

Asia: VN/5283/2020

Hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että laissa säädettäisiin kaikkien työperusteisten oleskelulupien myöntämistä koskevista yleisistä edellytyksistä. Samalla säädettäisiin työnantajan ja työntekijän velvollisuuksista oleskelulupaprosessissa. Uudet säännökset mahdollistaisivat osa-automaation entistä laajemmin ja viranomaiset hyödyntäisivät muista viranomaisrekistereistä saatavia tietoja.

Laissa ohjattaisiin hakijaa ja työnantajaa sähköiseen asiointiin. Lakiin ehdotetaan myös työnantajan sertifiointia koskevia säännöksiä, joka osaltaan nopeuttaisi lupaprosessia. Tavoitteena on, että työperusteisten oleskelulupien käsittelyaika lyhenee hallituskauden loppuun mennessä keskimäärin 30 vuorokauteen. Esitysluonnoksessa esitetään täsmennyksiä myös ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa koskevaan sääntelyyn.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työnantajakohtaisista luvista luovutaan. Pirkanmaan TE-toimisto pitää ehdotusta hyvänä. Ammattialakohtainen lupa antaa työntekijälle mahdollisuuden vaihtaa työnantajaa eikä työntekijä ole sidottu tiettyyn työnantajaan, jos esimerkiksi työnantajan toiminnassa havaitaan epäkohtia tai puutteita. TE-toimisto määrittelee osapäätöksessään työntekijän ammattialan tai ammattialat. Ammattialat perustuvat Tilastokeskuksen Ammattiluokitus 2010 -julkaisussa esitettyihin ammattialoihin. Tulisiko selvyyden vuoksi perusteluissa tuoda esille tämä seikka?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kaikissa työperusteisissa luvissa pyydetään samat työnantajaa ja hakijaa koskevat perustiedot ja vain tarvittaessa lupatyypikohtaiset lisätiedot. Ehdotus on kannatettava, koska jo tällä hetkellä saman työnantajan palveluksessa voi työskennellä eri lupatyypeillä, esimerkiksi työntekijän oleskeluluvalla ja erityisasiantuntijan oleskeluluvalla.

Esitysluonnoksessa esitetään säädettävän käänteisestä käsittelyjärjestyksestä eli Maahanmuuttovirasto voisi tehdä päätöksen oleskeluluvan yleisten edellytysten täyttymättömyydestä jo ennen TE-toimiston osapäätöstä. Menettelyä voitaisiin käyttää, jos oleskelulupamenettelyssä ilmenisi jonkinlainen uusi ilmiö, jolla useamman hakijan kohdalla havaittaisiin merkkejä epätavallisuudesta ja mahdollisesta säännösten kiertämisestä. Pirkanmaan TE-toimisto pitää ehdotusta kannatettavana, koska se osaltaan vapauttaa TE-toimiston resursseja, kun hakemus ei tule ollenkaan TE-toimistoon käsiteltäväksi. Jos kyseinen menettely toistuu saman

työnantajan kohdalla, olisi hyvä, että TE-toimistolle tulisi tieto asiasta esimerkiksi UMAN työnantajarekisterin kautta.

Tällä hetkellä valtaosa työntekijän oleskelulupahakemuksista vireytetään puutteellisina. Tämä hidastaa käsittelyä ja lisää selvityspyyntöjen määrää. Jo tällä hetkellä työnantajan on mahdollista täyttää työehdot sähköisesti Enter Finland -palvelussa, mutta valitettavan harva työnantaja näin toimii. Suurin osa työnantajista täyttää paperisen TEM054-liitelomakkeen, jonka hakija liittää hakemukseensa. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen (UM, Migri, TE-toimisto) tulee täyttää työehdot manuaalisesti UMassa. Pirkanmaan TE-toimiston saamien yhteydenottojen perusteella työnantajat ovat kokeneet Enter Finland -palvelun liian monimutkaiseksi. Esitysluonnoksen 71 b §:n 4 momentissa on säädetty, että työnantajan tulisi toimittaa tiedot sähköisesti käyttäen Maahanmuuttoviraston sähköistä asiointipalvelua. Sähköinen asiointipalvelu tulee tästäkin lähtökohdasta käsin olla selkeä ja helppokäyttöinen. Lisäksi esimerkiksi sähköisissä työehdoissa tulisi olla pakottavia kenttiä, jotka työnantajan olisi pakko täyttää. Sähköisissä työehdoissa olisi myös hyvä olla ohjaavia tekstejä, jotka auttavat ja ohjaavat työnantajaa täyttämään pyydettyt tiedot. Täydellisesti täytetty hakemus vähentää TE-toimistojen selvityspyyntöjen määrää.

Esitysluonnoksen 71 §:n 2 kohdassa esitetään, että erityisiä pätevyys- tai terveydentilavaatimuksia ei tarvitsisi liittää oleskelulupahakemuksen liitteeksi, vaan riittää, että työnantaja on tietoinen, milloin tällaiset vaatimukset tulevat kysymykseen. Pykälässä säädetäisiin, että edellä mainitut selvitykset tulisi esittää lupaviranomaiselle, jos siihen ilmeni perusteita. Pykälän perusteluissa ei ole kerrottu tarkemmin, mikä tällainen ilmeinen peruste olisi. TE-toimiston näkemyksen mukaan perusteluissa olisi hyvä olla kirjattuna esimerkinomaisesti perusteita, jolloin työnantajan tulisi esittää pätevyys- tai terveydentilaa koskevat selvitykset viranomaiselle.

Esitysluonnoksen 71 §:n 3 kohdassa säädetään toimeentuloedellytyksestä. Pykälän 3 kohdan mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan on ollut turvattu edellisen oleskeluluvan voimassaolon aikana. Pykälässä todetaan, että toimeentulon tulee olla turvattu laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa. TE-toimiston näkemyksen mukaan perusteluissa olisi hyvä olla maininta myös, miten esimerkiksi turvautuminen tilapäisiin sosiaalietuuksiin vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen. Oikeuskäytännössä toimeentuloedellytyksen osalta Korkein hallinto-oikeus on 15.11.2019 vuosikirjapäätöksessään (KHO:2019:146) ottanut kantaa toimeentuloedellytyksen täyttymättä jäämiseen edellisen oleskeluluvan aikana, kun työntekijän työnantaja on vaihtunut.

Esitysluonnoksen 71 a §:ssä säädetään työntekijän selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään siitä, mitä selvityksiä työsuhteen keskeisistä ehdoista hakijan on lupahakemuksensa liitteeksi toimitettava. Pykälän 2 momentin mukaan työntekijältä voidaan pyytää muitakin selvityksiä. Perusteltuna aiheena epäillä kynnyksen ylittämisenä pidettäisiin esimerkiksi, kun hakijan ja työnantajan esittämät tiedot työehdoista eivät täsmäisi keskenään. 71 b §:ssä säädetään työntekijän selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan työnantajan olisi liitettävä hakemukseen ne tiedot, jotka työntekijän on 71 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan toimitettava eli tieto pääasiallisista työtehtävistä, palkka ja muun vastikkeen määräytymisen perusteet sekä palkanmaksukausi ja noudatettava työaika. Tällä hetkellä TE-toimisto ei vertaa hakijan OLE_TY1-lomakkeella ilmoittamia työsuhteen ehtoja työnantajan TEM054-lomakkeella ilmoittamiin tietoihin. Olisiko hakijan ja työnantajan antamien tietojen vertailu automatisoitavissa vai tuleeko TE-toimiston tarkistaa manuaalisesti, että hakijan ja työnantajan esittämät tiedot täsmäivät keskenään? Esimerkiksi jos työnantaja ilmoittaa työehtosopimuksen

mukaisen palkan, mutta hakijan ilmoittama palkka ei ole työehtosopimuksen mukainen. Tällöin TE-toimiston tulisi selvittää palkan määrän hakijalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työnantajan olisi lisäksi toimitettava ne työnantajavelvoitteiden hoitamista koskevat tiedot, joita Maahanmuuttovirasto tai Työ- ja elinkeinotoimisto ei työnantajasta saisi toisen viranomaisen tietovarannosta. Tällaisia tietovarantoja ovat esimerkiksi velvoitteidenhoitoselvitys ja tulorekisteri. TE-toimiston näkemyksen mukaan tässä olisi hyvä tuoda esimerkinomaisesti esille, mitä työnantajavelvoitteiden mukaisia selvityksiä tässä tarkoitetaan.

Esitysluonnoksen 74 §:n 1 momentin 10 kohdassa esitetään, että yhdistysten työntekijöiden oleskeluluvat käsitellään kuten työntekijän oleskeluluvat. Tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, kuinka paljon hakemuksia tulisi tällä perustella TE-toimistojen käsiteltäväksi. Tulee huomioida, että tämä laajentaa TE-toimistojen käsittelyyn tulevien hakemusten määrää.

Esitysluonnoksen 76 §:ssä säädetään työnantajan sertifiointista, jonka myöntää Maahanmuuttovirasto. Työnantajan toimintaa tarkasteltaisiin kolmen vuoden ajalta ennen sertifiointin hakemista. Työnantajalta edellytettäisiin esimerkiksi, että sen oma pääoma ja vahvistettu tulos ovat pysyneet positiivisina kunakin tarkasteltavana vuotena. Lisäksi edellytettäisiin, että sen liikevaihto on kolmen vuoden keskiarvon mukaisesti ollut vähintään 2 miljoonaa euroa vuodessa. TE-toimiston näkemyksen mukaan työnantajaa koskevat taloudelliset edellytykset ovat varsin tiukat. Lisäksi edellytetään, että edeltävän kolmen vuoden aikana työnantajan palvelukseen tulisi olla myönnetty vähintään kymmenen oleskelulupaa työnteon perusteella. TE-toimiston näkemyksen mukaan sertifiointin myöntämisen yhteydessä tulisi myös varmistua siitä, että työnantaja on maksanut työntekijöilleen työehtosopimuksen mukaista palkkaa sekä mahdollisia lisiä ja korvauksia. Jos työnantaja on hakenut vain ensimmäisiä oleskelulupia työnteon perusteella eikä lainkaan jatkolupia, työntekijöiden palkanmaksusta ja palkkalaskemien oikeellisuudesta ei välttämättä ole voitu varmistua.

Esitysluonnoksen 82 §:ssä säädetään työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista. Pirkanmaan TE-toimisto pitää erittäin kannatettavana, että TE-toimistolle toimitettavat tiedot tulisi toimittaa sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Tällä hetkellä työnantajat toimittavat työntekijätietoja hyvin paljon sähköpostitse, jolloin TE-toimiston tulee tallentaa tiedot manuaalisesti UMAan. Kun tiedot toimitetaan sähköisen asiointijärjestelmän kautta, tietojen tallentamisen sijaan TE-toimiston resursseja vapautuisi työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn. Sähköistä asiointijärjestelmää tulisi kehittää myös niin, että sähköisesti toimitetut tiedot eivät vaatisi enää TE-toimistojen työpanosta UMAssa tai ainakin niin, että se vähenisi.

Esitysluonnoksen 84 §:ssä säädetään käsittelyajoista. Käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioi henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen 60 d §:n mukaiset biometriset tunnisteet ja hakija ja työnantaja täyttävät 71 §:ssä säädetyt velvoitteet. Pirkanmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan käsittelyaikaa laskettaessa on tärkeää ottaa huomioon juuri se, että hakija ja työnantaja ovat täyttäneet 71 §:ssä säädetyt velvoitteet. Myös työnantajan sähköisellä asiointilla on suuri merkitys sujuvamman ja nopeamman käsittelyn varmistamisessa. Sähköinen asiointi tulee olla työnantajalle ketterää ja helppokäyttöistä. Hakemuksen vireytysvaiheessa on tärkeää, työntekijä täyttää oikean hakemuslomakkeen. Mahdollinen hakuperusteen vaihtaminen lisää käsittelyaikaa. Myös paperisten hakemusten osalta on tärkeää, että hakemuksen vastaanottanut viranomainen täyttää tarvittavat tiedot työsuhteen ehtojen osalta, jotta hakemus ohjautuu oikeaan TE-toimistoon ja että työsuhteen ehtoja ei tarvitse enää täyttää uudelleen UMAssa.

Immonen Riku
Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto

Vintola Mauri
Pirkanmaan TE-toimisto