

Asia: VN/5283/2020

Hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriölle

4.3.2022

Asia: VN/5283/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

1 Yleistä

Luonnoksen keskeisimpänä tavoitteena on edistää Suomeen kohdistuvaa työperäistä maahanmuuttoa. Tämä tavoite näyttyy lakiluonnoksessa erityisesti työperusteisten oleskelulupien käsittelyprosessien yhtenäistämisenä, työnantajan vastuun kasvattamisena hakemusprosesseissa, automatisaation lisäämisenä sekä käsittelyprosessin keventämisenä erityisesti sertifioitujen työnantajien osalta. Lakiluonnoksessa myös ohjataan hakijoita ja työnantajia asioimaan jatkossa ensisijaisesti sähköisesti. Luonnoksessa on lisäksi kodifioitu nykyistä ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä lain tasolle ja selkeytetty olemassa olevaa sääntelyä.

Pakolaisneuvonta pitää lakiluonnosta pääpiirteittäin onnistuneena ja tarpeellisena. Luonnoksessa on esitetty uudistuksia, jotka parantavat hakijoiden oikeusasemaa nykyiseen nähden. Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotus sisältää kuitenkin myös selkeitä muutostarpeita, kuten se, että

saatavuusharkinta tulisi poistaa, ulkomaalaislain 36 §:n 2 ja 4 momentin osalta rajoituksia tulisi vielä tarkentaa ja ennakkotiedon hakemisen mahdollisuus tulisi säilyttää.

Pakolaisneuvonta pitää lupaprosessien sujuvoittamista itsessään kannatettavana tavoitteena. Nykyisellään ulkomaalaislain 5 luvun mukaiset oleskelulupaprosessit voivat olla hakijoiden näkökulmasta erittäin byrokraattisia, hitaita ja vaikeaselkoisia. Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan hakijoiden on usein vaikea ymmärtää, mitä myönteisen päätöksen saaminen lopulta edellyttää. Tämä huomioiden on tervetullutta, ettei hakemusprosessin osapuolilta jatkossa pyydetä enää sellaisia selvityksiä, jotka viranomaisen saa omista rekistereistään. Lisäksi ennakoitavuuden ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on perusteltua, että työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset on jatkossa kirjattu lain tasolle ja että myös työnantajan ja työntekijän selvitysvelvollisuudet on jatkossa kirjattu lakiin. Pakolaisneuvonta katsoo, että lakiin tulisi kuitenkin kirjata mahdollisuus kokonaisharkintaan hakijan yksilöllinen tilanne huomioon ottaen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että lakiesitykseen sisältyy useita hyviä, nykyisen sääntelyn epäselvyyttä vähentäviä ja hakijoiden oikeusturvaa parantavia uudistuksia. On kannatettavaa, ettei lakiluonnoksen mukaan jatkossa ensimmäisissä oleskeluluvissa enää edellytetä hakijan passin olevan voimassa kuin oleskeluluvan myöntöhetkellä. Nykyisin voimassa oleva edellytys matkustusasiakirjan voimassa olosta koko ensimmäisen oleskeluluvan keston ajan kuormittaa tarpeettomasti sekä hakijoita että viranomaisia, kun oleskelupa joudutaan uusimaan hyvinkin lyhyen ajan jälkeen vain matkustusasiakirjan uusimistarpeen takia. Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä ehdotuksena sitä, että työnantajakohtaisista oleskeluluvista luovuttaisiin jatkossa kokonaan. Työnantajakohtaisista oleskeluluvista luopuminen lisää työntekijän oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien henkilöiden yhdenvertaisuutta muilla työperusteisillä oleskeluluvilla Suomessa oleskeleviin henkilöihin nähden. Lisäksi ehdotettu muutos helpottaa hakijan asemaa tilanteessa, jossa nykyisin työnantajakohtaisella luvalla maassa oleskeleva hakija kohtaa työpaikallaan ongelmia tai menettää työpaikkansa.

2 Pykäläkohtaiset kommentit ja ehdotukset

Ehdotettu 36 § 5 momentti

Luonnoksessa esitetyn uuden momentin tarkoituksena on täsmentää ulkomaalaislain 36 §:n 2 ja 4 momentin soveltamista, kun on kyse työnteon perusteella haettavista oleskeluluvista. Nykyisellään lain esitöissä esitetyt perustelut ulkomaalaislain 36 §:n soveltamiselle ovat erittäin suppeat. Kyseisten lainkohtien soveltaminen on yleistynyt eli oleskelulupien kohdalla liikaa. Työn perusteella myönnettävien oleskelulupien kohdalla se johtaa erityisesti hakijoiden ja työnantajien kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, mutta oleskeluluvan epääminen perusteettomasti ei ole myöskään yhteiskunnan etu.

Pakolaisneuvonta kuitenkin katsoo, että esitysluonnoksessa esitettyjä perusteluja tulisi vielä täsmentää. Olisi erityisen tärkeää määrittää lakiesityksessä soveltamiskynnys myös niitä etenkin ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin liittyviä tilanteita katsoen, joissa viranomainen soveltaa ulkomaalaislain 36.2 §:ää siksi, ettei työntekijä tunne työehtojaan riittävällä tarkkuudella. Tietyiltä osin nykyisessä soveltamiskäytännössä kielteisiä päätöksiä on tehty hakijoille tällaisissa tilanteissa jopa erittäin vähäpätöisten tiedollisten puutteiden vuoksi.

Ehdotettu 71 §:n 3 momentti

Lakiluonnoksen 71 §:n 3 momentissa ehdotetaan työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiseksi edellytykseksi lisättävän, että ulkomaalaisen toimeentulon tulee olla turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan lisäksi myös edellisen oleskeluluvan voimassaolon aikana. Luonnoksessa ei esitetä perusteluja lisäysehdoitukselle. Säännös voisi johtaa toimeentuloedellytyksen täyttymistä koskevan lainsoveltamiskäytännön tiukentumiseen entisestään. Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan jo nykyisellään toimeentuloedellytystä sovelletaan takautuvan toimeentulon toteutumisen osalta toisinaan hakijoiden kannalta kohtuuttomalla tavalla. Pakolaisneuvonta pitää tästä syystä tärkeänä, että mikäli kyseinen takautuvan toimeentulon toteutumista koskeva säännös tahdotaan säätää, tulisi tällöin lakiesityksessä tuoda esiin, että tulevaisuuden näkymä on kuitenkin ensisijainen ja ratkaiseva seikka.

Ehdotettu 72 a § saatavuusharkinnan osalta

Lakiluonnoksen 72 a §:ssä on eritelty työ- ja elinkeinotoimiston osapäätösharkinnan osatekijöitä. Kyseisessä lainkohdassa säädetään myös ns. saatavuusharkinnasta. Pakolaisneuvonta ry pitää tältä osin erittäin tarpeellisena lakiluonnoksessa esitettyä kevennyttä saatavuusharkinnan soveltamiseen alanvaihtajien osalta. Lakiluonnoksen mukaan saatavuusharkintaa ei suoritettaisi jatkolupahakemuksen yhteydessä, jos hakija on työskennellyt työntekijän oleskeluluvalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan. Kyseinen uudistus mahdollistaa sen, että hakija voisi nykyistä useammin heti ensimmäisen oleskelulupansa päättyessä halutessaan vaihtaa alaa ilman saatavuusharkintaa. Pakolaisneuvonta pitää kuitenkin esitettyä uudistusta riittämättömänä. Pakolaisneuvonta katsoo, että saatavuusharkinta on nykyisellään hakijoiden kannalta kohtuuton, kankea ja mielivaltainen menettely, josta tulisi luopua kokonaan. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulisi saatavuusharkinnan perusteita vähintäänkin kirjata lakiin auki huomattavasti nykyistä laajemmin. Laissa tulisi muun muassa erikseen säätää tilanteista, joissa saatavuusharkinta suoritetaan vain kevennetysti. Tällaisiin tilanteisiin tulisi lukeutua ainakin se, jos henkilö on opiskellut kyseistä alaa aiemmin Suomessa sekä se, jos henkilö on harjoittanut kyseisellä alalla aiemmin elinkeinotoimintaa tai tehnyt kyseisellä alalla kausitöitä.

Ehdotetut 81 a § ja 81 c § (työnteko-oikeus)

Lakiluonnoksessa on säädetty erikseen oleskeluluvulle perustuvasta työnteko-oikeudesta (81 a §) sekä työnteko-oikeuden alkamisesta ja kestosta (81 c §). Ehdotetun 81 a §:n osalta Pakolaisneuvontary pitää uudistettua lainkohtaa onnistuneena. Nykyisin olemassa oleva, tätä vastaava ulkomaalaislain lainkohta (UlkL 78 §) on muotoilultaan erittäin vaikeaselkoinen ja epälooginen. Nyt esitetyistä lainkohdista eri oleskelulupiin liittyvä työnteko-oikeus ilmenee huomattavasti selkeämmin.

Työnteko-oikeuden alkamista ja kestoja koskevan ehdotetun lainkohdan (81 c §) osalta Pakolaisneuvonta pitää erittäin tarpeellisena uudistuksena sitä, että työntekijän oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan henkilön työnteko-oikeus jatkuisi jatkossa jatkolupahakemuksen käsittelyn ajan aiemman oleskeluluvan mukaisena, jos jatkolupahakemus on tehty aiemman oleskeluluvan voimassaollessa, vaikka uusi hakemus koskisi eri ammattialaa kuin aiempi oleskelulupa. Nykyisin voimassa olevan lain säännös, jonka mukaan nykyisin tässä tilanteessa henkilön työnteko-oikeus päättyy oleskeluluvan päättyessä, on ollut hakijoiden kannalta täysin kohtuuton.

Pakolaisneuvonta kuitenkin pitää lakiluonnosta koskevana puutteena sitä, että työnteko-oikeuden päättyminen on luonnoksessa edelleen nykyiseen tapaan sidottu joko asian lainvoimaisuuteen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Pakolaisneuvonta katsoo, että työnteko-oikeuden tulisi olla sidoksissa poikkeuksetta pelkästään asian lainvoimaisuuteen. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus on monitulkintainen ja hakijan itsensä erittäin vaikeasti selvitettävissä oleva asia. Lisäksi Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan eri viranomaiset tulkitsevat työnteko-oikeuden päättymishetkeä tältä osin toisistaan eriävällä tavalla. Tulkinnallisia epäselvyyksiä aiheuttaa esimerkiksi tilanne, jossa hakija on valittanut kielteisestä jatkolupapäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja korkein hallinto-oikeus kieltää karkottamispäätöksen täytäntöönpanon 30 päivän vapaaehtoiselle paluulle varatun ajanjakson jälkeen. Osa viranomaisista katsoo tässä tilanteessa, että hakijan työnteko-oikeus käynnistyisi uudelleen, kun taas osa tulkitsee tilannetta siten, ettei työnteko-oikeus enää kerran lakattuaan käynnistyisi uudelleen. Pakolaisneuvonta katsoo, että kyseisten tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi esitettyä sääntelyä tulisi ehdottomasti muuttaa. Työnteko-oikeuden päättymisen tulisi kaikissa tilanteissa olla sidottu ainoastaan asian lainvoimaisuuteen.

Ennakkotieto (nykyinen UlkL 75 §)

Lakiluonnoksesta on poistettu kokonaan nykyisin ulkomaalaislain 75 §:ssä säädetty työnantajan mahdollisuus ennakkotiedon saamiseen. Mahdollisuuden poistamista on lakiluonnoksessa perusteltu sillä, että ennakkotiedoista saatu hyöty hakemusprosessissa olisi heikko suhteessa hakemuksen käsittelyn työllistävyYTEEN. Lakiluonnoksessa on lisäksi mainittu se, että ennakkotietojen hakemisen trendi olisi laskusuuntainen. Luonnoksen mukaan ennakkotietohakemukset voidaan korvata asiakasneuvonnalla ja -ohjeistuksella.

Pakolaisneuvonta vastustaa ennakkotiedon mahdollisuuden poistamista. Mahdollisuus ennakkotiedon saamiseen tulisi ehdottomasti säilyttää ulkomaalaislaissa vähintään niin kauan kuin

saatavuusharkinnasta tahdotaan pitää kiinni. Pakolaisneuvonnankäsityksen mukaan syynä ennakkotietojen vähäiselle käytölle ei ole se, etteikö menettely olisi tarpeellinen, vaan yksinkertaisesti se, ettei tästä mahdollisuudesta ole työnantajilla riittävästi tietoa. Maahanmuuttovirasto ja TE-toimistot eivät juuri tuo esiin työnantajille mahdollisuutta ennakkotietohakemuksen tekemiseen ja ohjeistus esimerkiksi TE-toimistojen verkkosivuilla on aiheesta erittäin puutteellista. Pakolaisneuvonta katsoo, että ennakkotietojen hakemisen mahdollisuus on tärkeää erityisesti saatavuusharkinnan vaikutusten ennakoimiseksi hakemusasiassa. Ilman mahdollisuutta ennakkotiedon saamiseen ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan hakeminen vertautuisi saatavuusharkinnasta johtuen työnantajan ja hakijan näkökulmista lähinnä lottoamiseen. Pakolaisneuvonta ry katsoo, että ennakkotietomenettelystä luopumisen sijaan kyseistä menettelyä tulisi kehittää entistä toimivammaksi esimerkiksi nykyistä paremman ohjeistuksen avulla. Jos kuitenkin ennakkotietomenettelystä tahdotaan luopua, tulisi samalla luopua kokonaisuudessaan myös saatavuusharkinnasta. Jos tätäkään vaihtoehtoa ei pidetä mahdollisena, tulisi ennakkotiedosta luopumisen vastapainona saatavuusharkintaa kehittää huomattavasti nykyistä avoimemmaksi menettelyksi siten, että työnantajalla ja hakijalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus ennakoida, miten saatavuusharkinta tulisi vaikuttamaan yksittäiseen hakemusasiaan.

Lindfors Pia
Pakolaisneuvonta ry