehdotettavan muutoksen johdosta muutoksenhaku kohdistuisi kuitenkin myös 71 §:n 1 ja 2 kohtaan, koska mainitussa

71 b §:n säännöksessä työnantajan velvollisuus olisi vahvistaa, että se on varmistanut 71 §:n 1 ja 2 kohdan tarkoittamat seikat. Työnantajan valitusoikeus kohdistuisi laissa sen velvollisuuksiin, jotka sen tulee täyttää.

Muutosehdotus:

194 §

Työnantajan valitusoikeus

Työnantajalla on oikeus valittaa työntekoa koskevasta oleskelulupapäätöksestä siltä osin kuin kyse on työnantajan ~~71 §:n 1–3 kohdassa tai~~ 71 b §:ssä säädettyjen velvollisuuksien täyttämisestä ja työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on 72 a §:n 1 momentissa säädetyistä edellytyksistä, jotka työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee.

Työnantajalla on oikeus valittaa 76 ja 78 §:ssä tarkoitetusta työnantajan sertifiointia koskevasta päätöksestä.

32 Pitkäaikaisesta viisumista eli ns. D-viisumista

Keskuskauppakamari toteaa, että Suomi on vihdoin ottanut käyttöön kansallisen pitkäaikaisen viisumin (ns. D-viisumi). Keskuskauppakamari pitää D-viisumia periaatteessa hyvänä, mutta huomauttaa, että valittu toteuttamismalli pitää sisällään suuria valuvikoja, jotka merkittävästi heikentävät viisumin vaikuttavuutta osaajien maahanmuuton vauhdittamisessa. D-viisumi myönnetään vasta oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Maahantuloa nopeuttava vaikutus on vain 7–14 vuorokautta, joka tulee siitä, että oleskelulupakorttia ei tarvitse odottaa lähtömaassa. Keskuskauppakamari on esittänyt, että nopean maahantulon mahdollistava D-viisumi pitäisi myöntää heti, kun henkilö on laittanut oleskelulupahakemuksen vireille. Näin toimitaan useissa muissa Euroopan maissa.

➔ Esitys ei ole varsinaisesti pitkäaikaista viisumia koskeva, sillä esityksellä saatettaisiin sitä koskeva ulkomaalaislain 17 c § ajan tasalle lain 5 lukuun esitettävistä muutoksista johtuen ja lisäksi säädettäisiin sertifioidun työnantajan työntekijän ja tämän perheenjäsenen osalta pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä. D-viisumin muunlainen käyttö on eri hankkeen aihe.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 17 c §:n muuttamista. Muuttaminen olisi tarpeen jo siitäkin syystä, että ulkomaalaislain 5 luvun pykälät muuttuvat, eivätkä siten lain 17 c §:n viittaukset tapahtuisi enää oikein muuttuneisiin säännöksiin. Hallituksen esityksen HE 99/2022 vp yhteydessä on lisäksi tullut ilmi, kun on ilmennyt tämän esityksen (HE 114/2022 vp) aikataulun siirtyminen ja siihen liittyvä EU:n RRF-rahoituksen ehdot, että esitysten välillä on täytynyt tehdä yhteen sovittamista, jotta tämän ns. D-viisumin myöntäminen tapahtuisi oikeille ryhmille oikeaan aikaan ja ilman katkoksia (HaVM 21/2022 vp). Nyt tällä esityksellä 17 c §:ään lisättäisiin sertifioidun työnantajan työntekijä ja hänen perheenjäsenensä. Esityksellä HE 99/2022 vp säännökseen on lisätty uusi 2 momentti (sk 1088/2022), joten muutokset olisi tehtävä tämän esityksen johdosta ainoastaan säännöksen 1 momenttia koskevasti, mutta säännösmuutos olisi koko pykälää koskeva.

➔ Pitkäaikaisen viisumin myöntämistä koskeva säännös tulisi tämän esityksen seurauksena muuttaa.

Muutosehdotus:

17 c §

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen

Pitkäaikainen viisumi myönnetään nopeutettua maahantuloa varten hakemuksesta kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty:

1) oleskelulupa erityisosaamista vaativaan asiantuntijatehtävään *73 §:n* nojalla;

2) *73 a §:ssä* tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti;

3) *80 §:ssä* tarkoitettu kasvuyrittäjän oleskelulupa;

4) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainitun lain 5 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna johtajana tai 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana;

5) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 6 tai 6 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa tutkijalle taikka mainitun lain 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa opiskelua varten;

6) oleskelulupa yrityksen yli- tai keskijohdon tehtäviin *74 §:n 1 momentin 4 kohdan* nojalla;

7) *5 luvussa tarkoitettu oleskelulupa ansiotyötä varten sertifioidun työnantajan työntekijänä; tai*

8) 1–*7* kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Pitkäaikainen viisumi myönnetään maahantuloa varten hakemuksesta ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jolla on voimassa oleva Suomen myöntämä oleskelulupa, jos hakijan oleskelulupakortti on kadonnut, anastettu, vanhentunut tai se ei muusta vastaavasta syystä ole hakijan hallussa tai käytettävissä. Hakijan on esitettävä oleskelulupakortin menettämisestä selvitys.

33 Voimaantulo- ja siirtymäsäännöksestä

Esityksen voimaantulosäännöstä olisi täsmennettävä pitkäaikaisen viisumin osalta, koska UMA-järjestelmäkehityksestä johtuen säännöksen soveltaminen sertifioidun työnantajan työntekijään alkaisi myöhemmin eli samaan aikaan kuin säännöstä alettaisiin soveltaa opiskelijoihin ja tutkijoihin, ja siinä lisäksi säilytettäisiin ehdotuksen siirtymäsäännös siitä, että vireillä olevaan hakemukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa ollutta 82 §:ää. Siirtymäsäännös olisi kokonaisuudessaan näin:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 17 c §:n 1 momentin 5 ja 7 kohtaa sekä 8 kohtaa, siltä osin kun on kyse 5 ja 7 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenestä, sekä mainitun pykälän 2 momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä huhtikuuta 2023.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 82 §:ää.

34 Erikoissairaanhoitolaista ja kansanterveyslaista

Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989) ja kansanterveyslaki (66/1972), lukuun ottamatta sen 28 ja 29 §, on kumottu 1.1.2023 alkaen lailla 616/2021. Liitelakien 6 ja 7 muutokset kohdistuisivat näin ollen kumottuihin lakeihin. Liitelakien säännöksistä säädetään uudessa, 1.1.2023 voimaan tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 §:ssä, jota sen sijaan tulee muuttaa. Muutoksesta on sovittu sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Muutosehdotus:

➔ Liitelait 6 ja 7 hylättäisiin, koska niitä koskevat lait kumoutuvat 1.1.2023.
➔ Muutettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 § seuraavasti:

56 §

Terveydenhuollon järjestäminen eräissä tapauksissa

Terveydenhuollon järjestämisessä hyvinvointialueen asukkaaseen rinnastetaan tässä laissa myös hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskeleva:

1) henkilö, jolla on ulkomaalaislain (301/2004~~) 78 §:n 1 tai 2 momentissa, 3 momentin 1, 2, 5 tai 7 kohdassa taikka 79 §:n 1 momentin 1 tai 2~~ *73 §:ssä, 81 a §:n 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa taikka 2–4 momentissa tai 81 b §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa* tarkoitettu työnteko-oikeus ja jolla on Suomessa voimassa oleva työ-, virka- tai muu palvelussuhde tai joka on vähintään kuusi kuukautta kestäneen työ-, virka- tai muun palvelussuhteen päätyttyä rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi;

2) henkilö, jolle on myönnetty ulkomaalaislain ~~81 §:n nojalla mainitun lain 3 §:n 26 kohdassa~~*73 a §:ssä* tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, sekä tällaisen henkilön mainitun lain 37 §:ssä tarkoitetut perheenjäsenet;

3) henkilö, jolla on kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) mukainen kausityöhön oikeuttava lupa;

4) henkilö, jolla on kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) mukainen lupa; tai

5) tutkija ja työsuhteessa oleva henkilö, jolla on kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain

(719/2018) mukainen lupa tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämä vastaava lupa.

35 Alhaisesta koulutustasosta ylöspäin

Insinööriliitto ehdottaa etenkin kolmansista maista tulevien työntekijöiden osalta, että esimerkiksi alhaisen koulutustason työhön Suomeen tulevalle työntekijälle tarjottaisiin mahdollisuus jonkinlaisen vapaaehtoisen testin tai kokeen tekemiseen, jotta hän pääsisi suoraan sille tasolle suomalaista (perus-) koulujärjestelmää, jolla hänen arvioitaisiin olevan. Näin toimittaisiin etenkin sellaisessa tapauksessa, että henkilö tulisi maasta, jossa koulutustaso ei ole korkea tai jossa koulutuksen saaminen on ylipäätään ollut vaikeaa tai liian kallista. Jos henkilö sitten tahtoisi, tarjottaisiin hänelle mahdollisuutta jatkaa koulussa esimerkiksi jopa ammattitutkintoon saakka töiden ohella. Tällä tavalla Suomi voisi kilpailla sellaisista kansainvälisistä osaajista, joilla ei vielä Suomeen tullessaan ole ollut tietoa omasta soveltuvuudesta opiskeluun ja sitä kautta loppujen lopuksi mahdollisesti myös asiantuntijatehtäviin. Kouluttautumismahdollisuuksista työn ohella tulee kertoa myös niissä tapauksissa, kun henkilö tulee maahan erityisasiantuntijana, jos koulutuksen tarvetta tai halua kouluttautumiseen ilmenee.

➔ Ei aiheuta toimenpiteitä nyt käsillä olevan esityksen johdosta.

36 Luku- ja kirjoitustaidottomat henkilöt

Pohjanmaan ELY-keskus toivoo, että ulkomaalaislaissa tunnistettaisiin omalla äidinkielellään luku- ja kirjoitustaidottomat henkilöt, joille myönnetään oleskelulupa Suomeen työn perusteella. Työtehtävät eivät välttämättä edellytä työntekijöiltä kielitaitoa, jolloin oleskeluluvan myöntäminen saattaa olla lainsäädännöllisesti katsottuna perusteltua. Mainittujen henkilöiden lähtökohdat toimia täysivaltaisina suomalaisen yhteiskunnan jäseninä ovat kuitenkin haasteelliset, kun samanaikaisesti parhaillaan ei ole olemassa lainsäädäntöä, joka edellyttäisi joltain taholta näiden henkilöiden kotoutumista tai kielitaitoa edistäviä toimia. Pohjanmaan ELY-keskus katsoo perustelluksi tunnistaa luku- ja kirjoitustaidottomat työperäiset omana kohderyhmänään lainsäädännön tasolla epätarkoituksenmukaisten hierarkioiden ja riippuvuussuhteiden välttämiseksi rekrytointi- ja työssäolovaiheissa.

➔ TEM katsoo, että Pohjanmaan ELY-keskus kirjoittaa tärkeästä asiasta. Kuitenkaan tämän hallituksen esityksen yhteydessä asiaan ei voida antaa ratkaisua lainsäädännön tasolla.

37 Lupamenettelyn nopeuttamisen ja sujuvoittamisen hinnasta, töiden ketjutuksesta ja ennakko- ja jälkivalvonnasta

Rakennusliitto katsoo, että koulutuksen ja kielitaidon kohtuullisempien kriteereiden vuoksi rakennusala on muita sektoreita todennäköisempi vastaanottaja ulkomaiselle työvoimalle. Alan olosuhteista käsin näyttäytyy kuitenkin epätodennäköiseltä, että pysyvämpi maahanmuutto lisääntyisi, tilapäisen halpatyövoiman määrä kylläkin. Työehdot liukuvat kohti sitä, mihin entistä matalamman elintason piiristä saapuva työntekijä suostuu tai on käytännön syistä pakotettu (*race to the bottom*). Rakennusliitto toteaa, että alalle on tullut finanssikriisin (2008-2009) jälkeen huomattavia määriä lähetettyjä

työntekijöitä. Aliurakointiaste on edelleen jatkanut nousuaan. Ketjujen pituudet ja laajuudet eivät selity työn järkevällä organisoinnilla. Jokainen yritys ketjussa pyrkii kuitenkin ottamaan oman katteensa. Rakennusliitto toteaa, että resursoimalla valvonta niin, että tänne saapuvan työvoiman ei tarvitse tyytyä työehtosopimuksen alittavaan palkkaan, voidaan houkutella halvimman sijasta osaavinta työvoimaa, jolla on myös edellytyksiä vastata tavoitteeseen strategisesti kestävästä työperäisestä maahanmuutosta. Vaihtoehtoisesti tulisi säätää alan ongelmallisuuden tunnustavaa lainsäädäntöä, kuten kriminalisoida alipalkkaus ja säätää pääurakoitsijan ja tilaajan ketjuvastuusta, mikä johtaisi ketjujen lyhentymiseen.

➔ Ehdotuksen ulkomaalaislain 82 §:ssä säädettäisiin työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista ja 85 §:ssä työsuojeluviranomaisen toimivallasta. Valvontaa suoritetaan riskiperusteisesti ja yhteistyössä eri viranomaisten kesken.

38 Ammatillisista osaajista sekä toisen asteen opiskelijoista

STTK on aiemmin lausuntopalautteessaan kyseenalaistanut valmistelussa korostuneen näkökohdan, jossa lupaprosessin sujuvoittamiseen pyritään hyvin rajatun korkeakoulutettujen, korkeakouluopiskelijoiden ja erityisosaajien sekä kasvuyrittäjien kohderyhmän osalta. Lupaprosesseja sujuvoittavien muutosten ulkopuolelle rajautuvat siten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen omaavat sekä toisen asteen opiskelijat.

➔ Tällä esityksellä ei ehdoteta muutoksia ammatillista koulutusta omaavien ja toisen asteen opiskelijoiden oleskelulupa-asemaan. Niitä koskeva hallituksen esitys, jonka johdosta asiasta olisi tullut säätää, oli HE 232/2021 vp, mutta jossa näin ei tehty johtuen OKM:n esittämistä seikoista, jotka vaativat lisää selvittämistä ennen kuin lainmuutoksia on mahdollista tehdä.

39 Tekninen korjaus esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin

STM toteaa, että hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa kohdassa 7.5 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (s. 117) on pykälän otsikko virheellisesti ”3 a §. Kansainväliset suhteet”, sen pitäisi olla ”3 a §. Kansainväliset *tilanteet*”.