

LAUSUNTOYHTEENVETO**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (UlkL 5 luvun muuttaminen ja siihen liittyviä säännöksiä)**

Lausuntokierros järjestettiin ajalla 24.1.-7.3.2022. Lausunnot pyydettiin toimittamaan lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausunnot ovat luettavissa myös hankeikkunassa [TEM007:00/2020](https://tem007:00/2020).

Lausuntoja pyydettiin 76 taholta ja vastauksia saatiin 57 kappaletta.

Lausunnonantaja mainitaan *kursivoidusti* yhteenvedossa siinä kohdassa, johon se on ottanut kantaa.

Ilmoitti, että ei lausu: Itä-Suomen hallinto-oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Valtioneuvoston kanslia ja Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet sekä BBi Finland Oy KEY Relocation ei lausunut esityksestä.

Sisällys

Yleistä lausunnoista	3
Lupamenettelyn automatisointi, digitalisointi ja nopeus	4
Oleskeluluvan hakeminen ja sähköinen hakumenettely	5
Sähköisen viestintävälineen rajoittaminen.....	7
Edustuston tehtävien ulkoistaminen ja tunnistautuminen.....	7
Suullinen kuuleminen	8
Kuuleminen muualla kuin edustuston tiloissa	11
Virkavastuu	11
Yleiset edellytykset työnteon perusteella myönnettävälle oleskeluluvalle.....	11
Työnantajan ja työntekijän roolin kasvattaminen ja selkeyttäminen sekä valtuuttaminen.....	13
”Riskiperusteinen menettely”	14
Ehdotettava ulkomaalaislain 36 §:n uusi 5 momentti	14
Työnantajan sertifiointin myöntäminen	15
Työnantajan sertifiointin peruuttaminen ja uudelleen hakeminen.....	18
Sertifiointin vaikutukset.....	19
Työnantajan sertifiointin myöntämisestä perittävä maksu.....	19
Erityisasiantuntijan oleskelulupa	20
Asiantuntija	21
Muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinotoiminnan harjoittamista varten	21
Työntekijän oleskelulupa	22
Saatavuusharkinta	22
Työvoiman käytön alueelliset linjaukset.....	23
Työvoiman käytön valtakunnalliset linjaukset	23
Terveystilan ja pätevyyden selvittäminen.....	23

Työnantajakohtaisista työntekijän oleskeluluvista luopuminen	24
Yhdistysten oleskeluluvat	24
Ennakkotieto	24
Yrittäjän oleskelulupahakemus ja osapäätös yrittäjän oleskelulupahakemukseen	24
Kasvuyrittäjän oleskelulupa.....	26
Oikeus harjoittaa elinkeinoa.....	26
Työnteko-oikeus.....	26
Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa	27
Oikeus aloittaa työnteko ja elinkeinon harjoittaminen ja oikeuden kesto	28
Maahanmuuttovirasto ja sen toimivalta	29
Viranomaisten toimivallasta	30
Hakemuksen enimmäiskäsittelyaikaa koskeva säännöshdotus	30
Valvonta.....	31
Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet.....	32
Työsuojeluviranomaisen valvontaresursseista.....	33
Suomessa tutkinnon suorittaneen oleskelulupa.....	33
Muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinotoiminnan harjoittamista varten	34
Oleskeluluvan perusteen muuttaminen	35
Työnantajan ulkomaalaisrikkomus	35
Pidättäytymispäätös	36
Vaikutus opiskelijoiden lukuvuosimaksuvelvollisuuteen.....	37
Käsittelyjärjestyksen muuttaminen	37
Toimivalta määrätä oleskeluluvan pituudesta.....	38
Muutoksenhakua koskeva sääntely.....	38
Siirtymäsäännös	38
Matkustusasiakirjan voimassaolovaatimus	38
Taloudelliset ja muut vaikutukset	39
Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	39
Turkin ja Euroopan talousyhteisön välinen assosiaatiosopimus.....	40
Työnhakulupa.....	40
Hakijaryhmien lupakäsittely	40
Kotouttaminen ja tietojen antaminen	41
Liitelait.....	41
Kytkös henkilötunnusuudistukseen.....	41
Muuta	41

Yleistä lausunnoista

Esityksen tavoitteita selkeyttää ja nopeuttaa oleskelulupaprosessia pidettiin yleisesti hyvinä. Nopeampi prosessi tekisi Suomesta vetovoimaisemman kohteen ulkomaalaisille työntekijöille ja opiskelijoille. Tehokas ja sujuva työhön johtava maahanmuutto on yhteiskunnallisesti, inhimillisesti ja taloudellisesti tärkeää.

Tuotiin esille, että osaajapula vaivaa jo nyt suomalaisia yrityksiä käytännössä joka alueella ja toimialalla. Samalla väestörakenne muuttuu ja aiheuttaa oman haasteensa työvoiman saatavuuteen. Näiden haasteiden voittaminen vaatii osaamiseen perustuvan maahanmuuton lisäämistä. Pidettiin hyvänä, että työperäisen maahanmuuton painopisteeksi on asetettu nimenomaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat. Toisaalta pidettiin tärkeänä, että työhön johtavan maahanmuuton edistäminen ja siihen liittyvät työlupaprosessin jousto- ja nopeutustavoitteet kohdistuvat esityksessä kaikkien työvoimapulasta kärsivien alojen eritasoihin tehtäviin, ja erityisesti tuotiin esille sosiaali- ja terveydenhuoltoala.

Tuotiin myös esiin, että työperusteisia oleskelulupia myönnettäessä on edelleen säilytettävä painopiste työvoimapulasta kärsivillä aloilla työvoiman saatavuusharkinta säilyttäen. Myös vastakkaisia näkökantoja esitettiin. Saatavuusharkinnalla voidaan ottaa huomioon jo maassa olevan työvoiman työllistymisen edistäminen sekä työvoiman hyväksikäytön torjunta. Saatavuusharkinnan osalta tuotiin esille, että nykyinen malli, jossa työnteko-oikeus on kaavamaisesti ja tiukasti sidottu tiettyyn lupatyyppiin, ei palvele yritysten, työmarkkinoiden eikä ulkomaalaisten työntekijöiden tarpeita.

Todettiin, että hakijoiden on usein vaikea ymmärtää, mitä myönteisen päätöksen saaminen lopulta edellyttää, mutta esitys vie oleskelulupaprosessia hakijaystävällisempään suuntaan. Myös 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. Lakiin tulisi kuitenkin kirjata mahdollisuus kokonaisharkintaan hakijan yksilöllinen tilanne huomioon ottaen. Lupakäsittely ei saa jäädä kiinni viranomaisten välisistä toimivalta- tai hallintosieloumpikujista taikka tunnistautumisaikojen saatavuudesta. Pidettiin hyvänä, ettei hakemusprosessin osapuolilta jatkossa pyydetä enää sellaisia selvityksiä, jotka viranomaisen saa omista rekistereistään.

Työnantajien sertifiointia pääosin kannatettiin, joskin sen myöntämisen edellytyksiä pidettiin liian tiukkoina. Esitettiin myös huoli, että sertifiointi jää vain rajatun pienen joukon hyödynnettäväksi. Sertifiointin pitää myös aidosti keventää ja nopeuttaa oleskelulupaprosessia, jotta se olisi yritysten näkökulmasta houkutteleva ja hyödyllinen. Toisaalta esitettiin myös huoli, että menettely sisältää riskejä työntekijöiden hyväksikäytöstä eikä ole yritysten yhdenvertaisuuden kannalta toimiva.

Hallituksen tavoitteita työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton lisäämiseksi sekä oleskelulupaprosessien käsittelyaikojen nopeuttamiseksi kannatettiin laajasti. Samalla muistutettiin, että nyt uudistuksilla ei kuitenkaan saada parannuksia koko maahantulon ja asettautumisen palveluprosessiin, eikä päästä hallituksen asettamaan oleskelulupahakemusten käsittelyn keskimäärin yhden kuukauden tavoitteeseen hallituskauden loppuun mennessä. Todellinen palvelujen nopeuttaminen vaatii koko maahantulon ja asettautumisen palveluprosessia kehittämällä ja edellyttää sektoreiden yli menevän prosessin tunnistamista, järjestelmäkehitystä, muutostöiden poikkihallinnollista johtamista sekä sähköisen tunnistautumisen pikaista käyttöönottoa kaikissa prosessin palveluissa. Myös kuulemiset etäkuulemisena ja tarvittaessa ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa tuotiin esiin. Erityisesti lisäpanostuksia maahanmuuttobyrokratian sähköistämiseen ja automaatioon pidettiin kannatettavina ja

tärkeinä. Lisäksi korostettiin, että selkeä oleskelulupiin liittyvä tunnistettu ongelma on ollut suurlähetystöjen tunnistautumispalvelujen heikko saavutettavuus (resurssit, palveluverkoston suppeus ja asiointiaikojen riittämättömyys).

Lausunnoissa korostettiin yhtäältä, että tiukasta etukäteisvalvonnasta pitäisi siirtyä jälkivalvontaan. Toisaalta korostettiin myös, että lupaprosessin nopeuttaminen ei saa toteutua ulkomaalaisten työntekijöiden ennakoivalvonnan heikentymisen ja hyväksikäytön riskin lisääntymisen hinnalla. Kiinnijäämisen riskin todettiin olevan pieni ja sanktioiden lähes olemattomat.

Ulkomaalaisen työvoiman maahanmuuton yhteydessä on tehostettava myös ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa ja työperäisen hyväksikäytön ehkäisyä. Tuotiin esiin, että ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä esiintyy huomattavan runsaasti lähtien palkkaa ja työaikaa koskevien säännösten lievästä rikkomisesta törkeämpiin hyväksikäytön muotoihin, kuten kiskonnantapaiseen työsyryntään ja jopa ihmiskauppaan. Tällä hetkellä voimassa olevat säännökset eivät riittävästi estä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja esityksen keinot ovat vielä riittämättömät. Ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa ja hyväksikäytön ehkäisemistä on tehostettava ja valvontaviranomaisten resursseja lisättävä. Lisäksi todettiin, että hakijalle itselleen annettaisiin tietoja työntekijöiden oikeuksista, laeista ja työehtosopimuksista Suomessa.

Lausunnoissa tuotiin esiin, että myös Suomessa olevat maahanmuuttajat huomioitaisiin pohdinnoissa. Oleskelulupakäytäntöjen kehittämisen lisäksi tulee edistää maahan muuttaneiden henkilöiden tutkintojen ja osaamisen tunnistamista, muunto- ja täydennyskoulutusta sekä suomen/ruotsin kielen opintoja.

Lupamenettelyn automatisointi, digitalisointi ja nopeus

Pirkanmaan ELY lausui, että nopeuttaminen, sujuvoittaminen ja automatisointi vaativat hyvää, oikeanaikaista ja selkokielistä ohjeistusta. *Pirkanmaan TE-toimisto* lausui, että sähköisen asiointipalvelun tulee 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 pyydetty tiedot.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto katsoi kysymyksen olevan asiakaspalveluprosessista, jota on tarkasteltava eri näkökulmista sekä eri virastojen työtehtävästä käsin. Yhden ministeriön tai viraston oman asiakaspalvelutyön kehittäminen ei riitä, vaan tarvitaan kokonaisvaltaista asiakaspalveluprosessin kehittämistä sekä tarkastelua.

EK totesi, että työtä automaation hyödyntämisessä on jatkettava ensin päätösten valmistelussa ja myöhemmin päätöksenteossa. *Keskuskaupakamari* kannatti rekisteritietojen laajaa hyödyntämistä. *Poliisihallitus* arvioi automaation hyödyntämisen lisäämisen sujuvoittavan lupamenettelyä.

SAK kannatti lupaprosessien nopeuttamista ja tehostamista sekä siihen liittyvää automatisointia ja digitalisointia. Prosessien nopeuttaminen ei saisi kuitenkaan vaikuttaa heikentävästi työehtojen ennakoivalvontaan eikä työntekijöiden oikeusturvaan. *STTK* katsoi, että hakemusmenettelyn suoraviivaistaminen sekä automaation hyödyntäminen ovat olennaisia tavoitteita prosessin nopeuttamiseksi, mutta ne eivät kuitenkaan voi vaarantaa prosessin läpinäkyvyyttä tai tasapuolisuutta, eikä myöskään hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Rakennusliitto ry lausui, että automaatio ja sujuvoittaminen eivät ratkaise ongelmien perimmäisiä syitä ja viittasi Finnwatchin 1/2022 raporttiin. Raportin mukaan työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi vaadittaisiin paljon nykyistä tehokkaampia toimia. Käytännön valvontatoimien lisäämisen ohella kyseeseen tulee ajatus ketjuvastuusta sekä alipalkkauksen kriminalisointi.

Business Finland (BF) totesi, että nykyisen tulkinnan mukaan jatkolupalausuntoja pyytäessään Maahanmuuttovirasto ei voi antaa BF:lle hakijan Maahanmuuttovirastolle toimittamia tietoja. BF:llä ei ole myöskään pääsyä tarkistamaan VHS-tietoja, mikäli yritys ei ole BF:n rahoitusasiakas. Jos Maahanmuuttovirasto pyytää lausuntoa BF:ltä jatkolupaun liittyen, BF:n täytyy kysyä hakijalta tai etsiä julkisista lähteistä kaikki arviointia varten tarvitsemansa tiedot.

Tampereen ammattikorkeakoulu korosti, että organisaation, joka odottaa työntekijää tai opiskelijaa, pitäisi kyetä seuraamaan henkilön lupaprosessin tilaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että osa-automaation ja mahdollisesti laajemmankin automaation osalta on huomioitava yhdenvertaisuuslain mukainen syrjinnänkieltoja koskeva sääntely, mukaan lukien välittömän ja välillisen syrjinnän kiellot sekä velvoite kohtuullisiin mukautuksiin vammaisia henkilöitä kohtaan. Syrjinnän kiellot on huomioitava myös riskiperustaista käsittelyä ja riskiprofiileja luotaessa, huomioiden eri syrjintäperusteet. Automaatiota kehitettäessä ja hyödynnettäessä on edelleen huomioitava yhdenvertaisuuslaissa viranomaisille asetettu velvoite tavoitteellisesti edistää yhdenvertaisuutta. Jo järjestelmää ja käytäntöjä luotaessa on syytä tehdä arvio yhdenvertaisuusvaikutuksista.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota, että jatkovalmistelussa tulee huomioida automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädäntöhankkeen eteneminen. Oikeusministeriön automaattista päätöksentekoa koskevassa työryhmämietinnössä esimerkiksi ehdotettiin automaattisen päätöksenteon edellytykseksi se, että automaattisesti ratkaistuun asiaan on voitava vaatia oikaisua. Myös oikeuskanslerinvirasto toteaa, että esityksessä olisi tarpeellista käsitellä esityksessä tarkoitettun automaation hyödyntämisen suhdetta automaattiseen päätöksentekoon.

Oleskeluluvan hakeminen ja sähköinen hakumenettely

Keskuskaupakamari piti erittäin hyvänä sitä, että lain tasolla ohjataan ja kannustetaan jättämään oleskelulupahakemus sähköisenä. Sähköisten hakemusten käyttäminen nopeuttaa oleskelulupaprosessia, vähentää väärin täytettyjen hakemusten määrää ja mahdollistaa automaation hyödyntämisen. Tavoitteena pitää olla täydellisen hakemuksen tekeminen heti ensimmäisellä yrittämällä ja automaation mahdollisimman laaja käyttö käsittelyssä.

SM totesi, että ulkomaalaislain 49 §:ssä säädetään poikkeuksista siihen periaatteeseen, että oleskelulupaa on haettava ulkomailta ennen maahantuloa. Jos 5 luvun perusteella myönnettävien lupien osalta kyse kuitenkin olisi pääsäännöstä, olisi syytä harkita 3 kohdan kumoamista ja pääsäännön lisäämistä 5 luvun sääntelyyn. Esimerkiksi ulkomaalaislain 47 h, 49 a, 50 ja 50 a §:ssä on sääntely oleskeluluvan myöntämisestä Suomesta haettuna. Kyse on maahantuloon liittyvästä merkittävästä muutoksesta, josta olisi säädettävä laissa suoraan ja avoimesti, sen sijaan, että säännös sijoitetaan poikkeuspykälään.

Pohjois-Karjalan ELY lausui, että kun työlupalinjaukset digitalisoitaisiin ja ennakkovalvonta automatisoitaisiin kokonaisuudessaan, myös osapäätökset voitaisiin tehdä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti (työehdot ja työnantajavelvoitteiden arviointi) automaattisesti Maahanmuuttovirastossa.

Pirkanmaan ELY-keskus lausui, että olennaisimmat kysymykset koskevat sitä, miten vaillinaiset hakemukset saadaan mahdollisimman sujuvasti käsiteltyä - eli kynnyksen selvityspyynnöille ja niiden sisältö. Millaisella kynnyksellä lisäselvityksiä kysytään siten, ettei hakemuksen käsittely viivästy liikaa. Esimerkiksi jos työntäjän ja työntekijän ilmoitukset työehdoista poikkeavat toisistaan vain vähän tai muodollisesti. *Uudenmaan TE-toimisto* huomauttikin, että tavoite tässä ehdotuksessa työntäjän ja työntekijän esittämien tietojen vertaamisesta on hyvä, mutta muutos voisi mahdollisesti lisätä selvityspyyntöjen määrää, koska TE-toimisto joutuisi selvittämään eroja ilmoitetuissa työsuhteen ehdoissa. *Pirkanmaan TE-toimisto* lausui, että tällä hetkellä TE-toimisto ei vertaa hakijan OLE_TY1-lomakkeella ilmoittamia työsuhteen ehtoja työntäjän TEM054- lomakkeella ilmoittamiin tietoihin ja kysyi, olisiko hakijan ja työntäjän antamien tietojen vertailu automatisoitavissa vai tuleeko TE-toimiston tarkistaa manuaalisesti, että hakijan ja työntäjän esittämät tiedot täsmäävät keskenään.

Helsingin yliopisto lausui, että jos työntäjän sähköisesti asioinnista tehdään pakollista, olisi otettava huomioon joustavuus käsittelyoikeuksien myöntämisessä työntäjille, mikä korostuu paljon kansainvälisiä rekrytointeja tekevien työntäjien, kuten Helsingin yliopisto, kohdalla.

Kiinteistötyöntäjät piti välttämättömänä, että lupamenettelyä tehostetaan mahdollisimman nopeassa tahdissa automatisoinnin ja digitalisoinnin avulla sekä koskien koko prosessia, ml. tunnistautumisvaihe.

Helsingin seudun kauppakamari lausui, että tavoitteena tulee olla mahdollisimman digitaalinen ja automaatioon perustuva palveluketju. Sähköisen asioinnin tulisi nopeuttaa lupakäsittelyä, vähentää yritysten hallinnollista taakkaa ja parantaa viranomaisten kyvykkyyttä tehdä yhteistyötä lupaprosessien eri vaiheissa, muun muassa työntäjien kerran hakuprosessissa antamien tietojen hyödyntämisessä ja oleskeluluvan hakija tunnistamisessa lupaprosessin alusta loppuun.

Pirkanmaan TE-toimiston mukaan olisi hyvä tuoda esimerkinomaisesti esille, mitä työnantajavelvoitteiden mukaisia selvityksiä tarkoitetaan sellaisilla selvityksillä, joita ei saa selville tietovarannoista.

Pirkanmaan TE-toimiston mukaan käsittelyaika laskettaessa on tärkeää ottaa huomioon juuri se, että hakija ja työntäjä ovat täyttäneet 71 §:ssä säädetyt velvoitteet. Myös työntäjän sähköisellä asioinnilla on suuri merkitys sujuvamman ja nopeamman käsittelyn varmistamisessa. Sähköinen asiointi tulee olla työntäjälle ketterää ja helppokäyttöistä. 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.

Karelia Ammattikorkeakoulu lausui, että hakuprosessia voisi sujuvoittaa pyytämällä hakemusvaiheessa hakijalta luvan tiedon siirtämiseen työntäjälle tai oppilaitokselle, mikäli lainsäädäntö ei suoraan salli tiedon siirtämistä osapuolten välillä. On helpompaa, jos myös työntäjä tai oppilaitos voi toimia suoraan Maahanmuuttoviraston kanssa hakijan asioissa.

Maahanmuuttovirasto lausui, että työnantajan sähköisen asioinnin osalta jää epäselväksi, pitäisikö siihen olla myös hakijan nimenomainen suostumus. Tällä hetkellä hakija valtuuttaa työnantajansa sähköiseen asiointiin. Luonnoksen kirjaus vaikuttaa siltä, ettei valtuutusta jatkossa tarvittaisi, vaan työnantajalla olisi aina mahdollisuus täydentää hakemusta sähköisesti. Tämän kirjaaminen hallituksen esitykseen yksiselitteisesti voisi olla hyvä.

Sähköisen viestintävälineen rajoittaminen

Valtiovarainministeriö lausui, että ehdotetuissa ulkomaalaislain 60 §:n 3 momentissa ja 71 b §:n 4 momentissa käytetään muotoilua, jonka mukaan oleskeluluvan hakeminen tai selvityksen toimittaminen tulisi tehdä ”sähköisesti käyttäen Maahanmuuttoviraston sähköistä asiointipalvelua”; jos se ei ole mahdollista, voidaan tiedot toimittaa tai hakemus jättää ”myös paperisena”. Ehdotuksen seurauksena olisi, että ainoiksi kahdeksi tavaksi tehdä hakemus tai toimittaa selvitys säädettäisiin Maahanmuuttoviraston sähköinen asiointipalvelu tai nk. ”paperinen” tapa. Ehdotuksen mukaisesti hakemusta ei siis voisi tehdä eikä selvityksiä toimittaa muilla sähköisillä välineillä, kuten sähköpostitse. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003, asiointilaki), joka on hallinnon yleissääntelyä, ei ole rajoitettu sähköisen viestin muotoa tiettyyn välineeseen tai menetelmään. Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu, miksi ulkomaalaislain 5 luvussa tulisi poiketa yleislainsäädännössä säädetyistä. Jos tarkoitus ei ole ollut rajoittaa muita sähköisiä välineitä pois, voisi parempi muotoilu olla ”sähköisesti käyttäen Maahanmuuttoviraston sähköistä asiointipalvelua, tai jos se ei ole mahdollista, muulla tavalla” tai vastaava. Ehdotuksessa olisi joka tapauksessa hyvä arvioida tarkemmin ehdotetun muotoilun vaikutuksia ja sitä, kuinka paljon se tosiasiallisesti edistäisi sähköistä asiointia verrattuna muihin ohjauskeinoihin, joista esimerkiksi alemmat käsittelymaksut ovat jo käytössä. Sinänsä tavoite sähköisen asioinnin lisäämisestä on kannatettava.

Edustuston tehtävien ulkoistaminen ja tunnistauminen

Arene ry piti ehdotusta kannatettavana, sillä muutoksen avulla voidaan merkittäväällä tavalla nopeuttaa nykyistä oleskelulupaprosessia. Palveluiden ulkoistaminen tulee toteuttaa erityisesti niissä maissa, joissa ei ole Suomen edustustoa lainkaan. Muutos helpottaisi prosessia huomattavasti hakijan kannalta ja vähentäisi hakijoiden tarvetta liikkua tunnistautumaan mahdollisesti hyvinkin kauas kotimaastaan.

EK kannatti mahdollisuuksia hyödyntää ulkoisten palveluntarjoajien käyttöä tunnistaumisessa sekä etäkuulemismahdollisuutta ja totesi, että on edelleen jatkettava työtä tunnistautumismahdollisuuksien kehittämiseksi. *Keskuskauppakamari* vaati ripeitä toimia sen eteen, että tunnistauminen saataisiin mahdollisimman pian siirrettyä kokonaan sähköiseksi eikä fyysistä käyntiä edustustossa enää tarvittaisi.

Ulkoministeriö piti hyvänä lakiehdotuksen 69 b §:n mukaista muutosta siitä, että säännöksestä poistettaisiin ulkoistamisen pakottava järjestys, koska ulkoinen palveluntarjoaja on tällä hetkellä ainoa ulkoistettu toimija ja jatkossakin todennäköisempi vaihtoehto ulkoistamiselle kuin toisen Schengenvaltion edustusto. Ulkoministeriö esitti, että esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että ulkoistamisen toteuttaminen on mahdollista myös niissä maissa, joissa Suomella ei ole edustustoa.

STTK piti perusteltuna muutoksia, mutta piti erittäin tärkeää huomioida, että monessa lähtömaassa korruptio voi olla koko yhteiskunnan läpileikkaava ongelma, eikä Suomen viranomaispäätösten ul-

koistus saa viedä uskottavuutta tai oikeusvarmuutta viranomaistoiminnalta tai oleskelulupahakemusten käsittelyltä. Korruption ja ilmiön ympärille syntyvän harmaan talouden valvonta tai ennaltaehkäisy on myöskin äärimmäisen vaikeaa tilanteessa, jossa toimitaan Suomen viranomaisten toimivallan ulkopuolella. Näin ollen ulkoistaminen ei saa vaarantaa eettisesti kestävä prosessin kehittämistä. *Tieteentekijöiden liitto* kiinnitti huomiota ulkoisen palveluntarjoajan perimiin maksuihin, että ne eivät nousisi kohtuuttomiksi. Hakijoille koituvien maksujen kehitystä on syytä seurata.

Oikeusministeriö lausui, että 69 b §:n sanamuodon mukaan näyttää siltä, että edellytys ulkoistukselle tiukentuisi siten, että myös toisen Schengen valtion edustuston osalta edellytettäisiin erityisiä olosuhteita tai paikallisesta tilanteesta johtuvia syitä toisin kuin nykyisin. Tätä ei esityksessä ole perusteltu, vaan muutosta on perusteltu ainoastaan siltä kannalta, että ulkoiset palveluntuottajat olisivat ensisijaisia käytännön syistä.

Suullinen kuuleminen

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto lausui, että työperusteisten oleskeluluvan hakijoiden ja heidän samaan aikaan hakevien perheenjäsenten samanaikainen kuuleminen Maahanmuuttoviraston toimesta vaikuttaa eri viranomaisten työaikaa säästävänä sekä tarkoituksenmukaiselta uudistukselta.

Keskuskaupakamari, Kiinteistöyönantajat, Tieteentekijöiden liitto, STTK, Turun yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu ja Karelia ammattikorkeakoulu kannattivat suullisen kuulemisen, ml. etäkuuleminen, laajentamista koskemaan kaikkia lupatyyppisiä samaten kuin sitä, että kuuleminen voisi tarvittaessa tapahtua edustustojen ohella ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa. Sen katsottiin helpottavan prosessia ja lisäävän oleskelulupaa hakevien yhdenvertaisuutta, mm. koska Suomella ei ole lähetystöjä kaikissa maissa tai edustusto on ruuhkautunut. STTK edellytti, että henkilön henkilöllisyys tulee varmistaa fyysisellä tapaamisella viimeistään hänen saapuessaan Suomeen.

Helsingin seudun kaupakamari totesi olevan tärkeää varmistaa, että Maahanmuuttovirastolla on resurssit tehtävän hoitamiseen. *Suomen Yrittäjät* piti tärkeänä myös, että kiinnitetään huomiota edustustoverkon vahvistamiseen ja sen tehtävien ulkoistamismahdollisuuksiin.

Poliisihallitus totesi, että viime aikoina kaikenlainen asioiden hoitaminen etänä on osoittautunut toimivaksi ja sen voidaan olettaa toimivan tässäkin asiassa ja sujuvoittavan prosessia.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että suullisen kuulemisen mahdollisuuden ulottaminen myös muihin kuin perheenyhdistämishakemuksiin on kannatettavaa. Hakijoiden haastatteluista saatava selvitys voi olla merkittävää esimerkiksi arvioitaessa heidän riskiään joutua hyväksikäytön uhriksi. Hallinto-oikeus haluaa kuitenkin tässä yhteydessä tuoda esille hakemusvaiheessa suullisesti saadun selvityksen vaikutukset muutoksenhakuprosessiin. Mikäli hakijaa kuullaan suullisesti ja tässä kuulemisessa ilmenee sellaista, mikä yksin tai yhdessä muiden seikkojen kanssa estää oleskeluluvan myöntämisen, on kysymys aina potentiaalisesti sellaisesta tilanteesta, jossa hakijan suullinen kuuleminen on tarpeen myös muutoksenhakuviranomaisessa.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että ulkomailla tapahtuvien suullisten kuulemisten järjestäminen hallintotuomioistuimissa on hyvin haastavaa. Ulkoministeriö on vuoden 2019 lopulla ilmoittanut, että Suomen edustustot eivät enää anna virka-apua hallintotuomioistuimille näissä kuulemisissa, koska kysymys on kohdevaltion suvereniteetin vaarantumisesta. Hallinto-oikeus huomautti, 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. Suullisten kuulemisten järjestämisestä tällä tavalla ei ole vielä juurikaan kokemusta. Helsingin hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä vireillä yksi kyseisenlaista kuulemistä koskeva asia. Joka tapauksessa 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 kuulemisen hallintoprosessissa, TIV/163/2021, 24.9.2021.

Helsingin hallinto-oikeus totesi vielä yleisesti, että viranomaisen tehtävistä tai velvollisuuksista antaa virka-apua tulisi säätää asianmukaisesti. Lisäksi hallinto-oikeuden havaintojen perusteella edustustoilla on ulkomaalaislain 69.1 §:ssä säädettyjen rutiininomaisten tehtävien ja suullisten kuulemisten lisäksi ollut joissakin tilanteissa jonkinlainen rooli työntekijän oleskelulupahakemusten käsitteilyyn 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 §).

Maahanmuuttovirasto lausui olevan hyvä, jos lakiin kirjataan selkeä oikeusperusta suulliselle kuulemiselle kaikissa oleskeluluvissa. On myös hyvä, ettei luonnoksessa etäkuulemisiakaan kytketä tiettyyn hakuperusteeseen, vaan se olisi mahdollista, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Etäkuulemisten osalta luonnoksessa mainitaan muun muassa puhelinyhteyden käyttäminen varalla sekä videokuvan tallentaminen kuulemistilanteesta. Puhelimen käytön osalta voisi tarkentaa, korvaisiko puhelin videoyhteyden kautta suoritettava kuuleminen videoyhteyden pettäessä ja olisiko puhelimille tekniikkaan tai turvallisuuteen liittyviä tarkempia vaatimuksia. Videotallenteen osalta olisi hyvä kirjata tarkennus, minne ja kenen käyttöön se tallennettaisiin, sekä kenellä olisi pääsy tallenteeseen ja missä tarkoituksessa. Sääntelyä olisi syytä tarkentaa maininnalla, missä tallennetta pitäisi säilyttää, pitäisikö se mahdollisen muutoksenhaun yhteydessä toimittaa hallinto-oikeudelle aina vai erikseen pyydettyä, ja kenellä olisi vastuu hävittää tallenne määräajassa. Luonnoksen mainintaa pöytäkirjan allekirjoittamisesta olisi kuulemispilotista saatujen kokemusten perusteella käytännössä mahdoton täyttää. Ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa suoritettavassa etäkuulemisessa ei ole paikalla edustuston henkilöstöä, joka voisi tulostaa pöytäkirjan, eikä palveluntarjoaja tietoturvan ja salassapidon vuoksi voi sitä tehdä. Migrin näkemyksen mukaan allekirjoitus ei myöskään toisi olennaista lisäarvoa kuulemiseen, vaan hakija voisi suullisestikin hyväksyä pöytäkirjan ja suullisesti ilmaistu hyväksyntä voitaisiin kirjata pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerinvirasto totesi, että suullinen kuuleminen on merkittävä vaihe oleskelulupaprosessissa ja että hakijan oikeusturvan varmistaminen edellyttää kuulemisen suorittamista huolellisesti ja asianmukaisesti hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa mainittuihin henkilön kyvyn ja soveltuvuuden arviointiin, koulutukseen, tukeen ja valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Ulkoministeriö piti tärkeänä, että sääntely kuulemisesta ehdotetaan käsittämään kaikkia oleskelulupaperusteita yhdenmukaisesti. Oleskelulupahakemusta koskevan menettelyn sujuvoittamisen ja tehostamisen varmistamiseksi, ulkoministeriö pitää kannatettavana 64 §:n 2 momenttiin ehdotettua muutosta, siitä, että kuulemisen voisi suorittaa Suomen edustustossa palveleva edustuston päällikön määräämä edustustoon työsuhteessa oleva henkilö.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannatti mahdollisuutta suullisen kuulemisen tekemiseksi etäyhteydellä. Toisaalta valtuutettu ei näe syytä sille, miksi kyseistä mahdollisuutta ei tulisi tarjota myös muille kuin työoleskelulupaa hakeville. Esimerkiksi perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevien kohdalla hakemusprosessia olisi syytä helpottaa vastaavalla tavalla. Myös etähaastatteluita koskevaa järjestelmää suunniteltaessa sekä käytännössä haastatteluita suoritettaessa on olennaista huomioida ja noudattaa yhdenvertaisuuslain mukaisia velvoitteita ja syrjinnän kieltoja sekä tehdä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi. Esimerkiksi vammaisuuden huomioimiseen ja kieleen liittyvien käytäntöjen yhdenvertaisuus varsinkin välillisen syrjinnän kiellon näkökulmasta (mukaan lukien saavutettavuuteen ja tulkkaustarpeisiin liittyen) on jo suunnitteluvaiheessa huomioitava mahdollisimman hyvin.

Oikeusministeriö lausui, että vaikka kuuleminen ei sisällä päätösharkintaa, on kuulemisella, tässä tapauksessa nimenomaan suullisella kuulemisella, aivan olennainen merkitys päätöksenteolle, ja se oleskelulupahakemuksen käsittelyn merkittävä käsittelyvaihe. Kuuleminen voi vaikuttaa merkittävästi asian lopputulokseen. Kuulemisessa on varmistuttava hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisesta, mistä ei perusteluissa ole tehty selkoa. Perusteluissa on arvioitu ainoastaan, onko kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä tai julkisesta hallintotehtävästä. Virkavastuun osalta kysymys siitä, sisältääkö tehtävä julkisen vallan käyttöä vai ei, on keskeinen, eikä sitä ole esityksessä arvioitu. Myös asianmukaisella näytteen ottamisen valvonnalla ja henkilöllisyyden tarkastamisella on merkittävä vaikutus asian käsittelyyn. Hallintotehtävien hoitaminen, sikäli kuin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä, kuuluu sen mukaan vain virkamiehille, jotka asetetaan tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja joita koskee erityinen virkavastuu. Sen sijaan työsopimussuhteisille henkilöille tai yksityisille oikeushenkilöille ei yleensä voi kuulua julkista valtaa.

Oikeusministeriö totesi, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, liittyykö näihin tehtäviin jotakin sellaista erityistä esimerkiksi kuulemiseen liittyvää julkista luotettavuusvaatimusta, joka puoltaa virkasuhdevaatimuksen pysyttämistä. Koska esityksessä ei ole tehty selkoa voimassaolevan virkamiesvaatimuksen taustasta, on oikeusministeriön vaikea arvioida ehdotettua muutosta, minkä lisäksi palvelussuhteen järjestämistä koskeva kysymys on pikemminkin valtiovarainministeriön toimialaa. Luonnoksessa jää myös epäselväksi se, minkä vuoksi virkasuhteisuusvaatimuksesta halutaan poiketa. Oikeusministeriö myös kysyi, jos ongelmana ovat puuttuvat resurssit, minkä vuoksi katsotaan, että resurssipula tulisi paikata työsopimussuhteisilla henkilöillä.

Oikeusministeriö totesi vielä, että ehdotettujen 64 ja 66 §:n säännösten sanamuoto vaikuttaa mahdollistavan lisäksi sen, että ketä tahansa edustustoon palvelussuhteessa olevaa henkilöä (kokit, autonkuljettajat) olisi mahdollista käyttää kyseisessä tehtävässä (”edustustossa palveleva edustuston päällikön määräämä henkilö”). Sääntely olisi asianmukaista rajata tarkemmin sen osalta, mihin tahoon kyseinen henkilö on palvelussuhteessa eikä käyttää käsitettä ”edustustossa palveleva”. Säännöksen sanamuoto ei rajaa palvelussuhdetta varsinaisesti edes edustustoon (vrt. VNa ulkoasiainhallinnosta 21 § ja 22 §). Oikeusministeriö katsoi, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä täsmentää ehdotettua sääntelyä sekä sen perusteluita. Muotoilua ”Suomen edustustossa palveleva edustuston päällikön määräämä henkilö” on täsmennettävä lain tasolla ja tehtävä selkoa sitä, mihin tahoon kyseiset henkilöt olisivat työsopimussuhteessa. Säännöksiin omaksuttu muotoilu ”edustustossa palveleva henkilö” ei ilmennä perusteluista ilmenevää vaatimusta työsopimussuhteisuudesta ulkoministeriöön (VNa 21 §: 1 mom.) (tai edustustoon). Vaikuttaa siten siltä, että säännöksessä tulisi rajata nimenomaisesti pois eräisiin viranomaisiin palvelussuhteessa olevat henkilöt edustustossa.

Kuuleminen muualla kuin edustuston tiloissa

Oikeusministeriö lausui, että suullisen kuulemisen tallenteen säilytysaikaa koskevaa säännöstä ei ole asianmukaisesti perusteltu eikä tehty selkoa sen suhteesta mm. muiden asian käsittelyn aikana syntyneiden asiakirjojen säilyttämisaikoihin. Epäselväksi jää, minkä tahon velvollisuus on säilyttää tallennetta. Tämän tulee käydä selkeästi säännösperusteisesti ilmi, jotta aineiston asianmukainen säilytys turvataan myös tilanteissa, joissa kuulemisen hoitaa muu kuin virkamies.

Oikeusministeriö katsoi, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi varmistua ja tehdä selkoa siitä, että tällainen muualla kuin edustuston tiloissa tapahtuva hallintoasian käsittely (kuuleminen) on mahdollista. Esimerkiksi oikeudenkäynneissä etäyhteydet ulkomailla ovat mahdollisia vain kansainvälisten sopimusten määräykset huomioon ottaen. Luonnoksessa on viitattu yhteisön viisumisäännöstöön ja siihen, että viisumiasioissa ei enää edellytetä, että edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja sijaitsevat samassa maassa. Perusteluissa olisi syytä selostaa, koskeeko tämä ehdotettua oleskelulupahakemusten käsittelyä.

Virkavastuu

Oikeusministeriö katsoi vaikuttavan siltä, että esityksessä olisi kyse palvelussuhteen laatua ja tehtävien hoitamisen järjestämisestä viranomaisessa koskevasta kysymyksestä, ei tehtävien siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi ulkomaalaislain ehdotetun 64 ja 66 §:n osalta arvioida tarkemmin virkavastuuta koskevia kysymyksiä. Oikeusministeriö katsoi, että jatkovalmistelussa on nimenomaisesti erityisesti virkavastuun näkökulmasta tehtävä selkoa siitä, onko ehdotetuissa tehtävissä kyse julkisen vallan käytöstä vai sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä. Esityksen jatkovalmistelussa tulee nimenomaisesti kiinnittää huomiota siihen, että virkasuhteesta poikkeaminen ja tehtävien hoitaminen niiltä osin kuin kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä, työsopimussuhteessa merkitsee muodollisesti paljon rikosoikeudellisen vastuun kannalta.

Ulkoministeriö piti kannatettavana 66 §:n 3 momenttiin ehdotettuja muutoksia siitä, että DNA-näytteen ottamisen valvonnan voisi suorittaa Suomen edustustossa palveleva edustuston päällikön määräämä edustustoon työsuhteessa oleva henkilö.

Yleiset edellytykset työnteon perusteella myönnettävälle oleskeluluvalle

Helsingin yliopisto kannatti eri lupakategorioiden vaatimusten yhtenäistämistä, koska se tekisi prosessista sujuvamman. Vaatimusten yhtenäistämisen myötä on myös todennäköisempää, että hakija pystyy hakemaan oikeaa lupaa ja täyttämään hakemuksen oikein. *Kuntaliitto* piti tärkeänä, että työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien yleisissä edellytyksissä on otettu huomioon turvattu toimeentulo.

Maahanmuuttoviraston mukaan 1 kohdan mukaan edellytyksenä olisi, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan. Tämän soveltamista tukisi, jos perusteluissa tarkemmin kuvattaisiin, mitä tarkoittaa, että pystyy huolehtimaan velvoitteistaan. Myös sitä olisi hyvä tarkentaa, miltä ajalta velvoitteiden pitäisi olla kunnossa. Nyt luonnoksen sanamuoto jättää huomattavaa tulkinnanvaraisuutta. Osoittaisiko esimerkiksi työnantajan syyllistyminen 186 §:ssä säädettyihin rikkomuksiin, ettei se kykene huolehtimaan velvoitteistaan, mitkä vakuutusmaksut tulisi olla maksettu, ja millaisin suuntaviivoin palkanmaksukykyä tulisi arvioida.

Maahanmuuttovirasto ja Hämeenlinnan hallinto-oikeus kiinnittivät huomiota 3 kohtaan, jonka mukaan toimeentulon olisi pitänyt olla turvattu edellisen oleskeluluvan voimassaolon ajan. Sen osalta vähintään perusteluissa voisi olla tarkennus, onko edellytys ehdoton, ja tarkoittaako sen edellistä lupaa koskeva maininta kaikkia oleskelulupia. Maahanmuuttovirasto katsoi, että luonnoksen muotoilu vaikuttaa ehdottomalta, jos esimerkiksi edellisenä vuonna toimeentuloedellytys ei olisi täyttynyt, mutta nyt tilanne olisi korjaantunut, jolloin olisi kuitenkin tehtävä kielteinen päätös. Sen vuoksi luonnoksen ehdoton muotoilu saattaisi yksittäistapauksissa johtaa kohtuuttomalta vaikuttaviin lopputuloksiin. Lisäksi se pohti, olisiko toimeentulon pitänyt olla turvattu ansiotyöllä myös siinä tapauksessa, että edellinen lupa ei ollut työperusteinen. Hallinto-oikeus arveli, että edotetulla säännöksellä on ilmeisesti tarkoitettu viitata tilanteisiin, joissa ulkomaalaisen edellinen oleskelulupa on myönnetty työnteon perusteella. Hallinto-oikeus kirjoitti, että lain esitöiden (HE 28/2003) perusteella nykyisen sääntelyn tarkoituksena on katsottava olevan varmistua siitä, että työperusteinen oleskelulupa myönnetään vain sellaisen työnantajan palveluksessa työskentelyä varten, joka suorittaa työnantajavelvoitteistaan. Kyse on tulevaan, myönnettävän oleskeluluvan ajalle suuntautuvasta arvioinnista. Jos uuden työsuhteen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että ulkomaalaisen toimeentulo on jatko-oleskeluluvan aikana turvattu ansiotyöstä saatavilla tuloilla, ei lain 5 §:n ilmentämä suhteellisuusperiaate huomioiden aikaisemman oleskeluluvan aikainen toimeentuloedellytyksen täyttymättä jääminen eri työnantajan palveluksessa tulisi olla esteenä jatko-oleskeluluvan myöntämiselle (KHO:n päätös 2019:146). Ehdotettu säännös merkitsisi muutosta nykyiseen oikeustilaan.

Pirkanmaan TE-toimisto myös kiinnitti huomiota 3 kohtaan todeten, että perusteluissa olisi hyvä olla maininta myös, miten esimerkiksi turvautuminen tilapäisiin sosiaalietuuksiin vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen, ja viittasi myös KHO:n päätökseen 2019:146.

Pakolaisneuvonta katsoi, että 3 kohta voisi johtaa toimeentuloedellytyksen täyttymistä koskevan lainsoveltamiskäytännön tiukentumiseen entisestään ja että 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 näkyminen on kuitenkin ensisijainen ja ratkaiseva seikka.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausui myös 5 kohdasta, jossa edellytetään työntekijän täyttävän ulkomaalaislain mukaiset ”maahantuloa ja maassa oleskelua koskevat yleiset edellytykset”. Nykyisessä laissa viitataan 83 ja 84 §:ssä nimenomaisesti lain 36 §:ään, jossa säädetään oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Ehdotetun säännöksen ei voida katsoa täyttävän lainsäädännöltä edellytettävää täsmällisyysvaatimusta. Ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että tarkoitus on viitata lain 36 §:n lisäksi myös lain 11, 35 ja 49 §:ään. Lain 11 § ei kuitenkaan koske oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä, vaan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä.

Helsingin seudun kauppakamarin mukaan, vaikka esityksen 71 §:n 1 kohdassa mainitaan, että työehdot, joista työnantaja on työntekijän kanssa sopinut, on kohta ristiriidassa työsopimuslain (TSL) 2 luvun 4 §:n 1 mom. kanssa, jonka mukaan kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista on annettava viimeistään ensimmäisen palkanmaksukauden päättymiseen mennessä eli vasta sen jälkeen, kun oleskelulupa on jo myönnetty ja työnteko aloitettu, elleivät ehdot käy ilmi kirjallisesta työsopimuksesta. Kauppakamari esittää selvitettäväksi, tulisiko 71 §:n 1 kohdassa edellyttää, että työnantaja ja työntekijä ovat kirjallisesti sopineet TSL:n 2 luvun 4 §:ssä vaadituista työsuhteen keskeisistä ehdoista, jotta työntekijä pystyisi esittämään tarvittaessa tiedot muistakin TSL:n 2 luvun 4 §:n mukaisista ehdoista.

Helsingin seudun kauppakamarin mielestä 72, 73, 73 a, 74 ja 75 §:en kirjoitusasu tulisi olla yhdenmukainen 71 §:n soveltamisen osalta, koska 71 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä koskisi kaikkia edellä mainittuja pykäläiä. Johdonmukainen kirjoitusasu selkeyttäisi osaltaan oleskelulupaprosessia ja vaadittavia edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle.

Työnantajan ja työntekijän roolin kasvattaminen ja selkeyttäminen sekä valtuuttaminen

EK, Keskuskauppakamari ja Helsingin seudun kauppakamari pitivät erittäin hyvänä, että eri lupatyyppeiden välistä hakemuskäsittelyä yhdenmukaistetaan ja että lupamenettelyssä viranomaiset hyödyntävät muiden viranomaisten rekistereistä saatavissa olevaa tietoa mahdollisimman laajasti. Myös viranomaisten välisten vastuiden ja tehtävien selkeyttäminen ovat tervetulleita. Ne nopeuttavat menettelyä sekä vähentävät virheiden mahdollisuutta. On myös hyvä, että hakijan ja työnantajan roolia selkeytetään siten, että kumpikin täyttää hakemuksen osaltaan itse. Myös *Uudenmaan TE-toimisto* piti kannatettavana työnantajien laajempaa selvitysvelvollisuutta ja erilaisten tietovarantojen laajempaa hyödyntämistä.

Helsingin seudun kauppakamari lausui lisäksi, että työnantajan mahdollisuutta valtuuttamalle palveluntuottajalle tulisi sallia työtekoon perustuvien oleskelulupahakemusten käynnistäminen. Työnantajien tulisi lisäksi voida aiempaa helpommin valtuuttaa ulkoinen palveluntuottaja toimimaan sähköisessä järjestelmässä työnantajan puolesta. Lisäksi yritysten tulisi voida entistä helpommin auktorisoida ulkoinen palveluntuottaja toimimaan sähköisessä järjestelmässä työnantajan puolesta.

Maahanmuuttovirasto totesi, että 71 a §:n perustelujen mukaan hakemus voitaisiin ottaa tarkempaan tutkintaan esimerkiksi silloin, jos hakijalla ei ole selkeää käsitystä, mihin työhön hän on lupaa hake-massa, mitä työtä on tulossa tekemään tai millä työehdoilla. Sen mukaan kuitenkin käytännössä nuo olisivat seikkoja, jotka usein ilmenisivät vasta tarkemmassa tutkinnassa, mikä heikentää luonnoksen kirjattun perustelun painoarvoa.

Maahanmuuttovirasto totesi, että 71 a §:n perustelujen viimeisen kappaleen maininta ammattipäte-vyyden arvioinnin kuulumisesta ensisijaisesti työnantajalle vaikuttaisi varsinkin erityisasiantuntijoi-hin. Se totesi, että tällä hetkellä haetaan jonkin verran lupia erityisasiantuntijana, vaikka työ ei ole erityisosaamista edellyttävää työtä. Voisi harkita asian kirjaamista yksiselitteisesti, jos on tarkoitus, että Maahanmuuttovirasto ei yleensä tutkisi hakijan koulutusta tai muuta erityispätevyyttä. Lisäksi olisi hyvä avata sitä, koskeeko se vain hankittavaa selvitystä vai myös itse edellytyksen arviointia tilanteessa, jossa saatu tieto viittaa siihen, että Maahanmuuttovirastolla saattaa olla asiasta erilainen käsitys kuin työnantajalla.

Työsuojeluviranomainen piti tärkeänä, että lupaan määritettävä ammattiala ei perustu yksinomaan työntekijän ilmoitukseen, vaan harkinnassa huomioidaan myös työnantajan selvitys. Osapuolia tu-lisi ohjata kuvaamaan tehtävät mahdollisimman kattavasti. Tämä on tärkeää, jotta lupaa ei myön-netä liian kapeasti määritettyihin tehtäviin ja työntekijä päätyy työskentelemään väärällä amat-tialalla. Esimerkiksi rakennusala pitää sisällään lukuisia eri tehtäviä ja olisi tärkeää, että ammattiala määriteltäisiin lupaan riittävän kattavasti.

”Riskiperusteinen menettely”

Keskuskauppakamari ja Uudenmaan TE-toimisto kannattivat, että käsittelyn painopiste on riskiperusteisessa käsittelyssä. Hakijoiden ja yritysten näkökulmasta olisi myös tärkeää, että oikean lupa-kategorian valitseminen olisi mahdollisimman selkeää ja helppoa. Uudenmaan TE-toimisto katsoi, että näin käsittelyresurssia voidaan siirtää etenkin sellaisiin hakemuksiin, joissa on enemmän lisäselvitettävää

Kiinteistötyönantajat totesi, että uudistuksen yhteydessä olisi ollut tärkeää tarkastella myös 5 luvun työnteko-oikeuden päättymistä koskevaa sääntelyä. Työnantajan tiedonsaanti työntekijänsä työnteko-oikeuden päättymisestä ei toimi nykyisellään, joten myös kyseiset lainkohdat vaatisivat pikaista uudistamista.

Maahanmuuttovirasto totesi 71 b §:n osalta, että pykälää tai sen perusteluja voisi tarkentaa maininnalla, onko 2 momentin mukaiset tiedot toimitettava aina vai pyydettyinä. Perusteluissa on myös viittaus tiedonhallintalain 20 § 1 momentin perusteluihin, jonka osalta herää kysymys, olisiko Maahanmuuttoviraston esimerkiksi tulorekisteristä saatavien tietojen osalta aina erikseen kuultava asiakasta, ennen kuin tietoja käytetään päätöksen perusteena. Mikäli näin on, se viivyttäisi asian käsittelyä. Sama koskisi työnantajasta saatavia tietoja, eli olisiko sitä kuultava ennen niihin perustuvan päätöksen tekemistä.

Maahanmuuttovirasto viittasi myös perusteluissa viitattuun tiedonhallintalain 20 § 2 momenttiin, jonka mukaan asiakasta ei saa vaatia esittämään todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi. Käytännön soveltamistilanteita tukisi, jos välttämättömyyttä olisi määritelty tarkemmin, esim. riittäisikö tiliotteiden ja palkkalaskelmien pyytämiseen viite mahdollisesta väärinkäytösepäilystä, kuten 36 § :n mukaisesta seikasta, tai voisiko em. todistusten pyytämistä pitää välttämättömänä, jotta epäilyä voitaisiin selvittää. Ilmeisesti nämä tiedot voisi jatkossa pyytää välttämättömyystilanteessakin vain työnantajalta, ei hakijalta.

Ehdotettava ulkomaalaislain 36 §:n uusi 5 momentti

EK piti uutta momenttia kryptisenä, koska se vaatii perustelutekstin lukemista. Se kuitenkin piti oikeana tulkintana, kun ottaa huomioon, että valtaosa hakemuksista on perusteltuja, että lupaharkinnassa ja lisäselvitysten hankkimisen tarpeellisuus tulee arvioida kokonaisuuden perusteella, onko työhöntulotarkoitus aito, ja arvioinnissa otetaan huomioon myös työnantajan luotettavuus.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että viranomais- ja oikeuskäytännössä on jo ennen 4 momentin (554/2021) lisäämistä tulkittu pykälän 2 momenttia melko laajasti tilanteissa, joissa oleskelulupaa on sinällään haettu todellisen työsuhteen perusteella (ks. esim. KHO 18.6.2020/2658 ja KHO:2016:99). Helsingin hallinto-oikeus piti kannatettavana oikeuskäytännön kodifioinnin jatkamista lisäämällä ulkomaalaislain 36 §:ään nyt esitetyllä tavalla 5 momentti.

Turun hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, että esitetyn 36 §:n 5 momentin soveltaminen suhteessa 36 §:n 2 momenttiin jää epäselväksi. Esitetystä 5 momentista saa sen käsityksen, että mikäli työnperusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset sekä työntekijän ja työnantajan selvittämisvelvollisuus täytetään, oleskelulupa tulee myöntää, vaikka hakijan aiemmasta toiminnasta ja hakemushistoriasta ilmenisi seikkoja, joiden perusteella hakemus nykyisen ratkaisukäytännön valossa voisi tulla 36 §:n 2 momentin perusteella hylätyksi. Niiden tilanteiden lisäksi, joissa oleskelulupaa on haettu todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella, korkein hallinto-oikeus

on ratkaisukäytännössään KHO:2016:31 vahvistanut, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti on sovellettavissa myös muunlaiseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla tai muutoin virheellisin perustein.

SM katsoi heräävän kysymys, onko momentin lisäyksellä tarkoitus pikemmin vaikuttaa niihin perusteisiin, joiden pohjalta arviointi oleskeluluvan mahdollisesta epäämisestä tehdään ja sovelletta-vaan kynnykseen sitä nostaen. Se myös lausui, että esityksessä ei ole osana yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitu vaikutuksia rikosentorjuntaan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen edellyttämällä tavalla.

Pakolaisneuvonta katsoi, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 ja 4 momentin osalta rajoituksia tulisi tarkentaa ja 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 §:n 2 momenttia siksi, ettei työntekijä tunne työehtojaan riittävällä tarkkuudella. Tietyiltä osin nykyisessä soveltamiskäytännössä kielteisiä päätöksiä on tehty hakijoille tällaisissa tilanteissa jopa erittäin vähäpätöisten tiedollisten puutteiden vuoksi.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että muutoksen konkreettisia vaikutuksia olisi hyvä vielä selventää sanamuodossa tai säännöksen perusteluissa esimerkiksi käytännön esimerkein siten, että oikeustila olisi heti lain voimaantullessa mahdollisimman selkeä.

Työnantajan sertifiointin myöntäminen

EK, Keskuskauppakamari, Helsingin seudun kauppakamari, Oulun kauppakamari, Teknologiateollisuus ry, Neogames Finland ry, Kiinteistötyönantajat, Rakennusteollisuus RT ry, Uudenmaan TE-toimisto, Suomen Yrittäjät, Lapin ELY ja SM kannattivat sertifiointista säättämistä. Lausujat pääsääntöisesti pitivät sertifiointin myöntämisen kriteereitä liian tiukkoina.

SAK ei kannata sertifiointia, koska menettely sisältää riskejä työntekijöiden hyväksikäytöstä eikä ole yritysten yhdenvertaisuuden kannalta toimiva. Myös *STTK, Rakennusliitto ry, PAM ja Ammattiliitto Pro ry* suhtautuvat siihen varauksellisesti ja ehdoin, että menettelyn pitäisi toteutuessaan olla läpinäkyvä ja tietojen reaaliaikaisesti julkisia ja joka tapauksessa menettelyn toimivuutta on syytä seurata ja arvioida. *SAK* näki riskejä sertifiointin voimassaolon pituudessa ja totesi, että kiinni jäämisen riski on pieni ja sanktiot lähes olemattomia. *PAM* katsoi, että olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että yritys on huolellisesti noudattanut työnantajavelvoitteitaan eikä yrityksellä ole taustalla työnantajavelvoitteiden rikkomista, esimerkiksi työntekijöiden alipalkkausta. *STTK* katsoi, että hakemusmenettelyn suoraviivaistaminen ja automaatio eivät voi vaarantaa prosessin läpinäkyvyyttä tai tasapuolisuutta, eikä myöskään hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. *Pohjois-Karjalan ELY* katsoi, että tällä hetkellä työmarkkinoiden osaavan työvoiman tarpeisiin vastaaminen on hädästä, eikä esitetty työnantajien sertifiointi olennaisesti muuta tilannetta.

Oikeusministeriö painotti, että ehdotettu sertifiointijärjestelmä ei poista viranomaisen selvitysvelvollisuutta, joka kiinnittyy asian asianmukaiseen käsittelyyn. Menettelyä koskevan sääntelyn osalta oikeusministeriö kiinnitti huomiota lakitasoisen sääntelyn huomattavaan yksityiskohtaisuuteen ja tarpeeseen arvioida asianmukaista säädöstasoa (laissa vai asetuksessa). *Keskuskauppakamari, Helsingin seudun kauppakamari ja Teknologiateollisuus ry* esittivät säädöstason osalta, että sertifioidun työnantajan kriteereitä ei määriteltäisi ulkomaalaislaissa, vaan ne siirrettäisiin asetustasolle, jolloin kriteereitä voitaisiin tarkastella määrääjoin.

Ammattiliitto Pro ry totesi, että koska edellytykset täyttäviä työnantajia on vähän, jää sertifiointijärjestelmän tarkoituksenmukaisuus perusteluiltaan puutteelliseksi. Joka tapauksessa sertifiointijärjestelmän toimivuutta on syytä seurata ja arvioida. *SM* lausui, että jatkovalmistelun yhteydessä on hyvä tarkentaa sertifiointin vaikutuksia liittyen erityisesti arvioihin sertifiointia hakevien työnantajien määrästä ja että arviointi heijastuu SM:ssä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen, joka koskee pitkäaikaisen viisumin myöntämistä maahantuloa varten sellaisille kolmannen maan kansalaisille, jolle on myönnetty oleskelulupa sertifioidun työnantajan palvelukseen.

Helsingin seudun kauppakamari totesi, että liikevaihto on huono mittari, sillä se ei kerro mitään kannattavuudesta, samoin investoiva yritys voi olla tappiollinen, vaikka seuraavien vuosien näkyvät voivat olla erinomaiset. Myös kymmenen oleskeluluvan ehto sertifiointille on liian korkea. Lupien määrissä tulisi voida ottaa huomioon koko konserniyhtiön lupamäärät. Se totesi myös olevan olennaista, että sertifiointin piiriin voi hakeutua vähintään 30 % yrityksistä ja sertifiointit tehtäisiin joustavasti koko ajan ja katsoi, että kriteereissä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi yrityksille hankitun rahoituksen määrä, liiketoimintanäkymät toimialalla sekä yhteistyö- ja partnerikumppanuudet. *Kiinteistöyönantajat* totesi, että yrityksillä voi myös olla pandemian kaltaisista, itsestään riippumattomista syistä johtuvia negatiiviseen tulokseen johtavia taloushaasteita tilikauden aikana, mutta tästä huolimatta ne pystyvät hoitamaan velvoitteensa vastuullisesti ja oikea-aikaisesti. *Rakennusteollisuus RT ry* totesi, että yritysten tuloksentelekykyä on rasittanut niin korona kuin viimeaikaiset tapahtumat Ukrainassa, jolloin tulosvaatimus ei ole perusteltua ja vaatimuksia tulisi selkeästi madaltaa.

EK lausui, että ehdotettu sertifiointin kriteeristö on tarpeettoman tiukka ja sulkee pois kaikki aloittavat yritykset useaksi vuodeksi. Se sulkee pois myös vakiintuneita ja vakavaraisia yrityksiä, joiden raportoitu tulos on ollut tappiollinen, vaikka vain yhtenä kolmesta edellisestä vuodesta. Tällainen olisi nyt esimerkiksi Nokia Oyj. Kriteeristö sopii huonosti myös tilanteisiin, joissa yritys investoi ja rekrytoi uutta henkilöstöä, tai jossa uudistuvan yrityksen tulos putoaa väliaikaisesti.

Keskuskauppakammari esitti, että työnantajan taloudellista vakautta ja kokemusta ulkomaalaisten osaajien rekrytoinnista tarkistettaisiin vain kahden edeltävän vuoden osalta. Tällöin myös uudet yritykset voivat nopeammin hakeutua sertifioiduksi työnantajaksi. Kriteereiksi esitämme oman pääoman pysymistä positiivisena kunakin tarkasteltavana vuotena, liikevaihdon kahden vuoden keskiarvon asettamista miljoonaan euroon per vuosi ja edellisen kahden vuoden aikana työnteon perusteella myönnettyjen oleskelulupien vähimmäismääräksi neljää.

Teknologiaateollisuus ry ja Helsingin seudun kauppakamari ehdottivat, että vahvistettu tulos on positiivinen vähintään yhtenä vuotena kolmen vuoden tarkastelujaksolla (huomioi tällöin yrityksen kasvuun panostamisen) ja tarkasteltavan liikevaihdon määrä tiputetaan yhteen miljoonaan euroon/vuosi. Se ehdotti myös, että ”sen palvelukseen on myönnetty vähintään viisi oleskelulupaa työnteon perusteella”. Lisäksi ehdotamme pohdittavaksi, että kriteereistä säädettäisiin asetustasolla ja kriteerit otettaisiin uudelleen tarkasteluun 1-2 vuoden kuluessa, kun sertifioidujen työnantajien järjestelmän käytöstä on kertynyt kokemuksia.

Neogames Finland ry esitti, että myönnettyjen oleskelulupien määrä pitäisi puolittaa kymmenestä viiteen ja että liikevaihtorajasta ja vaatimuksesta liiketoiminnan voitollisuudesta pitäisi luopua kokonaan. Se katsoi, että vaatimus liiketoiminnan voitollisuudesta rajaa käytännössä kaikki riskirahoituksen varassa toimivat kasvuyritykset pois sertifiointin piiristä. Pelialalla on täysin normaalia, että

yritys kerää miljoonia euroja riskipääomaa voidakseen kehittää ensimmäiset pelinsä rauhassa liiketoiminnan tappiollisuudesta välittämättä. Ensimmäistä peliään kehittävälle yritykselle on täysin tyyppillistä, että miljoonarahoituksen mahdollistamista suurista rekrytoinneista huolimatta yrityksen liikevaihto on ennen ensimmäisen pelin julkaisua vaatimaton. Lisäksi varsinkin liiketoiminnan alkuvaiheessa pelialan yritykset pyrkivät kasvamaan harkiten.

Insinööriliitto katsoi, että myös luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle tai työsuojeluvaltuutetulle tulee antaa mahdollisuus oman lausuntonsa liittämiseen sertifiointiin, jos hän sellaisen tahtoo antaa, jolloin päätös voitaisiin tehdä vasta tämän jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja työsuojeluviranomainen korostivat, että sertifioidujen työnantajien luettelo tulee olla ajantasaisesti ja helposti saatavilla Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla. Esityksessä todetaan, että myös sertifioituja työnantajia tulee valvoa, minkä vuoksi työsuojeluvalvonnan on tärkeää saada tieto sertifioiduista työnantajista helposti. Työsuojeluvalvonnan kannalta on olennaista, että ennen sertifiointin uudelleen myöntämistä valvotaan aina myös sitä, että työnantaja on huolehtinut velvoitteistaan työnantajana ja että työehdot ovat asianmukaiset. Tarkistamisessa tulisi huomioida myös työnantajalle työsuojelutarkastusten yhteydessä mahdollisesti annetut velvoitteet.

Uudenmaan TE-toimisto totesi, että TE-toimistolla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta saada kaikista sertifiointin peruuttamisen edellytyksistä tietoa ja toteaa, että jos TE-toimistolla on jonkinlaista vastuuta sertifioidujen yritysten valvonnasta, tämä tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Uudenmaan TE-toimisto huomautti, että 76 §:n sertifiointin edellytyksissä tulisi huomioida se, että siinä voidaan varmistua yrityksen kyvystä hoitaa työnantajavelvoitteet myös palkanmaksun osalta. Tällä hetkellä lakiluonnoksen edellytysten mukaan sertifiointi voidaan myöntää vain työnantajalle, jolle on myönnetty tietty määrä oleskelulupia, mutta siinä ei oteta huomioon jatkolupien määrää. Työnantajien palkanmaksuvelvoitteiden hoitamisen osalta Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että voisi olla tarpeen vaatia, että osa näistä luvista on jatkolupia, jolloin on voitu varmistaa vakuutettujen ehtojen toteutuminen jatkolupavaiheessa.

Uudenmaan ELY-keskus lausui, että esitysluonnoksessa on sertifiointiin liittyvissä taloudellisissa reunaehdoissa ristiriitaa myöntämisen ja peruuttamisen ehtojen osalta (2 miljoonan euron rajan soveltaminen). Uudenmaan ELY-keskus totesi, että tärkeämpää kuin yrityksen korkea liikevaihdon määrä, on muut lakiin ehdotetut edellytykset sertifiointille. Työnantajan sertifiointin osalta ns. vaadittu tuloraja kahden miljoonan euron liikevaihdon osalta kuulostaa korkealta.

Helsingin seudun kauppakamari lausui, että Maahanmuuttoviraston ydinosaamista ei ole yritysten liiketoiminnan menestyksen arviointi, joten sertifiointin kriteerien määrittely tulisi antaa tehtäväksi työ- ja elinkeinoministeriölle, joka valtuuttaa tehtävään Business Finlandin, joka tekee jo nyt kasvuyrittäjän oleskelulupahakemukseen tarvittavan lausunnon, myöntämään sertifiointit Suomessa kotipaikkaa ja toimipaikkaa pitävälle työnantajille.

Pirkanmaan TE-toimiston 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 työntöön perusteella eikä lainkaan jatkolupia, työntekijöiden palkanmaksusta ja palkkalaskemien oikeellisuudesta ei välttämättä ole voitu varmistua.

Suomen Yrittäjät katsoi, että sertifiointi ei keventäisi merkittävästi työnantajien hallinnollista taakkaa eikä sertifiointilla olisi juurikaan vaikutusta oleskeluluvan käsittelyajan nopeutumiseen.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että 76 §:n 4 momentin perustelut, jolla kausityönantajat rajattaisiin sertifiointin ulkopuolelle, eivät vastaa varsinaista pykäläluonnosta, koska jäljempänä 76 §:n luonnoksessa ei ole lainkaan 4 momenttia (vrt. sivut 116 ja 139-140). Lisäksi soveltamista tukisi, jos perusteluihin selkeästi kirjattaisiin, ettei työntekijä eikä työnantaja esitä 71 a §:n 2 momentin ja 71 b §:n 2 momentin mukaisia selvityksiä, kun työnantaja on sertifioitu, mikäli tämä on lainkohdan tarkoitus.

Maahanmuuttovirasto lausui lisäksi, että työnantajan sertifiointia olisi hyvä tarkastella myös niin sanotun mahtilain (615/2020) kannalta. Mahtilain 7 §:n perustelujen (HE 18/2019 vp) voinee katsoa tukevan tulkintaa, että lakia sovellettaisiin joissakin tilanteissa myös työnantajaa koskeviin tietoihin. Sertifiointin kohdalla jäisi kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, voisiko sertifiointin katsoa mahtilain perusteluissa tarkoitettulla tavalla ”liittyvän luonnollisen henkilön asiaan”, sillä sertifiointi olisi erillinen, vain työnantajaa koskeva hallintoasia. Myös mahtilain 15 §:n poistosäännösten osalta Maahanmuuttovirasto pitää epäselvänä, soveltuisivatko ne työnantajatietoihin. Ongelmakohtien selkiyttämiseksi olisi hyvä, jos mahtilain soveltumista voitaisiin kuvata perusteluissa.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto totesi, että esityksen valmistelun jälkeen on tullut julkisuuteen kasvihuoneiden- ja puutarhatoimialan yritysten toimintaan liittyvät haasteet. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistossa on pohdittu, onko näiden uusien asioiden käsittelyn yhteydessä tullut esille asioita, näkökulmia, jotka olisi otettava huomioon työnantajan sertifiointia säädettäessä.

Työnantajan sertifiointin peruuttaminen ja uudelleen hakeminen

EK piti kohtuuttomana, että sertifiointi peruutetaan yhdenkin tappiollisen vuoden vuoksi ja vaikka kyse ei ole rikosoikeudellisesta sanktiosta, että seuraus annetaan pelkän rikosepäilyn perusteella, ja kysyi, palautetaanko sertifiointi viran puolesta, jos epäilyn asema rikostutkinnassa poistuu.

Kiinteistötyönantajat piti epäselvänä ja joissakin yksittäisissä tilanteissa kohtuuttomana ehdotuksen 78 §:n säännöskohtaista perustelua, joka koskee sertifiointin peruuttamista tilanteessa, jossa peruuttamiseen pitäisi ryhtyä, jos tulisi ilmi, ettei työnantaja ole huolehtinut ja voidaan päätellä, ettei se vastaisuudessakaan kykene huolehtimaan velvoitteistaan. Yksittäiset tilanteet eivät saisi vaikuttaa sertifiointiin, vaan tilannetta tulisi aina arvioida kokonaisuutena. Kiinteistötyönantajat kiinnitti samalla huomiota mainehaittaan liittyvään suureen huoleen, joka saattaa toteutua, jos sertifiointia ei pystytä hakemaan, sitä ei myönnetä tai sen menettää ilman moitittavaa menettelyä. Erityisesti suuret työnantajat, mutta myös pienemmät, voivat joutua liiketoimintaa haittaavan vertailun kohteeksi, koska sertifioitujen työnantajien lista on julkinen. Kiinteistötyönantajat totesi lisäksi, että sertifiointin uudelleen hakemista ilman karenssia pitäisi soveltaa myös sellaisessa rikkeeksi luokiteltavassa tilanteessa, jossa työnantajan ei voida osoittaa toimineen moitittavasti sekä tilanteessa, jossa kyse on selkeästi yksittäistapaukseen liittyvästä rikkeestä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausui, että ehdotetun 78 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteluja on syytä tarkentaa, koska omalle pääomalle tai vahvistetulle tulokselle ei ole ehdotetussa 76 §:ssä asetettu kahden miljoonan euron vaatimusta.

STM totesi, että esityksestä ei ilmene, miten sertifiointin peruuttamisen prosessi käynnistyy esimerkiksi 76 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan osalta ja kenen tehtävänä on seurata kyseisten yrityksen omaa pääomaa, vahvistettuun tulokseen tai liikevaihtoon liittyvien edellytysten voimassaoloa.

Maahanmuuttovirasto lausui, että 78 §:n sertifiointin peruuttamiselle 1 momentissa säädettyjen perusteiden ja 4 momentissa säädettyjen aikarajojen suhdetta sertifiointin myöntämiseen voisi selvittää. Sisältyvätkö esimerkiksi 78 §:n 1 momentin 2–7 kohdan mukaiset tilanteet 77 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Jos sisältyvät, onko niistä tarpeen säätää erikseen peruuttamisperusteina 78 §:n 1 momentin 1 kohdan lisäksi. Yleisestikin ottaenkin olisi hyvä selkiyttää sellaisen työnantajan asemaa, joka on saanut 2–7 kohdan mukaisia seuraamuksia jossain vaiheessa jo ennen ensimmäisen sertifiointin hakemista.

Rakennusteollisuus RT ry lausui, ettei yhteisösakon määräämisen tulisi olla sertifiointin peruuttamisen automaattinen peruste. Yhteisösakkoja on tuomittu nykyään enenevässä määrin muun muassa työturvallisuusrikosasioiden käsittelyssä. Vaikka kyse on rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, itse teko on tosiasiallisesti kokonaisuus huomioiden voinut olla huolimattomuudesta johtuva, kuten esimerkiksi tietyn asennussuunnitelman puuttuminen tai tosiasiallisesti noudattamatta jättäminen. Vähintään pitäisi olla harkintavaltaa viranomaisella ja olisi myös huomioitava, millä perusteella yhteisösakko on määrätty.

Rakennusteollisuus RT ry lausui lisäksi, että momentin 7 kohdasta esimerkillä: jos Tradekan edustajiston jotain jäsentä epäiltäisiin rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta, Tradekan sertifiointi olisi peruutettava, tai pörssissä olevan rakennusalan yrityksen hallituksen varajäsen. Vaikka rikosepäillyt ovat vakavasti otettavia asioita, tulee tässäkin olla valvovalla viranomaisella harkintavaltaa.

Ammattiliitto Pro ry katsoi, että sertifioidujen työnantajien valvontaan tulee varata riittävät resurssit, jotta kevennetty prosessi ei houkuttele laiminlyömään työehtosopimuksen määräyksiä ja työnantajavelvoitteita.

Oikeusministeriö lausui, että ehdotettuja karenssimääräaikoja tai karenssin perusteena olevia tekoja ei ole perusteltu. Peruuttamista koskeva säännös (78 §) on lisäksi muotoilu oikeusharkintaiseksi, mikä merkitsee sitä, että viranomaisella ei ole harkintavaltaa näissä tilanteissa (esimerkiksi oikeasuhtaisuus). Ehdotusta ei ole perusteltu.

Sertifiointin vaikutukset

Keskuskaupakamarin mukaan esitys ei anna selkeää kuvaa sertifiointin vaikutuksista oleskelulupaprosessin nopeuteen tai keveyteen, minkä vuoksi vaikutusarviointeja tulee täydentää.

Helsingin seudun kaupakamarin mukaan, jos sertifioitu työnantaja olisi valtuuttanut toisen toimijan toimimaan puolestaan, olisi tästäkin oltava vastaavat tiedot kuin sertifioidusta työnantajasta on julkisesti näkyvillä. Se katsoi, että pykälä on epäselvä sen osalta, mikä merkitys sertifiointilla on valtuutetun toimijan kannalta. Lisäksi tulisi olla mahdollista, että työnantaja voisi valtuuttaa toisen yrityksen, joka on sertifioitu työnantaja, toimimaan puolestaan, jolloin hakemusprosessissa saataisiin hyödyksi sertifiointin vaikutukset.

Työnantajan sertifiointin myöntämisestä perittävä maksu

Kiinteistötyönantajat totesi, että jos työnantajalle aiheutuu sertifiointista kuluja, niiden on oltava kohtuullisia ja oikeassa suhteessa sertifiointista saataviin hyötyihin. Jos sertifiointi peruutetaan työnantajasta johtumattomasta syystä, sertifiointin uudelleen hakemisen pitää olla maksutonta.

Keskuskauppakamari huomautti, että maksun suuruuden määräytymisen kanssa pitää olla erittäin tarkkana. Mikäli maksu asetetaan, pitää sen olla yritysten näkökulmasta oikeassa suhteessa sertifiointista saatavien hyötyjen kanssa eikä liian suurella maksulla saa tuhota sertifiointijärjestelmän houkuttelevuutta.

Erityisasiantuntijan oleskelulupa

Lausunnoissa kiinnitettiin pääosin huomiota erityisasiantuntijalta edellytettävään palkkatasoon luvan myöntämisen edellytyksenä. *EK*, *Keskuskauppakamari*, *Teknologiateollisuus ry*, *Neogames Finland ry*, *HSKK*, *Suomen Yrittäjät* ja *Uudenmaan TE-toimisto* katsoivat, että ehdotuksen taso (1,1 –kerroin) on liian korkea. *Työsuojeluviranomainen* piti erittäin tärkeänä, että säädetään erityisasiantuntijan kriteereistä, ja piti perusteltuna, että ansiotason määrittelyyn on kiinnitetty huomiota.

EK piti vaarana, että muutoksen ainoa vaikutus on hidastaa työhöntuloa Suomeen. *Keskuskauppakamarin* näkemyksen mukaan merkittävästi kiristynvä palkkavaatimus tulee johtamaan siihen, että yhä useampi erityisasiantuntija tipahtaa saatavuusharkinnan piiriin, mikä puolestaan hidastaa ja vaikeuttaa osaajien maahanmuuttoa Suomeen. Myös *Teknologiateollisuus ry:n* huoli oli, että muutoksen myötä jatkossa suurempi joukko hakemuksia siirtyisi TE-hallinnon osapäätösmenettelyn piiriin. *Suomen Yrittäjät* huomautti, että palkka ei kaikilla toimialoilla osoita suoraan erityisasiantuntijan asemaa, joten joillakin toimialoilla palkkataso voi olla alhaisempi.

Keskuskauppakamari esitti, että erityisasiantuntijan oleskeluluvan palkkavaatimus asetettaisiin keskimääräisen palkansaajan bruttopalkan tasolle. Myös *Neogames Finland ry* esitti tasoa 1,0, jolloin erityisasiantuntijoiden rekrytointiväylä säilyisi myös palkanmaksukyvyltään heikompien ja sitä usein osakeoptioilla kompensoivien start-up yritysten saavutettavissa. *Helsingin seudun kauppakamari* katsoi, että palkkataso olisi käytännöllistä pitää lähellä nykyistä tasoa.

Keskuskauppakamari katsoi, että osana palkkaa voitaisiin edelleen huomioida luontoisedut. Myös *Teknologiateollisuus ry* ehdotti, että vähimmäispalkkaan voitaisiin laskea luontoisetujen ja muiden henkilöstöetujen verotusarvot ja korosti, että henkilöstöedut ovat osa palkkausta ja tänä päivänä osaajien houkuttelussa keskeinen kilpailutekijä, joten on harhaanjohtavaa tarkastella asiaa vain bruttopalkkapohjalta. *Helsingin seudun kauppakamari* katsoi myös, että palkkaan tulisi edelleen voida laskea mukaan luontoisedut, kuten asuntoetu, ja muita kuin kannustimia, kuten optioita (erityisesti startupit). Yleisenä periaatteena se piti erittäin toivottavana, että palkkatasolle ja muille kriteereille olisi uudistuksen jälkeen olemassa selkeät, mutta yleispätevät määrittelyt. *Työsuojeluviranomainen* puolestaan piti erittäin tärkeänä, että palkkausta ei voi asetettuun tasoon saakka kerryttää luontoisetujen tai muiden etujen verotusarvoilla.

Teknologiateollisuus ry piti lisäksi erittäin tärkeänä, että erityisasiantuntijan määrittelyä ei sidota tiettyyn koulutustasoon (esim. korkeakoulututkintoihin). *Helsingin seudun kauppakamari* myös painotti, että erityisasiantuntijan oleskeluluvan korkeakoulututkintovaatimuksessa pitää olla joustoa, koska on edelleen paljon tehtäviä, joihin ei edes ole olemassa tutkintokoulutusta ja osaamista, jota mitattaisiin tutkinnoilla.

Valtiovarainministeriö katsoi, että palkkaedellytyksen havainnollistamiseksi olisi esityksessä hyvä antaa esimerkkejä, kuinka suuri vastaava palkka-raja olisi ollut esimerkiksi vuosina 2019–2021, ja tarkemmin analysoida sitä, miten muutos vaikuttaisi nykyiseen erityisasiantuntijoiden hakemusvir-

taan ja kuinka moni esimerkiksi vuosina 2019–2021 myönnettyistä erityisasiantuntijoiden oleskeluluvista olisi täytynyt käsitellä muulla perusteella, jos samaa palkkarajaa olisi silloin sovellettu. Myös *Uudenmaan TE-toimisto* huomautti, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty lukuja siitä, kuinka paljon tällaisia hakemuksia jatkossa siirtyisi TE-toimistojen käsiteltäväksi työntekijän oleskelulupana ja muistutti, että Uudenmaan TE-toimiston näkökulmasta saatavuusharkinta saattaisi tulla useiden asiantuntijatoimien osalta kyseeseen, koska alueellinen linjaus sisältää pääasiassa vain suoritettavan tason työtehtäviä.

Maahanmuuttovirasto lausui, että olisi hyvä tarkentaa antamalla suuntaviivoja sille, millaisessa tilanteessa työnantajan tekemä määrittely erityisosaamisesta ja –asiantuntemuksesta ei riittäisi. Lisäksi pykälän soveltamista helpottaisi, jos erityisasiantuntijan määritelmää voisi tarkentaa esimerkiksi viittaamalla sopivaan ammattiluokitteluun tai listaamalla tyypillisiä esimerkkejä. Vaikka tutkintotodistusta ei vaadittaisi, jättää luonnos epäselväksi, saisiko kuitenkin esimerkiksi hakemuslomakkeessa kysyä, onko hakijalla korkeakoulututkintoa. Tuo tieto yhdistettynä esimerkiksi palkkausta ja työkokemusta koskeviin tietoihin olisi hyödyllinen automaation kannalta. Niiden perusteella hakemus voitaisiin automaattisesti ohjata oikeanlaiseen menettelyyn.

Kuntaliitto esitti harkittavaksi, että erityisosaajaksi määriteltäisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät, joihin sovelletaan Valviran edellyttämää ammatinharjoittamisoikeutta. Näihin ammatteihin ei kuitenkaan tulisi soveltaa palkkaukseen perustuvaa määritelmää erityisosaajasta.

Asiantuntija

Helsingin seudun kauppakamari ja työsuojeluviranomainen kiinnittivät huomiota, mitä asiantuntijalla tarkoitetaan. *Kauppakamari* totesi, että on aiheuttanut epä tietoisuutta, tarkoitetaanko asiantuntijalla samaa kuin ehdotuksen 73 §:ssä ja voimassa olevan 77 §:n 1 kohdassa tarkoitettua ulkomalaisella, joka toimii erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä. Yleisesti ohjeistetaan, että erityisasiantuntija voi työskennellä erityisasiantuntijana jo ennen luvan myöntämistä, jos hän oleskelee maassa laillisesti. Kauppakamarin mielestä olisi tarkoituksenmukaista, että erityisasiantuntijan oleskelulupaa hakeva henkilö täyttää samalla myös asiantuntijan kriteerit, jotta erityisasiantuntijalla on työnteke-oikeus Suomessa jo ennen oleskeluluvan myöntämistä edellyttäen, että hän oleskelee maassa laillisesti. Vaihtoehtoisesti kauppakamari pitää tärkeänä, että lain 3 §:n 1 momenttiin lisätäisiin määritelmä 81 b §:n 1 kohdassa tarkoitettulle asiantuntijalle, jotta määritelmät pystytään erottamaan toisistaan.

Työsuojeluviranomaiselle jäi epäselväksi, edellytetäänkö asiantuntijalta tietynlaista ansiotasoa ja katsoi, että perusteluissa tulisi ottaa kantaa ansiotasoon ja muihin asiantuntijan kriteereihin. Asiantuntijoita koskeva sääntely aiheuttaa paljon epäselvyyttä käytännön tilanteissa, kun työnantajat pyrkivät selvittämään, voiko henkilö tulla Suomeen työskentelemään asiantuntijana ilman oleskelulupaa. Työsuojeluviranomainen pitää perusteltuna, että myös asiantuntijalta edellytettäisiin tiettyä ansiotasoa. Työstä maksettava palkka voitaisiin määritellä esimerkiksi siten, että se vastaisi vähintään keskimääräisen palkansaajan bruttopalkkaa.

Muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinotoiminnan harjoittamista varten

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kiinnitti huomiota ehdotetun 74 §:n 3 momentin toimeentulotulosäänökseen, johon se on lausunut samalla tavalla 71 §:n 3 kohdan osalta. Lisäksi hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 74 §:n 3 momentin sanamuodon perusteella esimerkiksi ammattimaisen urheilijan toimeentulo voisi ilmeisesti olla turvattu urheilutoiminnasta saatavan tulon

sijaan myös elinkeinotoiminnasta saatavalla tulolla, mikä merkitsee muutosta nykyiseen oikeustilaan. Toisaalta ehdotetun lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että esimerkiksi ammattimaisen urheilijan toimeentulon tulee olla turvattu perusteesta, jolla lupaa haetaan. Toimeentuloedellytyksestä tulisi säätää selvemmin laissa.

Työntekijän oleskelulupa

OKM lausui, että ehdotettu sääntely vaikuttaa soveltuvalta myös silloin, kun ammatillista koulutusta suoritetaan oppisopimuskoulutuksena.

Maahanmuuttovirasto lausui, että 71 ja 72 §:n sanamuotoja tulisi tarkistaa, jottei 71 §:n mukaisia edellytyksiä tarkisteta kokonaan vielä TE-toimiston myönteisen osapäätöksen lisäksi, jos se on tarkoitus.

STTK esitti, että lain 72 §:ään lisättäisiin, että sosiaali-, terveys- ja opetuslalla työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen selvitys siitä, mihin tehtäviin, millä koulutuksella tai kelpoisuudella ja millä kielitaitotasolla työntekijä palkataan. Hakemukseen tulisi lisäksi liittää suunnitelma tutkinnon tunnustamisesta sekä kielitaidon testaamisesta ja kehittämisestä. Potilas- ja asiakasturvallisuudesta vastaa työnantajataho, mutta lainsäädännöllä on tärkeää ennaltaehkäistä tilanteita, jotka työelämässä saattavat aiheuttaa merkittävää haittaa tai uhkaa kansalaisten perustuslaillisille oikeuksille.

Saatavuusharkinta

EK, Keskuskauppakamari, Helsingin seudun kauppakamari, Oulun kauppakamari, Teknologiateollisuus ry, Pakolaisneuvonta, Kiinteistötyönantajat ja Suomen Yrittäjät katsoivat, että työvoiman saatavuusharkinnasta tulisi luopua oleskelulupaprosessin muun sujuvoittamisen ja nopeuttamisen ohella.

STTK ja PAM lausuiivat kannattavansa saatavuusharkinnan säilyttämistä. *Kuntaliitto* lausui, että saatavuusharkinnalla voidaan ottaa huomioon jo maassa olevan työvoiman työllistymisen edistäminen sekä työvoiman hyväksikäytön torjunta.

EK katsoi, että saatavuusharkinnasta tulisi kokonaisuudessaan luopua, kuten hallituksen esityksessä HE 269/2009 ehdotettiin. Uudellamaalla on myös voitu empiirisesti todeta, ettei työvoimapulasta kärsivien ammattien vapauttaminen saatavuusharkinnasta ole vaikuttanut kantasuomalaisen työllisyyteen. Oleskelulupajärjestelmä ei vaikuta palkanmuodostukseen, joten seurauksena on, että osa hakijoista siirtyy hakemaan työntekijän oleskelulupaa erityisasiantuntijan luvan sijaan. Tämä luonnollisesti lisää työtä TE-toimistoissa ja hidastaa lupakäsittelyä tarpeettomasti.

Helsingin seudun kauppakamari lausui, että Suomessa työnantajat ovat velvoitettua noudattamaan voimassa olevia lakeja ja työehtosopimuksia, joten päätöksen rekrytoinnista tulisi olla työnantajien ja työntekijöiden omassa harkinnassa. Yritys ei palkkaa henkilöstöä, jota se ei tarvitse. Saatavuusharkinnan sijasta tulisi kohdentaa riskiperusteisesti valvontaa työnantajiin, jotka eivät hoida lakien ja asetusten mukaisia velvollisuuksiaan.

Pakolaisneuvonta katsoi, että jos saatavuusharkinnasta ei voida luopua, että saatavuusharkinnan perusteita vähintäänkin kirjata lakiin auki huomattavasti nykyistä laajemmin. Laissa tulisi muun mu-

assa 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.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausui, että ehdotetun 72 a §:n 2 momentin säännöskohtaisia perusteita tulisi täsmentää, tuleeko yhdeksän kuukauden ajanjakson täyttyä jo jatkolupahakemuksen virillepanon ajankohtana.

Työvoiman käytön alueelliset linjaukset

Pohjois-Karjalan ELY katsoi, että pieniä alueellisia nyansseja lukuun ottamatta samat toimialat ympäri maata kärsivät työvoimapulasta ja katsoi, että yksi valtakunnallinen linjaus nopeuttaisi prosessia. *Kuntaliitto* korosti, että sosiaali- ja terveydenhuollon työpaikat kuuluvat keskeisiin työvoimapolu-aloihin. *Kuntaliitto* katsoi, että ELY-keskusten alueelliset työvoiman käytön linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tulisi yhdenmukaistaa koko maassa ja että saatavuusharkinta poistettaisiin kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon alan henkilöstön osalta koko maassa.

Helsingin seudun kauppakamari katsoi, että alueellisissa linjauksissa keskityttäisiin arvioimaan ainoastaan sitä, millä aloilla ja tehtävissä työvoiman saatavuus on heikentynyt ja että ammattialoja tulisi voida käsitellä riittävän laajoina ammattinimikkeistöinä. Lisäksi se katsoi, että yhteistyö työmarkkinaosapuolten ja alueen elinkeinoelämän järjestöjen kanssa on välttämätöntä tiiviin työmarkkinakytkennän ylläpitämiseksi, koska valtakunnallisilla työmarkkinajärjestöillä on esimerkiksi kauppakamareita huomattavasti heikommat mahdollisuudet olla selvillä alueellisista työvoimatarpeista. Se ehdotti pykälän muotoilua seuraavasti:

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus yhdessä työmarkkinaosapuolten ja alueen elinkeinoelämän järjestöjen kanssa [...]

SAK ry katsoi, että alueellisten työlupalinjausten rakennetta ja sisältöjä on jo yhdenmukaistettu yhteisen mallilinjauksen, yhdenmukaisen ammattiluokituksen ja muun terminologian avulla. *SAK:n* mielestä on vakava ongelma, että palkkaluokkiin ja koulutukseen liittyvistä tiedoista on luovuttu linjauksen osana. Palkka- ja koulutustiedoista luopuminen saattaa johtaa siihen, että ulkomaalaisia työntekijöitä palkataan alimman palkkaluokan mukaan, joka vaikuttaa ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen heikkenemiseen ja yleisen palkkatason laskuun.

Työvoiman käytön valtakunnalliset linjaukset

Teknolomiteollisuus ry kannatti ehdotuksia luopua valtakunnallisista linjauksista. *Helsingin seudun kauppakamari* totesi, että nyky muodossaan valtakunnalliset linjaukset eivät toimi, sillä niiden soveltaminen alueellisiin linjauksiin on johtanut epäyhdenmukaisiin käytäntöihin ja tehnyt saatavuusharkinnan soveltamisesta ylimääräisen hallinnollisen taakan niin virkakoneistoille kuin työnantajille.

Terveydentilan ja pätevyyden selvittäminen

Pirkanmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan perusteluissa olisi hyvä olla kirjattuna esimerkinomaisesti perusteita, jolloin työnantajan tulisi esittää pätevyys- tai terveydentilaa koskevat selvitykset viranomaiselle.

Työnantajakohtaisista työntekijän oleskeluluvista luopuminen

Akava, Pakolaisneuvonta, Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimisto kannattivat työnantajakohtaisista oleskeluluvista luopumista.

Akavan mielestä muutos parantaa maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa, vähentää riskiä kaksien työmarkkinoiden syntymisestä ja maahanmuuttajiin kohdistuvista väärinkäytöksistä. Lisäksi se helpottaa maahan jäämistä ja uuden työn löytämistä, mikäli työ ensimmäisen työnantajan kanssa ei syystä tai toisesta mene toivotusti. *Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistot* katsovat, että muutos lisää työntekijän mahdollisuuksia vaihtaa työpaikkaa, kun työntekijä ei ole sidottu työnantajaan, ja lisää siten työvoiman liikkuvuutta. *Pakolaisneuvonta ry* toteaa, että muutos lisää työntekijän oleskeluvalla Suomessa oleskelevien henkilöiden yhdenvertaisuutta muilla työperusteisillä oleskeluvilla Suomessa oleskeleviin henkilöihin nähden.

Yhdistysten oleskeluluvat

Uudenmaan TE-toimisto huomautti, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty lukuja yhdistyksiin oleskelulupia hakevista hakijamääristä, vaikka siinä ehdotetaan uutta tehtävää TE-toimistolle. Myös *Pirkanmaan TE-toimisto* kiinnitti asiaan huomiota todeten, että tämä laajentaa TE-toimistojen käsittelyyn tulevien hakemusten määrää.

Ennakkotieto

Kiinteistötyönantajat, EK ja Pakolaisneuvonta lausuiivat ennakkotietomenettelyn säilyttämisen puolesta. Säilyttämistä perusteltiin saatavuusharkintamenettelyn säilymisellä ja sillä, ettei sen käytöstä ole työnantajilla ollut riittävästi tietoa.

Pakolaisneuvonta ry lausui, että ennakkotiedosta luopumisen vastapainona tulisi saatavuusharkintaa kehittää huomattavasti nykyistä avoimemmaksi menettelyksi siten, että työnantajalla ja hakijalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus ennakoida, miten saatavuusharkinta tulisi vaikuttamaan yksittäiseen hakemusasiaan. *Teknologiateollisuus ry ja EK* esittivät, että pitäisi luoda tehokkaampi ja työnantajia palveleva informointikäytäntö siitä, mihin ammattitehtäviin on alueella myönnetty ja evätty lupia.

Uudenmaan TE-toimisto ja Teknologiateollisuus ry kannattivat ennakkotietomenettelystä luopumista. *Uudenmaan TE-toimisto* katsoi, että luopuminen vapauttaa käsittelyresursseja varsinaisiin hakemuksiin.

Yrittäjän oleskelulupahakemus ja osapäätös yrittäjän oleskelulupahakemukseen

Uudenmaan ELY-keskus ehdotti, että ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin 7 kohta eli yrittäjän oleskeluluvan määritelmä kumottaisiin ja siirrettäisiin perusteluineen suoraan pykälän 79 §:ään ja täydentäisi uuteen määritelmään tarkennuksen koskien osuuskuntayrittäjiä ja heidän sekä osakeyhtiöyrittäjien johtavan aseman määritelmän. Uudenmaan ELY-keskus teki tekstiehdotuksia esitykseen.

Uudenmaan ELY-keskus ja Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoivat, että 79 a §:n 3 momentin säännöksen ja sen perustelujen tulisi vastata toisiaan ja vaatii selventämistä.

Uudenmaan ELY-keskuksen mukaan sen lisäksi, että yrityksellä tulisi olla y-tunnus, on myös muita tarkennuksia, mm. rekisteröintivelvollisuuksiin, luvanvaraisuuteen, maksusuunnitelmaan. Uudenmaan ELY-keskus pitää tätä esityksen kohtaa verrattain epäselvänä ja haluaakin esittää eriävän mielipiteensä siitä, täsmentääkö tämä kohta sääntelyä vai heikentää yrittäjän oleskelulupaa hakevan hakijan asemaa.

Uudenmaan ELY-keskus kiinnitti huomiota, että säädettäisiin Uudenmaan ELY-keskuksen ymmärryksen mukaan suoraan lisäselvityksen pyytämistä ilman, että huomioon otettaisiin suuremmin esimerkiksi yrityksen toimialaa, liikeideaa, toimintaympäristöä, yhtiömuotoa, yritystoiminnan ikää eli olisiko kyseessä aloittava yritys vai jo pidempään toiminut yritys, tai sitä millaista tietoa hakijasta on kertynyt viranomaistietorekistereihin. Hakemusliitteiden katsotaan pitkälti olevan riippuvaisia tällaisista tekijöistä ja kokonaisuudesta, joiden perusteella osapäätösharkintaa tehdessä päätetään lisäselvityspyynnöstä tai annetaan hakijalle mahdollisuus selvittää ja näin pyritään myötävai-kuttamaan hakijan asian ratkaisemiseksi myönteisesti. Hakijan etuna katsotaan olevan yksilöity selvityspyyntö.

Uudenmaan ELY-keskus toi esille, että lähtökohtaisesti yritysarvion tekemisen ei voida katsoa olevan mahdollista pelkkien viranomaisrekisteritietojen perusteella. Täydentäviä tietoja tullaan tarvittamaan poikkeuksetta lähes aina. Liiteluettelon kaltainen lisäselvityslista "sallituista" lisätietopyynnöistä ei Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä tällaisenaan palvele hakijan edun mukaista asian selvittämistä. Listaus on liian suppea asianmukaisen yrityksen kannattavuus- ja hakijan toimeentuloarvion tekemiseen.

Uudenmaan ELY-keskus katsoi, että sen sijaan, että säädettäisiin suoraan kielteisen osapäätöksen tekemistä, kun selvitysten perusteella näyttäisi siltä, ettei myönteistä osapäätöstä voida tehdä, pitäisi asiaa pystyä arvioimaan kokonaisharkinnalla. Kun otetaan huomioon esimerkiksi jo alun perin puutteellisesti täydennetyt hakemukset tai esimerkiksi liikeideaan nähden laajuudeltaan riittämättömät liiketoimintasuunnitelmat, pitäisi hakijan edun mukaisesti antaa mahdollisuus selvittää asiaa.

Suomen Yrittäjien mukaan tulevan yritystoiminta ei ole staattista ja sen arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, joita ei ole perusteltua käyttää suoraviivaisesti lupaharkinnassa. Se katsoi, että ulkomaalaislakiin olisi syytä luoda tarkempia arviointikriteereitä yrittäjän oleskeluluvan osapäätöksen tekemiseen, jotta yritystoiminnan epävarmuus voitaisiin ottaa nykyistä joustavammin huomioon. Se huomautti, että kasvuyrittäjän oleskeluluvan kohdalla sääntelyssä hyväksytään suurempi yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvä epävarmuus, vaikka tosiasiallisesti yritystoimintaan liittyy riski siitä, ettei liiketoiminta käynnisty ja suju ennako-odotusten mukaisesti.

Lisäksi *Suomen Yrittäjien* mukaan 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. Lakiin olisi tarpeen lisätä yrittäjien oleskelulupaa koskien tarkempia arviointikriteereitä, jottei toimeentuloedellytys kohtuuttomasti rajoita yrittäjän oleskeluluvan myöntämistä erityisesti jatkoluvan osalta.

STTK piti elinkeinon harjoittamiseen ja yrittäjänä toimimiseen liittyvien oleskelulupatyyppeiden määrän kasvattamista haastavana kysymyksenä. Uhkakuvana on, että yrittäjän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa haettaisiin myös tilanteessa, jossa henkilö on tosiasiallisesti työntekijään rinnastettavassa asemassa työn teettäjään tai tilaajaan (esimerkiksi riippuvuussuhde, alistainen asema, yhdelle työnantajalle työskenteleminen).

Tieteentekijöiden liitto lausui, että Suomessa työskentelee henkilöitä, jotka eivät ole työntekijöitä mutta joilla ei myöskään ole y-tunnusta ja että lakiesitys jättää avoimeksi, missä kategoriassa tällainen henkilö voisi hakea oleskelulupaa. Tähän joukkoon lukeutuu esimerkiksi kevytyrityspalveluita käyttäviä ja alustataloudessa työskenteleviä henkilöitä.

Kasvuyrittäjän oleskelulupa

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota 80 b §:n 2 momenttiin. Maahanmuuttoviraston kokemusten mukaan ensimmäistä kasvuyrittäjän jatkolupaa hakevista yrityksistä huomattava osa ei ole vielä kannattavia, minkä vuoksi on olemassa riski, että lausuntopyyntöjen määrä lisääntyy nykyisestä.

Oikeus harjoittaa elinkeinoa

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi, että ehdotetun 81 d §:n (oikeus harjoittaa elinkeinoa) merkitys suhteessa ulkomaalaislain säännöksiin jää epäselväksi. *Työsuojeluviranomainen* lausui, että tulisi selkeyttää, mikä on esitetyn 81 d §:n suhde oleskelulupiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeyttää sitä, voiko elinkeinoa harjoittaa, jos henkilöllä on kotikunta Suomessa/ETA-alueella, vaikka hänellä ei olisi oleskelulupaa Suomessa tai hänelle myönnetty oleskelulupa ei sisältäisi työnteko-oikeutta. Epäselväksi jää, voiko ulkomaalainen harjoittaa elinkeinoa ilman yrittäjän oleskelulupaa, kun hänellä on kotikunta Suomessa/ETA-alueella, ja milloin ulkomaalaisen on haettava yrittäjän oleskelulupaa. Lisäksi perusteluissa tulisi selvytyden vuoksi ottaa kantaa siihen, koskeeko oikeus harjoittaa elinkeinoa turvapaikanhakijoita.

Työnteko-oikeus

Pakolaisneuvonta piti erittäin tarpeellisenä 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 koskisikin eri ammattialaa kuin aiempi oleskelulupa.

Pakolaisneuvonta kuitenkin pitää lakiluonnosta koskevana puutteena sitä, että työnteko-oikeuden päätyminen edelleen nykyiseen tapaan sidottaisiin joko asian lainvoimaisuuteen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Tulkinnallisia epäselvyyksiä aiheuttaa esimerkiksi tilanne, jossa hakija on valittanut kielteisestä jatkolupapäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja korkein hallinto-oikeus kieltää karkottamispäätöksen täytäntöönpanon 30 päivän vapaaehtoiselle palulle 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* katsoi, että kyseisten tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi esitettyä sääntelyä tulisi ehdottomasti muuttaa. *Pakolaisneuvonta* katsoi, että työnteko-oikeuden tulisi olla sidoksissa poikkeuksetta pelkästään asian lainvoimaisuuteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti nykyistä oikeustilaa turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden suhteen epäselvänä ja epätarkoituksenmukaisena. Valtuutettu katsoo, että kaikkien osapuolten etu olisi, että kielteisen päätöksen saaneet kansainvälisiä suojelua hakeneet saisivat tehdä työtä siihen asti, kunnes heidät poistetaan maasta. Vähintäänkin työnteko-oikeuden päättymisajankohdasta tulisi säätää nykyistä selvemmin.

EK lausui, että esityksessä ei ole ehdotettu muutoksia turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta varmistumistapoihin. Nykytila ei anna työllistävälle yrityksille suojaa. On luotava menettely, jossa

turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta voi varmistua helposti ja jossa työnantaja saa tiedon työnteko-oikeuden päättymisestä suoraan viranomaiselta.

Myös *työsuojeluviranomainen* totesi, että kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden päättymisestä säädettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti. Työsuojeluviranomainen totesi, että tällä hetkellä sen on hankala selvittää sitä, onko karkottamista koskeva päätös täytäntöönpanokelpoinen. Käytännössä on ollut epäselvyyttä siitä, onko tieto päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta saatavissa Maahanmuuttovirastolta vai poliisilta ja joissain tapauksissa kumpikin viranomainen on kieltäytynyt ottamasta kantaa asiaan. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että sekä valvontaviranomainen että muut tahot voivat käytännössä varmistua työnteko-oikeuden päättymisestä.

Maahanmuuttovirasto totesi, että työnantajan ja toimeksiantajan on muun muassa varmistuttava palvelukseensa tulevan ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta. Käytännössä varsinkin turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden varmistaminen on haastavaa ja siitä olisi hyvä säätää tarkemmin. Tilannetta vaikeuttaa turvapaikanhakijan asemaa koskeva salassapitovelvollisuus. Työnteko-oikeuden varmistaminen voisi jopa paljastaa hakijaa vainoavalle taholle hakijan oleskelun ja sijainnin Suomessa. Lisäksi turvapaikanhakijan oikeudellinen asema ja siten myös työnteko-oikeus voivat muuttua nopeastikin.

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota 81 a §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”myös” muulla perusteella myönnetyn oleskeluluvan haltijalla on oikeus tehdä 73 §:ssä ja 74 §:n tietyissä kohdissa tarkoitettuja töitä. Migri kokee epäselväksi sanan ”myös”. Jäljempänä säädettäisiin, että esimerkiksi erityisasiantuntija saisi tehdä lupansa mukaista työtä. Epäselväksi jäisi, viittaisiko ilmaisu myös heihin. Jos tarkoituksena on säätää nykyistä 78 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla, sanamuotoa olisi hyvä selkiyttää.

Maahanmuuttovirasto totesi, että sääntelyä selkiyttäisi, jos lailla selvästi säädettäisiin, minkä viranomaisen toimivaltaan työnteko-oikeuden arvioiminen kuuluu. Luonnoksen 83 §:n 5 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta myöntää työnteko-oikeus tietyissä tapauksissa. Siihen liittyen voisi vielä harkita, voisiko esimerkiksi sama momentti sisältää maininnan, että Maahanmuuttovirasto antaisi pyynnöstä todistuksia myös muutoin suoraan lain nojalla määräytyvästä työnteko-oikeudesta. Tällöin esimerkiksi turvapaikanhakijalle annettavalla todistuksella olisi nykyistä selkeämpi oikeusperusta. Säännös tukisi myös sitä, että Maahanmuuttovirasto voisi todistuksessa ottaa kantaa työnteko-oikeuteen silloinkin, kun oikeus riippuu asioista, jotka eivät muutoin kuulu sen toimivaltaan, kuten päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

STTK piti ilman oleskelulupaa maassa työskentelevien henkilöiden (turvapaikanhakijoiden) työntöön aloittamisen aikarajoja pitkinä. Työntöön aloittamisen odottaminen kuukausien ajan on yhteiskunnan näkökulmasta turhaa, eritoten, jos työtä on tarjolla. Vaikka oleskelulupapäätös olisikin kieltainen, työllistyvällä henkilöllä on kuitenkin mahdollisuus hakea lupatyypin muutosta, mitä *STTK* pitää perusteltuna sekä tervetulleena muutoksena.

Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa

Työsuojeluviranomainen piti hyvänä, että 81 b §:ssä säädettäisiin aikarajasta, milloin ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa. Työsuojeluviranomainen katsoo, että perusteissa tulisi selkeästi tuoda esiin, ettei työtä voi tehdä ilman oleskelulupaa, mikäli jo ennalta on tiedossa, että työ tulee kestävänsä yli 90 päivää. Tämä ehkäisisi tilanteita, joissa 90 päivän ajanjaksoa käytetään vastoin säännöksen tarkoitusta ikään kuin oleskeluluvan odotusajan työlupana.

Työsuojeluviranomainen piti esitystä 81 §:n 1 momentin 4 kohdan (ns. Vander Elst –säännös) osalta nykytilaa selkeyttävänä mm. siltä osin, että säännökseen on täsmennetty tilapäisyyden enimmäiskesto. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tärkeää ottaa lisäksi kantaa peräkkäisten urakoiden solmimiseen. Urakoita voidaan solmia peräkkäin keskeytyksettä tai lyhyin keskeytyksin siten, että yksittäisten urakoiden kesto olisi enintään kuusi kuukautta, mutta urakoiden kokonaiskesto ylittäisi säädetyn tilapäisyyden rajan. Työsuojeluviranomainen katsoo, että perusteluissa tulisi tuoda esiin, ettei tällainen sopimusten pilkkominen ole lain tarkoittamaa tilapäistä alihankintatyötä. Lisäksi tulisi ottaa kantaa siihen, koskeeko kuuden kuukauden rajoitus ainoastaan tiettyä työmaata tai työkohdetta vai ylipäättään työskentelyä Suomessa ja onko asiaa arvioitaessa merkitystä sillä, jos urakkasopimuksissa sovitaan erilaisista työtehtävistä. Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä ilmi, onko sellaisia tilanteita, joissa useamman peräkkäisen sopimuksen muodostamaa kokonaisuutta voitaisiin pitää tilapäisenä, vaikka urakoiden kokonaiskesto ylittäisi kuusi kuukautta.

Rakennusteollisuus RT ry kiinnitti huomiota, että pääurakoitsijalla tai urakan antajalla ei ole mitään mahdollisuutta seurata kuin 90 päivän täyttymistä, koska sillä ei ole saatavissa tietoa muusta kuin siitä, koska työnteke aloitetaan. Ja tämäkin tieto on käytännössä tarkistettavissa urakkaketjussa vain sillä, joka perehdyttää työntekijät esim. yhteisellä työmaalla tarkastaessaan työnteke-oikeuden perusteet. Tosiasiallisesti muilla toimialoilla kuin rakentamisessa ja telakka-alueilla em. asian valvonta tulee tuottamaan ongelmia. Nykyinen valvovan viranomaisen tulkintalinjaus on ollut, ettei ulkomaisen aliurakoitsijan urakka saa olla kestoiltaan kuutta kuukautta pidempi. Ulkomainen yritys ei ole tällöin voinut kierrättää työntekijöitä niin, että toinen työntekijä tulisi jatkamaan samoja töitä vanhan lähetetyn työntekijän tilalle ja täten kiertää sitä pääsääntöä, että työntekijän työnteke-oikeus perustuu lähtökohtaisesti Maahanmuuttoviraston myöntämään työnteke-oikeuteen. Perustelutekstissä on ehdotettu selvennettäväksi em. vakiintunut tulkinta siitä, että tilapäinen urakka voi olla korkeintaan kuuden kuukauden mittainen. Katsomme kuitenkin, että tämä tulisi ilmetä, jos mahdollista, itse säädöstekstissä selvennyksen vuoksi. Esitetty uusi teksti helpottaa tulkintaa sen suhteen, ettei työntekijän työsuhteen vakituisuutta ole enää tarpeen selvittää, koska se on aiheuttanut suuria hankaluuksia. Samoin vaatimuksen poistumista vuoden pituisesta työnteke- ja oleskeluoikeudesta lähtevän yrityksen kotimaassa voidaan pitää tosiasiallisesti selventävänä tulkintalinjauksena.

Työsuojeluviranomainen esitti, että 81 b §:n 1 momentin 5 kohdan d alakohtaa selkeytettäisiin, koska sen näkemyksen mukaan perusteluiden kirjaus on epäselvä. Matkalla mukana olevia matkoppaita ei ole yleensä katsottu liikematkalaisiksi. Lisäksi perusteluissa jää epäselväksi, millainen yhteys luonnolliselta henkilöltä edellytetään maahan, josta matka on alkanut.

Työsuojeluviranomainen kiinnitti myös huomiota mahdollisuuteen harjoittaa elinkeinoa lyhytaikaisesti Suomessa. Esitysluonnoksen mukaan jatkossa lain 74 §:ssä säädettäisiin muun oleskeluluvan myöntämisestä sekä ansiotyötä että elinkeinotoiminnan harjoittamista varten. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tämä vastaisi kansainvälisiä velvoitteita, koska Suomea sitoviin kauppasopimukseen on usein sisällytetty myös itsenäiset ammatinharjoittajat. Esitetty 81 b §:n säännös oikeudesta työskennellä ilman oleskelulupaa koskee sen sijaan ainoastaan ansiotyötä. Työsuojeluviranomaiselle jää epäselväksi, onko esityksessä tarkoituksella rajattu 81 b §:ssä tarkoitettut tehtävät elinkeinonharjoittamisoikeuden ulkopuolelle lyhytaikaisen, enintään 90 päivän työskentelyn osalta.

Oikeus aloittaa työnteke ja elinkeinon harjoittaminen ja oikeuden kesto

Maahanmuuttovirasto totesi, että ehdotuksen 81 c §:n 1 momentin perustelujen mukaan oikeus harjoittaa elinkeinoa alkaisi oleskeluluvan myöntämisestä. Muotoilu ei ole yhdenmukainen luonnoksen

seuraavalla sivulla 81 d §:stä todetun kanssa, missä tuo oikeus sidotaan oleskeluluvan myöntämisen sijaan kotikuntalain mukaisen kotikunnan saamiseen. *Työsuojeluviranomainen* piti hyvänä, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös oikeudesta elinkeinonharjoittamiseen, mutta kiinnitti huomiota samaan asiaan. Työsuojeluviranomaiselle jää epäselväksi, edellyttäisikö elinkeinonharjoittaminen kotikuntaa Suomessa vai ETA-alueella.

Työsuojeluviranomainen piti esitettyä muutosta (81 c §:n 2 momentti) perusteltuna ja kannatti sitä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa 80 §:n 1 momenttia sillä poikkeuksella, että siinä ei enää säädettäisi työnantajakohtaisesta työntekijän oleskeluluvasta. Työsuojeluviranomainen toteaa, että muutoksena on lisäksi se, että jatkossa aiemman luvan mukaista työntekoa voi jatkaa myös silloin, kun uutta oleskelulupaa on haettu eri ammatilalle. Muutos tulisi kuvata säännöskohtaisissa perusteluissa. *Maahanmuuttovirasto* totesi lausunnossaan, että olisi hakijan kannalta edullista, jos hän ei menettäisi työnteko-oikeutta peruuttaessaan hakemuksensa hakuperusteen vaihdon vuoksi, vaan oikeus jatkuisi, kunnes uusi hakemus on ratkaistu, ja että asia huomioitaisiin esimerkiksi uudessa 81 c §:ssä, koska tällaisia tilanteita esiintyy jatkuvasti.

Maahanmuuttovirasto ja sen toimivalta

Hämeenlinnan hallinto-oikeus viittasi 83 §:n 1 momentissa olevaan samanlaiseen viittaus ulkomaalaislain mukaisiin ”maahantuloa ja maassa oleskelua koskeviin yleisiin edellytyksiin” kuin ehdotetun 71 §:n 5 kohdassa, miltä osin hallinto-oikeus viittaa kyseisen lainkohdan yhteydessä edellä lausumaansa. Pykälän 4 momentissa on lisäksi nimenomainen viittaus lain 11 §:n 1 momentin 3–5 kohdan mukaisiin maahantulon edellytyksiin, jotka eivät jo edellä lausutusti koske oleskeluluvan myöntämistä, vaan maahantulon edellytyksiä. Lain esitöissä ei ole perusteltu, miksi oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi asetettaisiin samansisältöisiä edellytyksiä kuin ulkomaalaisen maahantulolle. Ehdotettua säännöstä on pidettävä poikkeuksellisena, koska muidenkaan oleskelulupien edellytykseksi ei ole säädetty vastaavia edellytyksiä kuin lain 11 §:n 1 momentin 3–5 kohdassa. Mainitun pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädetään selvityksistä, joita ei lähtökohtaisesti pyydetä oleskelulupahakemuksen liitteeksi. Mainitun pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, ettei häntä ole määrätty maahantulokieltoon. Lainkohdalle on oikeuskäytännössä annettu merkitystä oleskelulupien myöntämisharkinnassa lain 36 §:n 2 momentin kiertämissäännöstä sovellettaessa (KHO 2016:164). Mainitun pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaiset vaatimukset sisältyvät sellaisenaan jo nykyisen 36 §:n 1 momenttiin.

Helsingin seudun kauppakamari ehdotti, että Maahanmuuttoviraston työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä palveluja voitaisiin siirtää tai tuoda lähemmäksi muita työperäisen maahanmuuton viranomaispalveluja huomattavasti laajempaan kuin nyt tarjolla oleva EU-oleskeluoikeuden rekisteröinti. Yksi mahdollisuus kokeiluun on pääkaupunkiseudulla toimiva International House Helsinki -palvelu, jossa on mukana muun muassa verottaja, Kela, Digi- ja väestötietovirasto, TE-toimisto, kauppakamari ja pk-kaupungit. Palvelun kautta voitaisiin tehdä nopeutettuja pikakaistoja joidenkin työntekijäryhmien ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupapäätösten valmisteluun ja päätöksentekoon. Malli olisi sovellettavissa kaikkiin kasvukeskuksiin, joissa on vastaavanlaisia yhden luokun palvelupisteitä.

Viranomaisten toimivallasta

Työsuojeluviranomainen kiinnitti huomiota, että esitysluonnoksen yhtenä keskeisenä ehdotuksena on myös viranomaisten välisten vastuiden ja tehtävien selkeyttäminen sekä päällekkäisyyksien karssiminen, mutta ulkomaalaislain 212 §:ään ei esitetä muutoksia. Lisäksi se totesi, että tällä hetkellä viranomaisten kesken on ilmennyt epäselvyyttä siitä, mikä on Maahanmuuttoviraston toimivalta työnteko-oikeutta koskevien säännösten tulkinnassa esimerkiksi voimassa olevan ulkomaalaislain 79 §:n osalta. Työsuojeluviranomainen näkee Maahanmuuttoviraston roolin työnteko-oikeutta koskevien säännösten tulkinnassa olennaisena ja pitää tärkeänä, että toimivalta myös tältä osin olisi jatkossa selkeä.

Hakemuksen enimmäiskäsittelyaikaa koskeva säännösehdotus

Kiinteistöyönantajat totesi, että hakemusten käsittelyajat ovat esityksessä edelleen aivan liian pitkät ja että niitä on määritelty liian monta erilaista. Kaikki hakemukset olisi pääsääntöisesti ja etenkin sähköisesti tehtyinä käsiteltävä enintään kuukaudessa. *Kiinteistöyönantajat ja Neogames Finland ry* totesivat, että hallitusohjelmaan kirjattu keskeinen tavoite keskimäärin kuukauden käsittelyajasta on kirjattava lakiin, jotta lakiesityksen yhteiskunnalle tärkein tavoite, lupamenettelyn nopeutuminen, toteutuisi käytännössä.

Keskuskaupakamari totesi, että käsittelyaikatavoitteet poikkeavat merkittävästi hallituksen asettamasta käsittelyaikatavoitteesta. Se huomautti, että yritysten näkökulmasta keskeistä on se, kuinka kauan kokonaismaahantuloaika rekrytointipäätöksestä töiden aloittamiseen kestää. Oleskelulupakäsittelyn keston tilastointi antaa aivan liian hyvän kuvan tilanteesta, koska käsittelyaikaan ei huomioida ennen tunnistautumista kuluva-aikaa tai hakemusten täydentämiseen kuluva-aikaa. *Helsingin seudun kaupakamari* totesi, että keskimääräiseen 30 päivän käsittelyaikaan tulisi lisäksi sisältyä aika, joka kuluu hakemuksen sähköisestä jättämisestä tunnistautumiseen, hakemuksen täydentämiseen sekä oleskelulupakortin toimittamiseen. Se totesi, että riittävä resursointi on varmistettava myös keskeisten toimijoiden osalta ja että tunnistautumisaikojen riittävyys on varmistettava.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että perusteluja voisi täydentää maininnalla, miten muiden viranomaisten mahdolliset käsittelyajan ylitykset vaikuttaisivat Maahanmuuttoviraston vastuuseen kokonaiskäsittelyajasta. Perusteluja voisi tarkentaa myös maininnalla käsittelyajan laskemisesta, kun hakijan ei 60 d §:n mukaan tarvitse antaa sormenjälkiään.

Oikeusministeriö lausui, että sähköistä asiointia koskevan säännöksen yhteydessä on asianmukaisesti PL 6 § huomioiden mahdollistettu myös paperinen asiointi, jos sähköinen asiointi ei ole mahdollista (60 §). Hallintoasian käsittelyssä sähköinen asiakirja rinnastetaan paperiseen asiakirjaan. Kaikkia hallinnossa asioivia on lisäksi kohdeltava tasapuolisesti (HL 6 § sekä PL 6 §). Oikeusministeriö ei lähtökohtaisesti pidä perusteltuna, että laissa säädettäisiin poikkeavat käsittelyajat eri tavoin vireillepantuihin hakemuksiin. Perusteluissa on mahdollista tehdä selkoa siitä, että esimerkiksi sähköisesti vireillepantujen hakemusten käsittelyajat ovat tyypillisesti lyhyempiä esimerkiksi hakemusten täydellisyyden vuoksi, mutta ehdotettu lakitasoinen säännös hakijoiden erilaisesta kohteesta vireillepanomuodon perusteella ei ole ongelmaton.

Oikeusministeriö lausui myös, että 84 §:ssä käsittelyajasta poikettaisiin myös, kun kyse on sertifioituun työnantajaan ”liittyvästä” asiasta. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, mikä tällainen ”liittyvä” asia olisi. Mitä edellä on todettu eri käsittelyaikojen asianmukaisuudesta, koskee myös mai-

nittua säännöstä. Sertifiointi ehdotuksen perusteella merkitsisi sitä, että työnantajan ei tarvitse toimittaa kaikkea samaa selvitystä kuin ei-sertifioidun työnantajan. Tämä merkinnee jo ilman nimenomaista säännöstä sitä, että tällaisten toimijoiden kohdalla asian käsittely on nopeampaa.

Oikeusministeriö korosti, että riippumatta nimenomaisista käsittelyaikasäännöksistä, viranomaisella on velvollisuus käsitellä toimivaltaansa kuuluvat asiat viivytyksettä.

Valvonta

EK piti parannuksena sitä, että työsuojeluviranomaiselle esitetään harkintavaltaa sen suhteen, milloin se tekee ilmoituksen poliisiviranomaiselle luvattomasta työskentelystä. Tällainen olisi mahdollista, milloin asiaan ei liity tarkoituksellisuutta eikä hyväksikäyttöä. Tällaisia tilanteita voi syntyä erityisesti turvapaikanhakijoiden työsuhteissa, kun työnteko-oikeus päättyy, eikä hakija kerro siitä työnantajalleen. *Poliisihallitus* katsoi, että ulkomaalaislain ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain erilaista ilmoituskynnystä ei voida pitää perusteltuna ja että ilmoituskynnysten yhdenmukaistamistavoitetta voitaneen pitää asianmukaisena ja johdonmukaisena. *Rakennusteollisuus RT ry* myös kannatti, että työsuojeluviranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, koska se tekee ilmoituksen poliisiviranomaiselle, koska se vähentää myös poliisiviranomaisten resurssien sitomista asioihin, jotka eivät lopulta johda useinkaan syytteen nostamiseen.

Työsuojeluviranomainen piti ilmoituskynnyksen yhteneväisyyden vuoksi tärkeänä, että vähäisyyskynnyksen ylittymistä kuvattaisiin mahdollisimman kattavasti hallituksen esityksen perusteluissa. Perusteluissa tulisi ottaa kantaa ilmoituskynnyksen osalta myös Maahanmuuttovirastolle tehtäviin ilmoituksiin seuraamusmaksun määräämiseksi, jos työsuojeluvälvonnassa havaitaan, että työnantaja on ottanut työhön kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti (työsopimuslaki 11 a luku).

Poliisihallitus totesi, että prosessin nopeuttamista voidaan pitää kannatettavana tavoitteena, mutta muistutti, että prosessin sujuvoittamiseen tähtäävien muutosehdotusten toteutuessa ja etukäteisvalvonnan vähentyessä riski väärinkäytöksille kasvaa ja jälkivalvonnan merkitys korostuu. Automaation ja riskiperusteisen käsittelyn lisäämisen lupaharkinnassa vaikutus valvontaan riippuu siitä, millä tavalla Maahanmuuttovirasto kehittää ja käyttää automaatiota lupakäsittelyssä. Olisi myös hyvä, että Maahanmuuttovirasto varautuisi asiassa jälkivalvonnan toteuttamiseen. *Poliisihallitus* pitää hyvänä, että sertifiointijärjestelmään ehdotetaan liitettäväksi myös sertifiointin peruuttamista koskeva sääntely.

STM lausui pitävänsä tärkeänä, että ulkomaisen työvoiman määrän kasvaessa huolehditaan samalla siitä, että työsuojeluviranomaisen resurssit mahdollistavat tehokkaan valvonnan. Olennaista on myös varmistaa poliisin, syyttäjä- ja oikeuslaitoksen riittävät resurssit käsitellä valvonnan kautta tulleita rikosilmoituksia.

Pohjois-Karjalan ELY totesi, että työnantajan tulorekisteriin ilmoittamia palkkatietoja hyödynnetään automaattisesti jatkolupaa myönnettäessä, ja koska ne ovat helposti saatavissa tulorekisteristä, hakijan ja työnantajan on niitä tarpeetonta erikseen toimittaa.

STTK katsoi olevan välttämätöntä, että työperusteista hyväksikäyttöä torjutaan ensisijaisesti ennaltaehkäisten ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä sekä rekisteritiedon vaihdolla. Ruotsissa ja Saksassa kansainvälisen rekrytoinnin prosessiin on kytketty vahvasti mukaan ammattiliitot, millä ennaltaehkäistään sertifiointiin liittyviä riskejä. *STTK* katsoi, että vastaavan rakenteen muodostamista

tulisi selvittää myös Suomessa. STTK piti ehdottoman tärkeänä, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta on kirjattu lakiin johtavana periaatteena.

Rakennusliitto totesi, että rakennusalalla ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö on valitettavan yleistä.

Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet

Insinööriliiton kyselystä on käynyt ilmi, että vaikka nykyisen lain 86 a §:n nojalla ulkomaalaisen työntekijän nimi ja sovellettava työehtosopimus tulee toimittaa luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle, niin tätä ei aina tapahdu, eivätkä tiedot välity.

Helsingin seudun kauppakamari totesi, että säännös (82 §) on aiheuttanut epätietoisuutta sen osalta, minkä oleskelulupatyyppien osalta ilmoitus tulee tehdä. Esitystä tulisi tarkentaa sen osalta, tarvitseeko ilmoitusta tehdä, jos TE-toimisto on jo saanut vaaditut tiedot työnantajalta esimerkiksi työntekijän oleskelulupahakemuksen yhteydessä.

Suomen Yrittäjien mukaan ulkomaalaislain lisäksi toimeksiantajalle asetetaan velvollisuuksia myös ns. tilaajavastuulaisissa (1233/2006) ja työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa (447/2016). Sääntelykokonaisuuden selkeyden kannalta olisi perusteltua, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin näitä velvollisuuksia koskeva informatiivinen viittaussäännös.

Työsuojeluviranomainen kiinnitti huomiota, että säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, mitä sähköisen järjestelmän käyttäminen edellyttää ja voiko tiedot toimittaa myös paperisena, jos sähköisen järjestelmän käyttäminen ei ole mahdollista esimerkiksi ulkomaiselle työnantajalle.

Työsuojeluviranomainen totesi, että esitetyn 82 §:n 4 momentin mukaan työnteko-oikeuden varmistamisvelvollisuus olisi sekä työnantajalla että urakan tai aliurakan antajalla (säädettyjä velvollisuuksia sovelletaan myös urakan tai aliurakan antajaan), eikä vastuu siis nykyisen säännöksen mukaisesti siirtyisi työnantajalta toimeksiantajalle. Lisäksi toimeksiantajalla olisi jatkossa velvollisuus säilyttää ulkomaalaisia työntekijöitä ja työnteko-oikeuden perustetta koskevat tiedot. Työsuojeluviranomainen pitää esitettyjä muutoksia perusteltuina ja kannattaa niitä. Koska muutokset ovat olennaisia, tulisi ne kuvata myös säännöskohtaisissa perusteluissa.

Työsuojeluviranomainen piti tärkeänä, että myös ulkomaalaislain 82 §:n 4 momentissa säädetään velvollisuuksista urakan tai aliurakan antajalle tai työn teettäjälle samalla tavalla kuin rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä. Tämä on tärkeää, jotta myös muun kuin urakkatyön (esim. tuntityöt, vuokratyö) osalta toimeksiantajalla on velvollisuus mm. varmistua työnteko-oikeudesta ja säilyttää tiedot. Työsuojeluviranomainen kuitenkin myös katsoi, että tulisi arvioida ja selkeyttää myös se, millä taholla on työnteko-oikeuden varmistamisvelvollisuus yritysrhmän sisäisen siirron tilanteissa.

Rakennusteollisuus RT ry lausui jäävän epäselväksi, tuleeko kunkin urakkaketjussa tilaajan/urakan antajan asemassa olevan toimittaa tieto yhteisen työpaikan/yhteisen rakennustyömaan pääluottamusmiehelle, luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle vai esimerkiksi kaikille luottamusmiehille, joita yhteisellä työpaikalla on, ja jääkö vastaavasti pääurakoitsijan/pääteettäjän tietojen toimittamisvastuu asiasta pois. Lisäksi se kiinnitti huomiota siihen, että pykälässä puhutaan urakointi-, aliurakointityöstä sekä vuokratyövoimasta. Yhä enemmän myös rakennustyömailla ilmenee ns. kevytyrittäjiä, joka aiheuttaa juridisessa mielessä haasteita, koska kyse ei ole pe-

rinteisessä mielessä aliurakoinnista eikä vuokratyövoimasta. Tietyissä tapauksissa työsuhteen tunnusmerkitöt valvovan viranomaisen näkökulmasta täyttyvät, mutta raja on tosiasiaa epäselvä ja tapauskohtaista tulkintaa edellyttävää. Olisi erittäin tärkeätä, että perusteluissa tai esitöissä otettaisiin kantaa siihen, millä tavoin työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet koskevat myös tilanteita, joissa käytetään kevytyrittäjiä.

Työsuojeluviranomainen lausui, että se tulkitsee 82 §:n 5 momenttia siten, että jatkossa pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan velvollisuus varmistua työnteko-oikeudesta koskisi kaikkia ulkomaalaisia eli myös suomalaisen yrityksen palveluksessa olevia ulkomaalaisia työntekijöitä. Mikäli tämä on tarkoitus, että sen tulisi käydä selkeästi ilmi myös säännöskohtaisista perusteluista. Esitettyssä säännöksessä ei esitetä tietojen säilytysvelvollisuutta pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävälle työnantajalle. Työsuojeluviranomainen piti erittäin tärkeänä, että 82 §:n 5 momentissa säädettäisiin siitä, että mainituilla tahoilla olisi jatkossa myös 82 §:n 3 momentissa säädetty tietojen säilyttämisvelvollisuus, kuten urakan tai aliurakan antajallakin. Ilman kyseistä velvollisuutta ei ole mahdollista todentaa pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan noudattaneen velvollisuutta varmistua työntekijöiden työnteko-oikeudesta.

Rakennusteollisuus RT ry piti hyvänä, että ehdotetun 82 §:n 5 momentissa on laajennettu velvollisuutta varmistua myös suomalaisen yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden työnteko-oikeudesta, kun kyse on rakennustyömaasta tai telakka-alueesta. Tällä on selkeä vaikutus luvattoman työvoiman kiinnijäämiseen. Muilla toimialoilla asia pysyy edelleen sellaisena, että vastuu rajoittuu vain ulkomaisen yrityksen palveluksessa olevien työnteko-oikeuden tarkistamiseen.

Työsuojeluviranomaisen valvontaresursseista

Työsuojeluviranomainen ja Ammattiliitto Pro ry korostivat työsuojelun resurssin varmistamisen tärkeyttä ja niiden vahvistamista samaan tahtiin ulkomaisen työvoiman määrän lisääntyessä. Jälkivalvonnan merkitys kasvaa, kun oleskelulupaprosessia nopeutetaan ja automatisoidaan ja työnantajien sertifiointimenettely otetaan käyttöön. Tehokas puuttuminen väärinkäyttöksiin tukee myös harmaan talouden torjuntaa ja esityksessä tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen. *Työsuojeluviranomainen* piti lisäksi tärkeänä, että myös esitutkintaviranomaisille varmistetaan riittävät resurssit tutkia havaitut rikokset ja rikkomukset.

Suomessa tutkinnon suorittaneen oleskelulupa

Insinööriliitto lausui, että opintonsa suorittaneen henkilön työllistymiseen tulee panostaa erityisesti, esimerkiksi erillisen kielikoulutuksen muodossa, sillä nämä henkilöt tulee voida säilyttää nykyistä paremmin Suomen työmarkkinoiden käytettävissä. Lisäksi on tärkeää, että toimeentuloedellytys voi täyttyä myös ansiotyön ja yrittämisen yhdistelmästä, eikä sillä, mistä toimeentulo saadaan, saa olla merkitystä.

Turun yliopisto ja Karelia Ammattikorkeakoulun mukaan Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittaneen oleskelulupaa koskevat muutokset ovat oikeansuuntaisia. Toimeentuloedellytyksen laajentaminen siten, että toimeentulo voi koostua myös muusta kuin ansiotyöstä eli esimerkiksi ansiotyön lisäksi yritystoiminnasta, tukee mm. start-up -yrittäjyyttä ja epätyypillisiä työuria, jotka ovat yleisiä korkeakouluista valmistuneilla.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Tieteentekijöiden liitto ja Maahanmuuttovirasto lausuvat, että ehdotetun 75 §:n 2 momentin säännöskohtaiset perustelut ja esitetty lain sanamuoto poikkeavat toisistaan sen osalta, millä tuloilla toimeentulon tulee olla turvattu. Tarkoitaanko, että hakijan toimeentulon tulee olla 39 §:n 2 momentin mukaisesti turvattu ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Säännöskohtaisten perustelujen sisältämä maininta siitä, että riittävä toimeentulon taso voisi muodostua esimerkiksi ansiotyön ja yrittämisen yhdistelmästä, tukee käsitystä siitä, että toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaessa huomioon voidaan ottaa muutkin 39 §:n 2 momentissa mainitut tulot. *Maahanmuuttovirasto* totesi, että olisi hyvä tarkentaa, onko tarkoitus, että tutkinnon suorittaneen ei tarvitsisi missään tilanteessa hakea yrittäjän oleskelulupaa. Tämä liittyy myös siihen, mikä on elinkeinotoiminnan määritelmä suhteessa yrittämiseen. 75 §:n osalta olisi hyvä varmistua myös termien johdonmukaisuudesta. Nyt lainkohdassa puhutaan sekä elinkeino- että yrittäjätoiminnasta. Sanavalintoja voisi yhtenäistää, ellei erolle ole syytä.

Tieteentekijöiden liitto lausui, että muista tulonlähteistä erityisesti tutkijoille ovat tärkeitä apurahat. Säätiöt ja rahastot ovat merkittäviä tieteen rahoittajia, noin 250 miljoonalla eurolla vuositasolla. Olisi tärkeää, että myös tällaiset tulot tulisivat huomioiduksi oleskeluluvan hakijan toimeentuloa arvioitaessa.

Akava pitää välttämättömänä parantaa yhä useampien Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittaneiden jäämistä maahan hallituksen koulutuspoliittisen selonteon tavoitteiden mukaisesti. Pidemmällä tähtäimellä Akavan tavoitteena on, että jokaiselle korkeakoulututkinnon Suomessa suorittaneelle myönnettäisiin automaattisesti pysyvä oleskelulupa. Myös *Turun yliopisto* pitää lopputavoitteena sitä, että jokaiselle korkeakoulututkinnon Suomessa suorittaneelle myönnettäisiin automaattisesti pysyvä oleskelulupa.

Muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinotoiminnan harjoittamista varten

Maahanmuuttovirasto totesi, että luonnoksen mukaan ”Oleskelulupa voitaisiin myöntää 74 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella, jos kyse olisi kansainväliseen sopimustoimintaan liittyvästä maahanmuuttoperusteesta, eikä oleskelulupaa voitaisi myöntää muulla perusteella.” Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan kyseinen perustelu koskisi pikemmin ehdotetun 74 §:n 1 momentin 7 kohtaa eli nykyisen ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentin 11 kohtaa.

Maahanmuuttovirasto lausui urheilijoiden osalta, että 74 §:n 1 momentin 8 kohdan osalta luonnoksessa todetaan, että sarjataso tulisi olla ylin tai sitä alempi taso, mitä olisi hyvä täsmentää, mikäli se tarkoittaa vain välittömästi ylimmän tason alapuolella olevaa, eikä mitä tahansa alemmaa sarjatasoa. Lisäksi luonnoksen mukaan ammattimaisuutta arvioitaisiin myös hakijan työhistorialla. Käytännössä työhistorian arvioimiseen tarvitaan siitä esitettävää selvitystä, mutta luonnoksessa todetun perusteella taustaa saisi tutkia vain, jos hakijan ammattimaisuudesta olisi epäilyksiä. Perusteluja olisi hyvä tarkentaa siltä osin, mitä hakijalta voi pyytää hakemuksen niin sanotusti pakollisena liitteinä.

Maahanmuuttovirasto lausui 74 §:n 1 momentin 10 kohdan osalta, että sen osalta voisi olla tarpeen tarkentaa, voisiko työ sisältää osaksi myös tehtäviä, jotka eivät liity uskonnon harjoittamiseen ja jos voisi, kuinka suurelta osin. Myös käytännön esimerkit uskonnollisen yhdyskunnan palveluksessa tehtävästä, uskonnon harjoittamiseen liittyvästä työstä tukisivat lainkohdan oikeaa soveltamista.

Maahanmuuttovirasto lausui, että 74 §:n 3 momentin perusteluja voisi tarkentaa maininnalla siitä, voiko toimeentulo koostua myös ansiotyön ja elinkeinotoiminnan yhdistelmästä, vaikka kyseinen elinkeinotoiminta ei olisikaan oleskelulupahakemuksen perusteena.

Maahanmuuttovirasto lausui lisäksi elinkeinonharjoittamisen osalta, että 74 §:ää tai sen perusteluja voisi tarkentaa maininnalla, koskisivatko ja miltä osin, ehdotetut 71, 71 a ja 71 b § elinkeinotoimintaa varten haettavia muita oleskelulupia. Myös sitä voisi tarkentaa, koskisivatko kaikki 74 §:n 1 momentin 1–11 kohdan perusteet myös elinkeinotoimintaa ja jos eivät, niin mitkä.

Oleskeluluvan perusteen muuttaminen

Insinööriliiton mukaan ulkomaalaisen työntekijän mahdollisuuksia hakea myös muuta työtä Suomessa ja olla täällä myös työttömänä työnhakijana tulee parantaa etenkin siinä tapauksessa, että hän on tullut Suomeen erityisosaamista vaativaan ammattitehtävään. Lisäksi lain uudistusten tulee koskea soveltuvien osin myös opiskelijoita.

Helsingin seudun kauppakamari ja Oulun kauppakamari lausui olevan toivottavaa, että työperäisestä oleskelulupalajista voidaan siirtyä toiseen lupalajiin joustavasti ilman uutta raskasta lupaprosessia tai selvityspyyntöjä. Prosessissa tulee hyödyntää olemassa olevia työnantajan ja työntekijän antamia tietoja, joita vain täydennetään muutosten osalta. Joustavan siirtymän mahdollisuus tulee ottaa huomioon lainsäädännössä, mutta on myös tärkeä periaate, jonka tulee olla samanlainen palvelulupaus ja -tavoite kuin pikakaistan ja D-viisumin osalta.

Business Finlandin mukaan olisi hyvä, jos kategorian vaihtaminen olisi mahdollista prosessin aikana, mikäli huomataan hakemuksen olevan väärässä kategoriassa tilanteissa, joissa kasvuyrittäjän kriteerit eivät enää täyty, mutta yrityksellä on kannattavan liiketoiminnan edellytykset tai liiketoiminta on jo kannattavaa.

Helsingin seudun kauppakamari lausui, että vaikka lainsäädännön näkökulmasta uusi lupalaji vaatii uuden lupapäätöksen, käsittelytavoiteajan tulisi olla merkittävästi lyhempi kuin 30 vuorokauden keskimääräinen käsittelyaika ja sen aikana työntekijän tulisi voida tehdä jo uuden luvan alaisia tehtäviä.

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työsuojeluviranomaisen totesi, että eri viranomaisilla on ollut eriäviä käsityksiä siitä, mitä 186 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetaan ilmaisulla ”ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen”. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan oikeutta ansiotyön tekemiseen tulisi tarkastella suhteessa siihen työhön, jota työntekijä tosiasiallisesti tekee. Näin ollen oikeutta ansiotyön tekemiseen ei olisi esimerkiksi silloin, kun työntekijä työskentelee eri ammattialalla kuin sillä, johon työntekijän oleskelulupa on myönnetty. Työsuojeluviranomainen katsoo, että lain sanamuotoa tulisi selventää tältä osin.

Työsuojeluviranomainen lausui, että 186 §:n 2 momentin mukaan rangaistusvastuu työnantajan ja toimeksiantajan kesken määräytyy 82 §:n 4 momentin mukaan. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että säännös säilyisi muutoin ennallaan, mutta 1 momentin 3 kohdan viittaus muutettaisiin viittamaan 82 §:n 2 momenttiin. Tosiasiallisesti vastuu ei kuitenkaan jatkossa jakautuisi kuten nykytilassa,

vaan vastuu koskisi sekä työnantajaa että esitetyssä 82 §:n 4 momentissa tarkoitettua toimeksiantajaa. Lisäksi jatkossa myös ulkomainen toimeksiantaja tai tämän edustaja voitaisiin tuomita työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta, koska edellytyksenä ei enää olisi se, että toimeksiantaja on Suomessa toimiva. Edellä kuvatut muutokset ovat olennaisia nykytilaan verrattuna ja ne tulisi kuvata myös säännöskohtaisissa perusteluissa.

Lisäksi *työsuojeluviranomainen* totesi, että esityksessä ei säädetä lainkaan rangaistusvastuuta esitetyn 82 §:n 5 momentissa tarkoitettulle pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle eikä pääasiallista määräysvaltaa käyttävälle työnantajalle, vaikka näille on 82 §:n 5 momentissa säädetty velvollisuus varmistua työnteko-oikeudesta. Työsuojeluviranomainen pitää erittäin tärkeänä, että myös pääurakoitsija tai muu päätoteuttaja sekä pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja tuomittaisiin työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta samoin edellytyksin kuin 82 §:n 4 momentissa tarkoitettu toimeksiantaja.

Pidättäytymispäätös

SAK, PAM ja Uudenmaan TE-toimisto pitivät hyvänä tavoitteena laajentaa pidättäytymispäätösten määrääminen myös Maahanmuuttoviraston tehtäväksi ja muitakin kuin työntekijän oleskelulupia koskevaksi.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että pidättäytymispäätöstä koskevan pykälän soveltamista tukisi, jos perusteluissa olisi tarkemmat suuntaviivat sille, milloin tietojen virheellisyys tai harhaanjohtavuus olisi ”merkittävää”. Merkittävyyttä voisi kuvata esimerkein sekä kuvata myös menettelyä, jolla työnantaja voisi korjata virheelliset tietonsa, joita se olisi antanut esimerkiksi jo ratkaistun hakemuksen yhteydessä. Maahanmuuttovirasto kysyi, jos työnantajan palvelukseen tuleva toinen työntekijä hakee oleskelulupaa, voisiko korjaus tapahtua siten, että tämän hakemuksen yhteydessä esitettävät tiedot olisivat oikein, ja miten korjaus voisi tapahtua, jos uusia hakemuksia ei olisi.

Maahanmuuttovirasto lausui myös, että mahtilain 7 §:ää ei voine soveltaa pidättäytymispäätöksiin, joita ei tehdä pykälässä säädetyllä tavalla hakemuksesta, pyynnöstä tms. Myös mahtilain 15 §:n poistosäännösten osalta Maahanmuuttovirasto pitää epäselvänä, soveltuisivatko ne työnantajatietoihin. Ongelmakohtien selkiyttämiseksi olisi hyvä, jos mahtilain soveltumista voitaisiin kuvata perusteluissa.

Suomen Yrittäjät lausui, että pidättäytymispäätös on työnantajan kannalta ankara seuraamus. Siten on tärkeää pitää kiinni nykyisen sääntelyn periaatteesta, jonka mukaan pidättäytymispäätöksen edellytyksenä on työnantajan antamien tietojen merkittävä virheellisyys tai harhaanjohtavuus ja se, ettei työnantaja ole kehotuksesta huolimatta korjannut tietoja oikeiksi.

SAK ja PAM kiinnittävät huomiota siihen, että sanktiona kuuden kuukauden määräaika on liian lyhyt, jotta se olisi tehokas ja vaikuttava. Niiden mielestä rekrytoinnit ulkomailta tulisi estää vähintään kahdeksi vuodeksi työntekijöiden hyväksikäyttöön syyllistyneiltä työnantajilta. Esimerkiksi liiketoimintakieltoon voidaan määrätä vähintään kahdeksi ja enintään viideksi vuodeksi. Jos pidättäytymismääräys ei voi oikeudellisenä keinona olla pidempi kuin kuusi kuukautta, pitää saada käytön tehokkaammat keinot ja säätää sellaisesta oikeudellisesta instrumentista, jolla voidaan estää hyväksikäyttöön syyllistyneen työnantajan mahdollisuus jatkaa hyväksikäyttöön perustuvaa liiketoimintamallia.

Vaikutus opiskelijoiden lukuvuosimaksuvelvollisuuteen

Arene ry lausui, että työperusteisen oleskeluluvan hakemisen helpottaminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa lukuvuosimaksuvelvolliset opiskelijat siirtyvät nykyistä useammin työperusteisen oleskeluluvan piiriin, millä on mahdollisia vaikutuksia korkeakoulujen lukuvuosimaksutuloihin ja talouteen.

Käsittelyjärjestyksen muuttaminen

Uudenmaan TE-toimisto ja Ammattiliitto Pro ry kannattivat ehdotusta, että niin sanottujen selvien kielteisten hakemusten osalta Maahanmuuttovirasto voisi tehdä päätöksen oleskeluluvan yleisten edellytysten täyttymättömyydestä jo ennen TE-toimiston tai ELY-keskuksen osapäätöstä.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että esityksen perusteluista ei suoraan ilmene, miksi tähän ei ole sisällytetty myös ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 1 kohdan vaatimusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. 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 lain 11 §:n 1 momentin 1 kohta. Tilanteet, joissa ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetty edellytys oleskeluluvan myöntämiselle ei täyty, ovat varsin tavallisia eivätkä valitukset juuri menesty. Myös *Hämeenlinnan hallinto-oikeus* piti 83 §:n 4 momenttia sinänsä perusteltuna ja viranomaisresursseja säästävänä.

Maahanmuuttovirasto esitti, että voisi vielä arvioida, onko edellytys useasta hakijasta varmasti tarpeen vai voisiko menettelyä poikkeuksellisesti soveltaa myös yksittäiseen tapaukseen, jossa hakijan maahantulon tai maassa oleskelun yleiset edellytykset eivät selvästi täyty.

Maahanmuuttovirasto totesi, että 83 §:n 4 momentissa viitataan ulkomaalaislain 11 §:ään. Tältä osin voisi vielä arvioida, onko se paras ja riittävä ratkaisu, vai olisiko sen lisäksi tai sen sijaan syytä viitata 36 ja 35 §:ään. Tosin on tällöin hyvä huomioida myös se, että maahantulokielto (11 §:n 1 momentin 4 kohta) on laissa ainoastaan maahantulon, mutta ei oleskeluluvan myöntämisen este. Lisäksi Maahanmuuttoviraston huomio kiinnittyi toimeentuloon eli 11 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Toimeentulon arvioiminen kuuluu TE-toimiston ja ELY:n toimivaltaan, mutta 83 §:n 4 momentti jättää hieman epäselväksi sen, olisiko Migrin mahdollista/tarkoitus tehdä suoraan kielteinen päätös, jos hakijalla ei ole riittäviä varoja osoittavia asiakirjoja. Maahantulokiellon osalta säännöstä voisi tarkentaa maininnalla, tarkoittaako viittaus myös tilannetta, jossa maahantulokieltoon määrätty hakija on yhä maassa, eikä maahantulokielto ole siksi vielä alkanut kulua (ks. EUT:n tuomio asiassa C-225/16).

Maahanmuuttovirasto lisäksi kiinnitti huomionsa luonnoksen mainintaan, ettei tältä osin olisi tarvetta järjestelmäkehitykselle. Migrin käsityksen mukaan UMA-järjestelmässä työntekijän tai yrittäjän oleskelulupaa koskevaan hakemukseen ei kuitenkaan voi tällä hetkellä tehdä päätöstoimenpiteitä ilman järjestelmään kirjattua osapäätöstä. Jotta luonnoksella tavoiteltu menettely toteutuisi ilman järjestelmäkehitystä, voisi olla tarkoituksenmukaista mainita laissa tai perusteluissa, että TE-toimisto kirjaisi tietojärjestelmään merkinnän, ettei se suorita osapäätösharkintaa 83 §:n 4 momentissa kuvatussa tapauksessa. Tämä merkintä mahdollistaisi teknisesti myös päätöstoimenpiteen tekemisen ilman järjestelmäkehitystä.

Toimivalta määrätä oleskeluluvan pituudesta

Helsingin hallinto-oikeus kannatti ja piti tarpeellisena, että esityksessä esitetään säädettäväksi 72 a §:n 3 momentti, jonka mukaan osapäätöksen ollessa myönteinen olisi TE-toimiston toimivallassa muun ohessa määrätä, mille ajalle työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää. Vastaavasti esityksessä säädettäväksi esitetyn 79 a §:n 4 momentin mukaan ELY-keskuksella olisi osapäätöksen ollessa myönteinen toimivalta muun ohessa määrätä, mille ajalle yrittäjän oleskelulupa voidaan myöntää. Tällä hetkellä toimivalta kuuluu lain 53 ja 55 §:n perusteella Maahanmuuttovirastolle. Jos hakija valittaa hänelle myönnetyn oleskeluluvan pituudesta, tuomioistuimen arvioitavana on Maahanmuuttoviraston päätöksen lainmukaisuus, vaikka tosiasiallisesti ratkaiseva harkinta on suoritettu joko TE-toimiston tai ELY-keskuksen osapäätöksessä.

Muutoksenhakua koskeva sääntely

Turun hallinto-oikeus lausui, että työnantajan valitusoikeuden laajenemisen on arvioitava hieman lisäävän hallinto-oikeuksiin tehtäviä valituksia. Samoin mikäli sertifiointipäätöksistä saa valittaa, lisäänee tämä hieman valitusmääriä. Hallinto-oikeus totesi, että esitetyistä 76 ja 78 §:stä tai esitysluonnokseen sisältyvistä kyseisten pykälien säännökohtaisista perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko tarkoituksena, että sertifiointin myöntämistä ja peruuttamista koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla. Esitetyistä pykälistä tai yksityiskohtaisesta perusteluista ei liioin ilmene, miten forum sertifiointia koskevissa mahdollisissa valitusasioissa määräytyy.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että työnantajan roolin kasvattaminen ja varsinkin työnantajan muutoksenhakuoikeuden laajentaminen lisäävät viraston työmäärää. Joissakin tapauksissa olisi tehtävä kaksi erillistä päätösasiakirjaa, toinen hakijalle ja toinen työnantajalle, tai poistettava työnantajalle annettavasta kappaleesta salassa pidettäviä tietoja. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun päätöksessä arvioidaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia seikkoja, jotka voivat olla salassa pidettäviä työnantajalta.

Maahanmuuttovirasto totesi työnantajan valitusoikeutta koskevan 194 §:n osalta, että se koskisi vain tiettyjä tilanteita ja perusteita. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan esimerkiksi työnantajan julkisuuslain 11 §:n mukainen asianosaisen tiedonsaantioikeus koskisi ilmeisesti vain näitä tietoja, eikä siis muita työntekijää koskevia tietoja. Hakijan eli työntekijän yksityisyyden suojan kannalta olisi hyvä, jos julkisuuslakia voitaisiin tulkita tällä tavalla.

Siirtymäsäännös

Turun hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna arvioida, olisiko tarpeellista selvyuden vuoksi säätää siirtymäsäännöksellä, mitä lakia lain voimaan tullessa vireillä oleviin hakemuksiin ja valituksiin sovelletaan ottaen erityisesti huomioon työnantajan valitusoikeuden laajentuminen.

Matkustusasiakirjan voimassaolovaatimus

Business Finland, Opetushallitus, Tieteentekijöiden liitto, Pakolaisneuvonta ja Turun yliopisto pitivät myönteisenä ehdotusta matkustusasiakirjan voimassaolovaatimuksen osalta myönnettäessä oleskelulupa ensimmäisen kerran. Se vähentäisi sekä Business Finlandilla kasvuyrittäjän lausuntojen uusimista, mahdollistaisi opiskelijoiden ensimmäinen oleskeluluvan myöntämistä täysimittaisena koko opiskelun keston ajaksi sekä muutenkin vähentäisi jatkolupien hakemisen tarvetta ja myös hakijoilla koituvia kustannuksia.

Poliisihallitus katsoi, että valvonnan näkökulmasta muutokseen sisältyy riski, että matkustusasiakirjan voimassaolo jää luvan voimassa ollessa jatkamatta ja henkilö voi syyllistyä asiassa ulkomaalaisrikkomukseen. Sen vuoksi hakijalle tulee oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä antaa riittävä informaatio siitä, että maassa oleskelu edellyttää voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

Taloudelliset ja muut vaikutukset

Neogames Finland ry piti huolestuttavana, että Suomen maahanmuuttobyrokratian käsittelyajat nojaavat kestäväen kasvun ohjelmasta (RRP) vuosina 2021-2024 tulevaan hankerahoitukseen, eikä kaikkien maahanmuuttoprosessiin osallistuvien viranomaistahojen riittävään ja ennustettavan pysyvään budjettirahoitukseen, jotta hallituksen lupaama yhden kuukauden maahanmuuttoprosessi toteutuisi.

Oikeuskanslerinvirasto lausui, että jos Maahanmuuttovirasto tekisi lisääntyvässä määrin etähaastatteluja ja olisi pääasiallinen kuulija työperusteisissa hakemuksissa, tarkoittaisi se Maahanmuuttoviraston virkailijoiden tekemien kuulemisten määrän lisääntymistä ja tarvetta merkittäville henkilöstölisäyksille. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu ehdotettujen lyhyempien enimmäiskäsittelyaikojen vaikutusta Maahanmuuttoviraston toimintaan ja näiden muutosten mahdollisesti vaativia henkilöstölisäyksiä. Esitysluonnoksen mukaan aiempi pidempikin enimmäiskäsittelyaika on usein ylittynyt, ja uudistuksen tarkoituksen toteutuminen edellyttää, että käsittelyaikojen lyheneminen pystytään käytännössä toteuttamaan ja varmistamaan. Esitysluonnoksen vaikutuksia Maahanmuuttoviraston ja muiden oleskelulupa-asioissa toimivien viranomaisten toimintaan tulisikin tältä osin täydentää ja arvioida, miten ehdotetut lyhyemmät kokonaiskäsittelyajat voidaan toteuttaa.

Ammattiliitto Pro ry lausui myös, että esityksestä ei käy ilmi ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten vaikutukset viranomaisten (erityisesti Maahanmuuttovirasto, TE-toimistot ja työsuojeluviranomaiset) työmäärään, jolloin ei pysty muodostamaan käsitystä, missä määrin oleskelulupaprosessin sujuvoittaminen vähentää työmäärää vai onko lainsäädännöllä pikemminkin työmäärää lisäävä vaikutus. *Ammattiliitto Pro ry* katsoi, että etäkuulemisesta hakijalle aiheutuvia kustannuksia (palvelumaksu) ei ole millään tavalla arvioitu. Myöskään edustuston ja Maahanmuuttoviraston välisiin kuulemisiin liittyvän työpanoksen mahdollisen muuttumisen vaikutusta kustannusten jakautumisessa ei ole kuvattu millään tasolla, vaan viitataan ainoastaan uudelleentarkastelun tarpeeseen. *Ammattiliitto Pro ry* korosti lisäksi, 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.

Ammattiliitto Pro ry totesi, 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. Taloudellisten vaikutusten arviointi on täysin puutteellinen ja sen perusteella ei pysty arvioimaan ovatko investoinnit oikeassa suhteessa erityisesti yritys- ja työllisyysvaikutuksiin. Esityksestä on mahdoton päätellä ovatko kaikki TAE 2022 –vastineessa kuvattavat kustannukset kertaluonteisia vai syntykö pysyviä kustannuksia, jotka aiheuttavat myöhemmin viranomaisten toimintamenoihin lisästarpeita.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Oikeuskanslerinvirasto totesi, että säätämisjärjestysperusteluissa olisi tarpeen vielä selkeämmin käsitellä ehdotettujen ulkoistamisjärjestelyiden tarkoituksenmukaisuus ja siten sille perustuslain 124

§:ssä asetetun oikeudellisen tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttyminen. Se totesi lisäksi, että suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys -jaksossa ei ole arvioitu sertifiointin vaikutuksia työnantajien yhdenvertaisuuteen eikä perusteltu, miksi sertifiointille olisi edellä mainitut hyväksyttävät perusteet selostetun perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti. Esitystä on muun muassa tarpeen perustella, että sertifiointin edellytykset ja rajaukset perustuvat hyväksyttäviin ja objektiivisesti asetettuihin kriteereihin, eivätkä siten johda eri työnantajien mielivaltaiseen kohteluun.

Oikeuskanslerinvirasto lausui, että esityksestä ei selkeästi ilmene, minkä kysymyksen tai kysymysten vuoksi pidetään esitysluonnoksen mukaan aiheellisena, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, mitä tulisi jatkovalmistelussa ohjeiden mukaisesti arvioida.

Oikeusministeriö lausui, että luonnoksen sääätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä perustella sertifiointin peruuttamisen kriteereitä, näiden oikeasuhtaisuutta sekä karenssisääntelyn oikeasuhtaisuutta sekä hyväksyttävyyttä. Peruuttamisen ja karenssisääntelyn oikeasuhtaisuus kiinnittyy keskeisesti siihen, mikä vaikutus sertifiointilla ja sen puuttumisella (suhde elinkeinosääntelyyn).

Turkin ja Euroopan talousyhteisön välinen assosiaatiosopimus

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausui, että lain 5 luvun työntekoa koskevia säännöksiä uudistettaessa huomiota tulisi kiinnittää Suomea sitovan Turkin ja Euroopan talousyhteisön väliseen assosiaatiosopimukseen sekä siihen liittyvän assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 määräyksiin ja niiden tulkintaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitykseen. Lainvalmistelussa olisi aiheellista arvioida, millä tavoin assosiaationeuvoston päätöksen välittömät oikeusvaikutukset rajoittavat viranomaisen toimivaltaa. Nykyisellään assosiaationeuvoston päätöksen vaikutukset aiheuttavat tulkintaongelmia lain soveltajalle. Tulkinnanvaraisena voidaan pitää esimerkiksi sitä, missä määrin ulkomaalaislain säännökset nykyisellään jo toteuttavat assosiaationeuvoston päätöksen 6 artiklan 1 kohdan määräyksiä. Epäselvää on myös se, tulisiko työntekijän oleskelulupaa koskevassa asiassa työ- ja elinkeinotoimiston osapäätöstä tehdessään ja Maahanmuuttoviraston oleskelulupahakemusta ratkaistessaan huomioida assosiaationeuvoston päätöksen 6 artiklan 1 kohdan määräykset.

Työnhakulupa

Neogames Finland ry katsoi, että esitykseen pitäisi sisällyttää selkä väylä jäädä Suomeen hakemaan töitä YT-neuvottelujen jälkeen. Nykyisellään Suomen maahanmuuttobyrokratia kannustaa tänne rekrytoituja ulkomaalaisia erityisasiantuntijoita poistumaan maasta, mikäli yritys irtisanoo heidät taloudellisista syistä. Maasta poistumisen sijaan erityisasiantuntijoita pitäisi kannustaa hakemaan töitä Suomesta ja tätä varten heille pitäisi luoda vastaava oikeus työnhakuun Suomessa kuin vastaavalmistuneille ulkomaalaisille tutkinto-opiskelijoille.

Hakijaryhmien lupakäsittely

Helsingin seudun kauppakamari lausui, että hakijaryhmille tulee kehittää joustava prosessi siten, että lupien käsittely hoituu nopeasti ja työnantaja tai työantajan valtuuttama palveluntuottaja voi toimittaa esimerkiksi tarvittavat työsuhde- ja palkkatiedot kerralla kaikkien ryhmään kuuluvien työhakijoiden osalta.

Kotouttaminen ja tietojen antaminen

Insinööriliiton mukaan erityisiksi ongelmiksi on Insinööriliiton kyselyssä mainittu muista työntekijöistä poikkeavat työehdot, heikompi palkka, kielitaitovaatimukset sekä etenkin kieleen liittyvät mahdollisuudet kehittyä työssä ja edetä uralla. Insinööriliiton mukaan näihin ongelma-kohtiin on syytä panostaa erityisesti, jotta etenkin Suomeen tulleet erityisosaajat myös jäävät. Tämä edellyttää sujuvia prosesseja, riittävän tarkkoja ja hyviä tietoja Suomen työmarkkinoista jo ennakkoon sekä mahdollisimman tehokkaista toimia täällä jo olevien kotouttamisessa. Kyselystä kävi selkeästi ilmi, että tätä tehtävää ei voida jättää pelkästään työnantajan hoidettavaksi.

Akava muistuttaa, että sujuvien maahantuloprosessien ohella on olennaista korostaa koulutuspoliittisten toimien roolia kotouttamisessa sekä tarkastella työmarkkinoiden kykyä hyödyntää kansainvälistä osaamista ja luoda siitä arvoa itselleen, tulijoille ja koko yhteiskunnalle. On keskeistä miettiä, onko suomalaisilla työmarkkinoilla kykyä toimia kansainvälisyyteen tottuneiden osaajien kanssa ja tarjota kilpailukykyinen palkka ja puitteet. Esimerkiksi politiikkatoimet, joilla edistetään yhdenvertaista työelämää tai oikeudenmukaista verotusta, palvelevat myös maahanmuuton vauhdittamista.

Liitelait

STM totesi, että lapsilisälain (796/1992) ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) lisäksi tulisi tehdä vastaavat muutokset erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 §:ssä, kansanterveyslain (66/1972) 14 §:ssä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 §:ssä. Mikäli nyt ehdotetut muutokset tulevat voimaan esityksessä ehdotetun mukaisesti 1.10.2022 lukien, tulee myös edellä mainittuihin lakeihin tehdä tekniset muutokset ulkomaalaislain 5 lukuun tehtyjen viittausten korjaamiseksi.

Kela lausui, että ulkomaalaislakiin viittaavien säännösten päivittäminen etuuslainsäädäntöön ei tarkoita lapsilisään tai lastenhoidon tukiin vaikuttavia asiallisia muutoksia.

Kytkös henkilötunnusuudistukseen

Valtiovarainministeriö lausui, että sen esitysluonnoksessa laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ehdotetaan, että ulkoinen palveluntarjoaja voisi rekisteröidä ulkomailta käsin oleskelulupaa hakevan henkilön väestötietojärjestelmään ilman, että henkilö kävisi asioimassa Suomen edustustossa. Koska työ- ja elinkeinoministeriön esityksessä on muun ohella kyse maahanmuuttoa koskevien viranomaistehtävien ulkoistamista koskevasta sääntelystä, olisi valtiovarainministeriön esitys ja siinä ehdotetut muutokset hyvä ottaa huomioon TEM:n esityksen jatkovalmistelussa ja varmistaa, että muutetut säännökset toimivat jatkossa yhteen.

Helsingin seudun kauppakamari lausui, että lainsäädäntöhankkeen loppuunsaattamisen ohella tulee varmistaa, että myös muut viranomaiset voivat hyödyntää ulkomailta tehtyä vahvaa tunnistautumista, jolloin työntekijä voisi hoitaa myös muut ensivaiheen viranomaisasiat jo ennen Suomeen saapumistaan.

Muuta

Keskuskauppakamari lausui kannattavansa D-viisumin käyttöönottoa, mutta huomautti, että valittu toteuttamismalli pitää sisällään suuria valuvikoja, jotka merkittävästi heikentävät viisumin vaikutta-

vuotta osajien maahanmuuton vauhdittamisessa, koska se 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, kuten toimitaan useissa muissa Euroopan maissa.

Nikhil Tambekar kiinnitti huomiota EU:n sinisen kortin ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen.