

Asia: VN/5283/2020

Hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite Lausuntopyyntö 24.1.2022 VN/5283/2020

Asia HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 24.1.2022 lausuntoa (VN/5283/2020) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Ulkomaalaislain 5 luvun uudistaminen liittyy hallituksen tavoitteeseen lisätä työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa. Työ- ja koulutusperusteisista oleskelulupahakemuksista ratkaistaan yli 80 prosenttia myönteisesti ja riskiperusteiseen käsittelyyn siirtymisellä halutaan sujuvoittaa lupaprosessia lyhentämällä käsittelyaikaa keskimäärin kuukauteen lisäämällä automaatiota ja luomalla luotettavaksi havaittujen työnantajien sertifiointijärjestelmä.

Säädösmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan lokakuussa 2022.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset

Työnantajan roolin kasvattaminen ja tarkempi sääntely

Nykyisellään TE-toimistoihin tulevista osapäätöstä vaativista työntekijän oleskelulupahakemuksista noin 80 % vireytetään puutteellisina (sivu 46). Lisäselvitysten pyytäminen hidastaa kaikkien hakemusten käsittelyä. Oleskelulupaprosessia pyritään yhdenmukaistamaan säätämällä tarkemmin kaikkien työperusteisten oleskelulupien myöntämisen yleisistä edellytyksistä sekä työnantajan ja työntekijän velvollisuuksista. Pyydetävät perustiedot olisivat kaikissa luvissa samat ja lupatyypikohtaisten lisätietojen tarve arvioitaisiin riskiperusteisesti. Työsuhdetta koskevat tiedot pyydetäisiin suoraan työnantajalta. Yrittäjän ja kasvuyrittäjän oleskelulupia koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittaneille tulisi oma lupansa. Erityisasiantuntijan oleskelulupa lisättäisiin lakiin omana lupanaan ja palkan määräytymistä täsmennettäisiin. Kaikki oleskelulupaprosessia selkiyttävät toimenpiteet ovat kannatettavia. Prolla ei ole sääntelyn täsmenämistä sekä työnantajan selvittämisvelvollisuuden kasvattamista ja oleskelulupien muutoksenhakuoikeutta koskeviin ehdotuksiin huomautettavaa.

Työnantajan sertifiointi

Luotettavien työnantajien sertifiointi olisi uutta lainsäädäntöä ja uusi tehtävä Maahanmuuttovirastolle. TE-toimistojen arvioiden mukaan vain 10 % hakemuksia on sellaisia, joiden osalta työnantaja voitaisiin sertifioida (sivu 47). Sertifiointin edellytyksenä on, että sen hakemista edeltävien kolmen vuoden aikana työnantajan oma pääoma ja vahvistettu tulos ovat pysyneet positiivisina ja liikevaihto on ollut vähintään keskimäärin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi työnantajan palvelukseen pitää olla myönnetty vähintään 10 oleskelulupaa työnteon perusteella. Käsittelyprosessi nopeutuisi, koska sertifiointin voimassaoloaikana työnantajien ei tarvitse uudelleen toimittaa tietoja työntekijän oleskelulupahakemukseen. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan noin 50 työnantajaa täyttää vaadittavat tiukat edellytykset. Koska edellytykset täyttäviä työnantajia on vähän, jää sertifiointijärjestelmän tarkoituksenmukaisuus perusteluiltaan puutteelliseksi. Hallituksen esityksessä on hyvä tuoda esille sertifiointijärjestelmän hyödyt myös suhteessa sen aiheuttamiin kustannuksiin, joiden osuutta mm. tietojärjestelmiin tehtävissä investoinneissa on mahdoton päätellä. Joka tapauksessa sertifiointijärjestelmän toimivuutta on syytä seurata ja arvioida.

Maahanmuuttovirasto voisi peruuttaa sertifiointin. Hallituksen esityksessä ei sertifiointin peruuttamisen prosessia ole juurikaan kuvattu. Pro katsoo, että sertifioidujen työnantajien valvontaan tulee varata riittävät resurssit, jotta kevennetty prosessi ei houkuttele laiminlyömään työehtosopimuksen määräyksiä ja työnantajavelvoitteita.

Työntekijän ja yrittäjän oleskelulupahakemuksen käsittelyjärjestys

Laissa esitetään säädettäväksi nk. käänteinen menettely, jolloin Maahanmuuttovirasto voisi selvissä kielteisissä hakemuksissa tehdä päätöksen oleskeluluvan yleisten edellytysten täyttymättömyydestä jo ennen TE-toimiston (työntekijän oleskelulupa) tai ELY-keskuksen (yrittäjien oleskelulupa) osapäätöstä. Pro kannattaa menettelyä, jolla vältetään täysin turhien osapäätösten tekeminen ja vapautetaan resurssia muiden hakemusten käsittelyyn.

Valvonta

Työsuojeluviranomaisen kynnys ilmoitusvelvollisuudesta poliisille säännösten vastaisesta menettelystä olisi jatkossa sama kaikessa valvontatoiminnassa.

Ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa tehostettaisiin myös laajentamalla mahdollisuus tehdä pidättäytymispäätös koskemaan kaikkia työperusteisia oleskelulupia. Pidättäytymispäätöksen voisi TE-toimiston lisäksi tehdä Maahanmuuttovirasto.

Prolla ei ole valvontaan liittyviin ehdotuksiin huomautettavaa.

Automaation ja muun tekniikan hyödyntäminen oleskelulupaprosessissa

Osa-automaatiota ja muista viranomaisrekistereistä saatavia tietoja hyödynnettäisiin oleskelulupaprosessissa entistä laajemmin. Hakemukset ohjattaisiin jättämään sähköisesti ja suulliset kuulemiset voitaisiin järjestää etäyhteydellä myös ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa. Jatkossa riittäisi, että hakijan matkustusasiakirja olisi voimassa ensimmäinen oleskelulupa myönnettäessä.

Etähaastattelujen toteuttamisessa näyttää olevan merkittäviä epävarmuustekijöitä liittyen mm. tietoliikenneyhteyksien toimivuuteen ja tietosuojavaatimukseen (s. 45), joiden ennakoidaan aiheuttavan myös kustannuksia. Pro pitää ongelmallisena sellaisen mahdollistavan lainsäädännön laatimista, jonka käytännön toteuttaminen voi osoittautua mahdottomaksi ja option hyödyntämisen kustannuksista tai henkilöresurssitarpeesta ei ole minkäänlaista ennakkokäsitystä.

Hallituksen esitys julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi on oikeusministeriön valmistelussa. Tavoite lain voimaantulolle on 1.1.2023. Pron näkemys on, että automaation käytön mahdollisuuden arviointi oleskelulupaprosessissa on syytä tehdä vasta em. lain voimaantulon jälkeen.

Vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Lakimuutosten ja prosessikehityksen teknistä ja viestinnällistä toimeenpanoa varten varataan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta Suomen kestävän kasvun ohjelmasta (RRF) vuosina 2021–2024 yhteensä 20 miljoonaa euroa. Rahoitusta ohjataan Maahanmuuttovirastolle, ulkoministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille ja työ- ja elinkeinoministeriölle siten, että Maahanmuuttoviraston osuus kokonaisrahoituksesta on yhteensä 15 635 000 miljoonaa euroa vuosina 2021–2024. Tiedot ovat sivulla 41. Muille hallituksen esityksessä luetelluille viranomaisille ohjattavan RRF-rahoituksen osuutta ja käyttötarkoitusta ei täsmällisesti kerrota.

Hallituksen esityksen sivulla 42 on referoitu Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön TAE 2022 – vastineessa (RRF_PM_26.40.01_TAE 2022_vastine) esitettyjä rahoitusvarauksia. Hallituksen esityksestä on mahdoton päätellä ovatko kaikki em. vastineessa kuvatut kustannukset kertaluonteisia vai syntykö pysyviä kustannuksia, jotka aiheuttavat myöhemmin viranomaisten toimintamenoihin lisästarpeita. Jonkinlainen käsitys vaadittavien investointien mittakaavasta muodostuu ainoastaan Maahanmuuttoviraston osalta. Näiltäkin osin arvion kerrotaan täsmentyvän lakimuutosten ja työmääräarvioiden tarkentuessa. Vuonna 2022 Maahanmuuttoviraston toteutettavien kehityskohteiden kerrotaan edellyttävän 15 henkilötyövuoden resurssia ja muut kustannukset näyttävät syntyvän pääosin automaatiosta ja muista tietojärjestelmämuutoksista. Uudistettua prosessia tukevaan viestintään ja markkinointiin on 0,14 miljoonan euron rahoitusvaraus vuodelle 2022.

Pro toteaa, että taloudellisten vaikutusten kuvauksesta on mahdoton muodostaa minkäänlaista kokonaiskäsitystä kustannuksista. Se, mistä lupaprosessin sujuvoittamiseen tähtäävästä toimenpiteestä kustannukset muodostuvat ja ovatko kustannukset oikeassa suhteessa tavoiteltaviin hyötyihin, jää täysin epäselväksi.

Työperusteisten oleskelulupien käsittelyn nopeuttamisella on työ- ja elinkeinoministeriö ja sekä valtiovarainministeriö arvioinut olevan noin 1 400 henkilön kertaluonteinen työllisyysvaikutus. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutuksia on mahdoton arvioida (sivu 43). Epätodennäköisenä pidetään, että myöskään yrityksille olisi merkittäviä epäsuoria tuottavuusvaikutuksia ja sitä kautta edelleen epäsuoria vaikutuksia työllisyyteen ja verotuloihin (sivu 44).

Etäkuulemisesta hakijalle aiheutuvia kustannuksia (palvelumaksu) ei ole millään tavalla arvioitu. Myöskään edustuston ja Maahanmuuttoviraston välisen kuulemisiin liittyvän työpanoksen mahdollisen muuttumisen vaikutusta kustannusten jakautumisessa ei ole kuvattu millään tasolla, vaan viitataan ainoastaan uudelleentarkastelun tarpeeseen (sivu 45-46).

Taloudellisten vaikutusten arviointi on täysin puutteellinen ja sen perusteella ei pysty arvioimaan ovatko investoinnit oikeassa suhteessa erityisesti yritys- ja työllisyysvaikutuksiin.

Viranomaisvaikutukset

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten vaikutukset viranomaisten (erityisesti Maahanmuuttovirasto, TE-toimistot ja työsuojeluviranomaiset) työmäärään. Viranomaisvaikutusten perusteella ei pysty muodostamaan käsitystä missä määrin oleskelulupaprosessin sujuvoittaminen vähentää työmäärää vai onko lainsäädännöllä pikemminkin työmäärää lisäävä vaikutus (esim. etähaastattelumahdollisuuden ja täysin uusien tehtävien aiheuttama työmäärä Maahanmuuttovirastolle).

Työ- ja elinkeinotoimistoilla on merkittävä rooli asiakasneuvonnassa (hakija ja työnantaja) onnistumisessa ja sähköiseen prosessiin ohjaamisessa. Syntyy vaikutelma, että neuvonnan tarve nähdään jotenkin tilapäisenä. Mikäli edes murto-osa sivulla 49 kuvatusta näkymästä työperäisen maahanmuuton kasvusta toteutuisi, on helppo päätellä, että tehokkaan asiakasneuvonnan tarve on pysyvä ilmiö. Ilmeisesti edes lain voimaantulovaiheeseen ei ole arvioitu lisäresurssitarvetta. Pro korostaa, että työhallinnon käynnissä ja valmisteilla olevien mittavien uudistusten vuoksi ei TE-toimistojen työkuormitusta ilman lisäresurssia voida lisätä. Asiakasneuvontaan on varattava pysyvästi riittävät resurssit, jotta lakimuutosten hyödyt saadaan realisoitumaan.

Vaikka lakimuutokset voivat jossain määrin helpottaa työsuojeluviranomaisen valvontatyötä, on valvonnassa jo useiden vuosien aikana havaittu paljon puutteita sekä ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen ehdoissa että heidän työnteko-oikeudessaan (sivu 48). Lakiesityksen tavoite on lisätä työperusteista maahanmuuttoa merkittävästi. Työsuojeluviranomaisten resurssien osalta todetaan, että ulkomaisen työvoiman määrän kasvaessa täytyy huolehtia siitä, että myös valvontaviranomaisen resurssit kasvavat samassa suhteessa erityisesti jälkivalvonnan merkityksen kasvaessa. Pro korostaa työsuojelun resurssin varmistamisen tärkeyttä ja niiden vahvistamista samaan tahtiin ulkomaisen työvoiman määrän lisääntyessä. Kyvyllä estää ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö mitataan myös suomalaisen oikeusvaltion toimivuutta.

Pron näkemys on, että hallituksen esitystä on viranomaisvaikutusten osalta olennaisesti täydennettävä ja vaikutuksia viranomaisten työmäärään sekä resurssitarpeisiin arvioitava täsmällisemmin.

Muut huomiot

Sivulla 43 on ulkomaisen työvoiman kasvun vaikutuksia suomalaisen työvoiman kysyntään kuvattu tavalla, jota voi pitää jopa loukkaavana (mm. käsitteet komplementti ja substituutti). Näitä osin ilmaisutapaa on hyvä tarkistaa.

Niko Simola

Johtaja

Sari Jokikallas

Sopimuslavastaava/asiantuntija

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry