



03.08.2016

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Sisäministeriö

PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Sisäministeriön lausuntopyyntö 13.6.2016

**MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN
ESITYKSEKSI**

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esitysluonnoksen johdosta, jolla pantaisiin Suomessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. kausityödirektiivi (2014/36/EU) sekä ns. ICT-direktiivi (2014/66/EU). Luonnoksessa esitetään säädettäväksi erilliset lait kausityöstä sekä yritysten sisällä siirtyvistä johtajista, asiantuntijoista ja palkatuista harjoittelijoista. Lisäksi esitetään säädettäväksi tiettyjä muita näihin liittyviä lakeja.

Lausuntonsa aluksi Maahanmuuttovirasto käy läpi yleisiä havaintoja mm. sääntelyn rakenteen ja terminologia osalta, sen jälkeen yksityiskohtaisempia seikkoja molempien erillislakien osalta erikseen, lupamenettelyyn liittyviä seikkoja sekä lopuksi lakien vaikutuksia UMA-järjestelmän kannalta.

Yleisiä huomioita

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi kaksi uutta erillislakia, mikä poikkeaa vakiintuneesta tavasta koota maahantuloa ja maassa oleskelua koskeva sääntely ulkomaalaislakiin. Erillislakien säätämiseksi on epäilemättä olemassa painavat perusteet, sillä nykyinen ulkomaalaislaki on lukuisten muutosten seurauksena muodostunut erittäin monimutkaiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi.

Maahanmuuttovirasto kannattaa ajatusta siitä, että sääntelyä pilkkotaan sopiviin erillisiin kokonaisuuksiin, mutta pilkkominen tuo mukanaan myös haasteita. Aiemmin Maahanmuuttovirasto on mahdollista ulkomaalaislain kokonaisuudesta koskeneissa keskusteluissa tuonut esiin ajatuksen siitä, että esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskeva sääntely voisi muodostaa oman lakinsa, muita oleskelulupia koskeva sääntely omansa ja Euroopan unionin kansalaisia koskeva sääntely omansa. Luonnoksen mukainen sääntely, jossa osa yhdestä maahantulon perusteesta - työnteosta - erotetaan kahteen erillislakiin ja osa jää edelleen ulkomaalaislakiin, herättää Maahanmuuttovirastossa kuitenkin huolen siitä, että säilyykö näiden lakien välinen johdonmukaisuus ja onko kokonaisuus varmasti riittävän helposti hallittavissa.

Nyt valmisteltavan sääntelyn monimutkaisuus johtunee kuitenkin suurelta osin sen taustalla olevien direktiivien sisällöstä. Nämä direktiivit vaikuttavat istuvan huonosti kansalliseen lainsäädäntöömme ja niiden voimaan saattaminen pakottaa sellaisiin



lainsäädäntötekniisiin ratkaisuihin, jotka väistämättä vievät sääntelyä monimutkaisempaan suuntaan.

Käytännössä suurimmat muutokset koskisivat kausityöntekijöitä, joiden kohdalla myös hakijamäärät pysyivät selvästi ICT-lain alaan kuuluvia työntekijöitä korkeampina. Kausityöntekijöitä koskevan sääntelyn hahmottamista helpottaisi, jos hallituksen esitykseen sisältyisi ytimekäs tiivistys siitä, millainen kausityöntekijän maahantulo-prosessi jatkossa on, ja miten se eroaa nykytilasta.

Kokonaisuuden hallittavuuden ja ymmärrettävyyden kannalta keskeistä on terminologian selkeys ja yhtenäisyys. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä esimerkiksi tiettyihin sanavalintoihin: *”lupa myönnetään, voidaan jättää myöntämättä, lupa peruutetaan, on hylättävä, on peruutettava”* jne. Näiden ilmaisujen tulisi olla yhdenmukaisia ainakin erillislakien sisällä ja mahdollisuuksien mukaan myös erillislakien ja ulkomaalaislain välillä. Nykyisessä ulkomaalaislaissakin esiintyy joidenkin ilmaisujen kohdalla tiettyä epäyhtenäisyyttä mutta uusissa laeissa epäyhtenäisyyden lisäämistä olisi vielä mahdollista välttää. Eroja näyttäisi sisältyvän myös eri lakien määritelmäpykälissä käytettyihin termeihin (esim. *”asiantuntija”* ja *”harjoittelija”*).

Varsinkin ns. ICT-lain kohdalla on joitakin direktiivistä johtuvia sanoja ja ilmaisuja, jotka istuvat huonosti kansallisessa lainsäädännössämme vakiintuneeseen ilmaisuun. Joitakin osin tuo laki (esim. 26 § ja 27 § otsikoineen) voisi myös tarvita vielä kielenhuollollista tarkastelua.

Sääntelyn eheyden vuoksi olisi varmistuttava myös siitä, että ulkomaalaislakiin tehdään kaikki erillislakien edellyttämät muutokset, ja että lakien välille säädetään kaikki tarvittavat viittaukset. Nyt ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi vain kumoamalla 79 § 1 mom. 4 kohta, mikä vaikuttaa yllättävän vähäiseltä muutostarpeelta.

Molempien erillislakien myötä Maahanmuuttovirastolle tulisi uusien lupa-asioiden lisäksi myös sellaisia uusia tehtäviä, jotka liittyvät työehtojen valvontaan sekä työnantajien väärinkäytöksistä johtuvien seuraamusten määräämiseen. Nämä valvonnalliset tehtävät poikkeavat Maahanmuuttoviraston ydintehtävistä. Valvonta-asioissa Maahanmuuttovirastoa luontevampi viranomainen olisi jo ennestään vastaavien tehtävien parissa toimiva viranomainen, kuten aluehallintovirasto tai työ- ja elinkeinotoimisto. Kun valvonnallisia tehtäviä halutaan kuitenkin säätää Maahanmuuttoviraston hoidettaviksi, tulee samalla kiinnittää huomioita myös siihen, että Maahanmuuttovirastolla on riittävät valmiudet näiden tehtävien hoitamiseen. Riittävien resurssien lisäksi tarvitaan ennen kaikkea sujuvaa tietojenvaihtoa relevanttien viranomaisten välillä. Esimerkiksi lukuoikeus työsuojeluhallinnon käyttämään Vera-valvontatietojärjestelmään olisi miltei välttämätön työväline myös Maahanmuuttovirastolle.

Niin olemassa olevien kuin uusien lupaperusteidenkin kohdalla on erityisen tärkeää, että työnantajat sekä viranomaiset voivat helposti varmistua ulkomaalaisen oikeudesta tehdä ansiotyötä Suomessa. Kokonaisuudessaan ICT- ja kausityölakien mukainen työnteko-oikeus ei vaikuta kovin helposti hahmotettavalta, mikä asettaa omat haasteensa sekä neuvonnalle että valvonnalle. On odotettavissa, että varsinkin alkuvaiheessa muutoksesta tiedottaminen sekä työnantajien ja työntekijöiden yhteydenottoihin vastaaminen, tulee viemään työaikaa selvästi nykyistä enemmän.



Kausityöntekijöitä koskevasta laista

Kausityölain perustelujen nykytilaa koskevassa kuvauksessa (s. 14) on joitakin kohtia, joiden tarkentaminen voisi olla aiheellista. Siinä mm. todetaan, että Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen asiassa usein samana päivänä, kun TE-toimiston päätös on annettu. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tuo on liian rohkea ilmaisu, vaikka se toisinaan työ- ja resurssitilanteesta riippuen toteutuukin. Lähellekään aina päätöstä ei kuitenkaan voida tehdä samana päivänä. Lisäksi samalla sivulla todetaan, että kausityöntekijöiden saatavuusharkinta on keskitetty Pirkanmaan ja Kaakkois-Suomen TE-toimistoihin. Maahanmuuttovirasto on epävarma siitä, pitääkö se paikkaansa vai käsiteltäisiinkö näitä asioita myös Uudenmaan TE-toimistossa. Uudenmaan osuus saattaa kuitenkin näyttäytyä vähäisenä siksi, että kausityöntekijöitä palkkaavia yrityksiä on sen alueella vähemmän.

Nykytilan kuvauksessa on kohdassa 2.3.3. virheellisiä tietoja hakemuksen etenemisestä. Nyt tekstissä todetaan, että ” - - *hakemuksen saavuttua Maahanmuuttovirastoon, siellä tarkistetaan, että rekisterimerkinnot ovat asianmukaisia ja, että kyse on työstä, josta on tehtävä tarveharkinta*”. Tuo kuvaus ei pidä paikkaansa, vaan oleskelulupahakemus siirtyy vireillepanon jälkeen suoraan TE-toimiston työjonoon.

Luonnoksessa ei oteta kantaa kausityöhön läheisesti liittyvissä tehtävissä työskenteleviin ns. liittynnäistyöntekijöihin (esim. kokit ja autonkuljettajat). Kausityöntekijän määritelmän johdosta nämä liittynnäistyöntekijät kuuluisivat jatkossakin tavanomaisen työntekijän oleskeluluvan (TTOL) piiriin. Lupajärjestelmän selkeys ja yksinkertaisuus voisi kuitenkin puoltaa sitä, että heidätkin voitaisiin katsoa kausityöntekijöiksi. Liittynnäistyöntekijöiden ja kausityöntekijöiden kuuluminen eri lupaprosesseihin voinee poikkeustapauksessa johtaa jopa tilanteeseen, jossa kausityöntekijän lupa evättäisiin työnantajasta johtuvasta syystä, mutta saman työnantajan liittynnäistyöntekijä saisi luvan TTOL-prosessissa.

Luettelo kausityöksi katsottavista aloista on käytännön soveltamistilanteita varten syytä laatia riittävän kattavaksi ja yksityiskohtaiseksi. Suurin osa kausityöntekijöistä tulee luonnollisesti maatalouteen tai matkailualalle sellaisiin tehtäviin, joiden sisällyttäminen tuohon luetteloon on itsestään selvää. Kausityötä tehdään kuitenkin myös harvinaisemmissa tehtävissä, kuten jäkälänkeräämisessä sekä joissakin kalanjalostukseen liittyvissä tehtävissä. Näitä harvinaisempia hakemuksia tulee vireille säännöllisesti, vaikka niiden volyymit jäävätkin pieniksi.

Kausityölain 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 63) viitataan toimeentuloedellytyksen osalta ulkomaalaislain 39 §:ään. Olisi kuitenkin aiheellista vielä miettiä, onko tuo viittaus riittävä, sillä toimeentuloedellytyksen soveltamisesta työperusteisiin oleskelulupiin on erityissäätelyä myös ulkomaalaislain 73 ja 77 §:ssä. Näissä pykälissä säädetään, että toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan.

7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 65) on maininta työnantajan laiminlyöntejä koskevasta luettelosta, joka toimitetaan vuosittain ulkoasiainministeriölle. Sen osalta olisi tarpeen täsmentää, millaisesta luettelosta on kyse ja kuka sen laatii sekä toimittaa ulkoasiainministeriölle.

17 §:n mukainen kausityöhön oikeuttavan luvan uusiminen voisi tavanomaisen jatko-oleskeluluvan lisäksi merkitä myös viisumin tai kausityötodistuksen uusimista



ja olisi omiaan aiheuttamaan monia käytännön kysymyksiä. Maahanmuuttovirasto listaa alla joitakin keskeisiä luvan uusimiseen liittyviä avoimia tai tulkinnanvaraisia kysymyksiä:

- Jos ulkomaalainen on työskennellyt Suomessa kausityöhön myönnetyllä viisumilla 30 päivää ja haluaa jatkaa oleskeluaan ja kausityötään vielä toiset 30 päivää, koko oleskelu mahtuisi 90 päivän enimmäiskeston sisään, mutta uusitaanko kausityöhön oikeuttava lupa viisumina vai kausityöoleskelulupana? Koska uusimista haetaan Maahanmuuttovirastolta, joka ei ole viisumiviranomainen, lienee myönnettävä kausityöoleskelulupa.
- Jos ulkomaalainen on työskennellyt Suomessa kausityötodistuksen turvin ja haluaa jatkaa oleskeluaan ja kausityötään, kyseessä olisi kausityöluvan uusiminen. Epäselvää kuitenkin on, olisiko tällöin kyse ensimmäisestä oleskeluluvasta vai jatko-oleskeluluvasta? Jos kyse on ensimmäisestä oleskeluluvasta, herää myös kysymys siitä, miten tilanne suhteutuu UlkL 49 §:ään?
- Jos ulkomaalainen on työskennellyt Suomessa kausityöhön oikeuttavan luvan turvin, mutta haluaa jatkaa työtään vakituudessa työsuhteessa, olisi ilmeisesti tehtävä tavallinen TTOL-hakemus, mutta olisiko siinä kyse ensimmäisestä hakemuksesta vai jatkolupahakemuksesta? TTOL-hakemuksen käsittelyn aikana työn jatkaminen kausityölain 17 §:n nojalla ei liene enää mahdollista. Jos ensimmäistä TTOL-hakemusta ei katsota jatkolupahakemukseksi, ei työn jatkaminen ilmeisesti olisi mahdollista myöskään UlkL 80 § 2mom:n nojalla, sillä siinä säädetään työn jatkamisesta vain jatko-oleskeluluvan käsittelyn aikana.
- Kausityölaki jättää tulkinnanvaraiseksi sen, tarkoittaako 16 §:n mukainen seitsemän kuukauden enimmäiskesto nimenomaan kausityöhön oikeuttavien lupien enimmäiskesto vai kausityön enimmäiskesto? Kysymys voi aktualisoitua silloin, kun ulkomaalainen on työskennellyt kuusi kuukautta pitkällä luvalla, hakee päättymispäivänä luvan uusimista seitsemättä kuukautta varten, ja työskentelee seitsemännen kuukauden silloin, kun hakemusta käsitellään. Tuleeko siis kausityön enimmäisaika tällöin täyteen uusimisprosessin aikana vai alkaako seitsemäs kuukausi vasta uuden luvan myöntämisestä?
- Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan kausityöhön oikeuttavalla luvalla tapahtuvaa oleskelua ei huomioitaisi pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen vaadittavaksi oleskeluksi, sillä kyse ei ole jatkuvasta oleskelusta. Sen sijaan kansalaisuuslain kannalta tilanne vaikuttaisi tulkinnanvaraisemmalta. Lain perusteluissa voisikin olla aiheellista ottaa kantaa siihen, katsotaanko kausityöviisumilla, kausityötodistuksella ja kausityöoleskeluluvalla tapahtuva oleskelu kansalaisuuslain mukaiseksi asumisajaksi.

Yritysten sisällä siirtyviä johtajia, asiantuntijoita ja palkattuja harjoittelijoita koskevasta laista

Ns. ICT-lain 10 §:n mukainen työnantajan mahdollisuus panna oleskelulupahakemus vireille, vaikuttaa Maahanmuuttoviraston näkökulmasta huonolta ratkaisulta. Vireillepano-oikeuteen liittyviä seikkoja käsitellään tarkemmin jäljempänä lupamenettelyä ja UMA-järjestelmää koskevien väliotsikoiden alla.



Maahanmuuttovirastossa kiinnitettiin huomiota myös 14 §:ään, jossa säädetään maahanpääsyn edellytyksiin vaikuttavia muutoksia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Kyse olisi täysin uudesta menettelystä ja ilmoitusten vastaanottamiseksi Maahanmuuttovirastossa olisi luotava uusi käytäntö, joka on riittävän selkeä ja sujuva niin asiakkaalle kuin viranomaisellekin.

Lain 18 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston mahdollisuudesta vastustaa ICT-oleskeluluvan saaneen työntekijän lyhytaikaista liikkuvuutta. Tämän osalta Maahanmuuttovirastossa heräsi kysymys siitä, olisiko vastustamisessa kyse hallintopäätöksestä ja olisiko tuo päätös valituskelpoinen. Valitusoikeus tekisi menettelystä selvästi työläämmän, sillä päätös olisi annettava todisteellisesti tiedoksi. Jos asiakas ei käytä ilmoituksen tekemiseen sähköistä asiointipalvelua, olisi päätös toimitettava joko suomalaisella tai kansainvälisellä saantitodistuksella. Tällöin herää kysymys siitä, lasketaanko kyseisen pykälän mukaiseen 20 päivän määräaikaan myös tiedoksiannon toimittamiseen kuluva aika. Käytännön menettelyn järjestämistä varten Maahanmuuttovirasto myös toivoisi lain perusteluihin mainintoja siitä, miten liikkuvuuden vastustaminen käytännössä tapahtuisi.

ICT-laissa ei ole kovin tarkkaa määrittelyä asiantuntijalle tai johtajalle, mikä saattaa joissakin tilanteissa houkutellessa keinotekoisiiin järjestelyihin. Kuviteltavissa on esimerkiksi tilanne, jossa kolmanteen maahan perustetaan pöytälaatikkoyritys, joka muodollisesti kuuluu samaan yritysryhmään Suomessa toimivan yrityksen kanssa, ja pyritään siirtämään yritysryhmän sisällä asiantuntijoiksi väitetyjä työntekijöitä TE-toimiston suorittaman saatavuusharkinnan ohi.

ICT-luvan uusimisprosessi vaikuttaisi selkeämmältä kuin kausityöhön oikeuttavan luvan uusiminen. Nähtävästi ICT-luvan uusiminen tapahtuisi pääosin ulkomaalaislain säännösten mukaisesti, koska erillislaissa on maininta vain uusimisen edellytyksistä, ei siis uusimismenettelystä. Maahanmuuttovirasto pitää kuitenkin jokseenkin erikoisena ratkaisuna, että ICT-lupa myönnettäisiin aina jatkuvana, vaikka luvan perustetta voi pitää samalla tavalla tilapäisenä kuin kausityöoleskeluluvankin kohdalla.

Jatkovalmistelussa kannattaa myös pohtia, olisiko ulkomaalaislakiin nykyisin sisältyvän yritysten sisäisiä siirtoja koskevan sääntelyn (77 § 1 mom 2 kohta) ja ICT-lain välistä suhdetta tarpeen täsmentää. Nyt siihen ei oteta lainkaan kantaa ICT-lakiluonnoksessa eikä sen perusteluissa. Selkein ratkaisu olisi, jos ulkomaalaislaista voitaisiin poistaa kokonaan maininta yritysten sisäisistä siirroista. Ulkomaalaislain 77 §:n säännös on ICT-lakia ylimalkaisempi, joten on olemassa mahdollisuus, että ulkomaalaislain mukainen lupaperuste tulisi säilyttämään suosionsa ICT-laista huolimatta. Käytännössä tästä voisi seurata ns. siniseen korttiin verrattavissa oleva tilanne, jossa kansallisen lupaperusteen suosio säilyy ja direktiiviin pohjautuvan uuden lupaperusteen suosio jää vähäiseksi.

Lupamenettelystä

Lupamenettelyn kannalta huomattava periaatteellinen ratkaisu näyttäisi sisältyvän ICT-lain 10 §:ään, jonka mukaan vireillepano-oikeus olisi hakijan lisäksi myös vastaanottavalla yksiköllä eli hakijan työnantajalla. Maahanmuuttovirasto ei pidä tuota ratkaisua hyvänä, sillä se merkitsisi sääntelyssä askelta taaksepäin. Taannoinen ulkomaalaislain muutos, jolla poistettiin vireillepano-oikeus työnantajilta sekä perheenkokoajilta, oli erinomainen uudistus lupamenettelyn sujuvuuden ja



selkeyden kannalta. Vaikka ICT-laki toisikin työnantajan vireillepano-oikeuden vain hyvin marginaaliselle asiakasryhmälle, toisi se takaisin kaikki ne lupamenettelyn kannalta epäedulliset seikat, joista aiemmalla lakimuutoksella päästiin eroon. Vireillepano-oikeuden laajentaminen saattaisi myös antaa ulospäin signaalin, joka voisi johtaa vaatimuksiin vireillepano-oikeuden palauttamisesta myös perheenkokoajille sekä laajemmin työnantajille. Lisäksi työnantajan vireillepano-oikeuden palauttaminen pienelle asiakasryhmälle edellyttäisi kuitenkin suuria muutoksia UMA-järjestelmään ja olisi asiakkaiden kannalta hämmentävä sekä neuvontatarpeita lisäävä seikka. Joissakin tapauksissa se voisi johtaa ei-toivottuun ”perusteshoppailuun”, jossa hakuperuste pyrittäisiin keinotekoisesti esittämään sellaisena, että työnantaja voisi panna hakemuksen vireille.

Toinen merkittävä lupamenettelyyn liittyvä seikka olisi se, että kausityölain 9 §:n mukaan kausityöoleskelulupaa olisi haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista. Kyseinen vaatimus olisi lupamenettelyn selkeyden kannalta hyvä ja linjassa myös hallitun maahanmuuton periaatteen kanssa. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan ei kuitenkaan olisi täysin selvää, miten tuo säännös suhteutuisi UIKL 49 § 1 mom. 5 kohtaan, jossa säädetään luvan myöntämisestä Suomessa haettuna. Jos katsotaan, että UIKL 49 § huomioon ottaenkin kausityöoleskelulupaa on haettava ulkomailla, voi se käytännössä johtaa ”perusteshoppailuun”. Esimerkiksi UIKL 49 § 1 mom. 3 kohdassa säädetään edellytyksistä TTOL-hakemuksen jättämiselle Suomessa, mikä voisi saada Suomessa jo olevan ulkomaalaisen hakemaan kausityöluvan sijaan tavanomaista TTOL:a, vaikka työ olisikin kausityötä.

Kausityöhakemusten kohdalla ”perusteshoppailua” voisi tapahtua myös toiseen suuntaan, muun muassa käsittelymaksuista johtuen. Jos kausityöoleskeluluvan hakeminen on TTOL-hakemusta halvempaa, voi se houkutella yrittämään kausityöoleskeluluvan hakemista, vaikka edellytykset siihen eivät täytyisikään. Näissä tapauksissa olisi linjattava, vaaditaanko hakijaa jättämään kokonaan uusi hakemus vai suorittamaan käsittelymaksujen erotus. Puuttuvan maksun perimisestä aiheutuu viranomaisille lisätyötä, samoin kuin liikaa perityn maksun palauttamisesta, jos kausityöluvaa koskeva hakemus on erehdyksessä jätetty TTOL-hakemuksena.

Oleskelulupaperusteiden lisääntyessä on odotettavissa, että hakemuksia jätetään vireille väärillä perusteilla myös erehdyksen tai väärinymmärryksen vuoksi. Aina ei siis ole kyse ”perusteshoppailusta”. Viranomaisten perehdytys ja koulutus uusiin lupaperusteisiin liittyen on erittäin tärkeää, mutta kaikkia virheitä ei varmasti voida välttää. Menettelyä virhetilanteissa helpottaisi, jos lain esitöissä otettaisiin kantaa siihen, miten toimitaan, jos hakija on hakenut oleskelulupaa muulla kuin kausityö- tai ICT-perusteella, mutta täyttäisi kuitenkin kausityö- tai ICT-luvan edellytykset. Myös päinvastainen tilanne voisi olla mahdollinen.

Joustavin menettelytapa väärin valitun hakuperusteen kohdalla olisi, että Maahanmuuttovirasto vaihtaisi hakuperusteen viran puolesta asiakkaan kannalta edullisemmaksi. Se voisi kuitenkin avata mahdollisuuksia ei-toivotuille ilmiöille, sillä TTOL-prosessista voisi käytännössä muodostua takaportti tilanteissa, joissa kausityöluvan tai ICT-luvan edellytykset eivät täyty. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan ei olisi kyseisten lakien eikä direktiivien tarkoituksen mukaista, että hakijat vetoaisivat TTOL-perusteeseen, jos alun perin haettua kausityö- tai ICT-lupaa ei voida myöntää.

Molemmissa erillislaeissa työnantajan vilpillinen ja lainvastainen toiminta on mainittu perusteena oleskeluluvan epäämiselle, mikä on käytännön soveltamistilanteiden kannalta hyvää ja selkeää sääntelyä. Maahanmuuttovirasto toivoisi vastaavan sääntelyn tuomista myös ulkomaalaislain puolelle, esimerkiksi UIKL 36 §:n



yhteyteen, jolloin se soveltuisi muihinkin työperusteisiin oleskelulupa-asioihin. Vaikka oikeuskäytännössä onkin katsottu, että maahantulosaätelyn kiertäminen voi liittyä myös työnantajan menettelyyn, olisi se aiheellista todeta lain tasolla.

Muutostarpeista UMA-järjestelmään

Molemmat ehdotetut erillislait edellyttävät muutoksia UMA-järjestelmään. Muutosten toteuttaminen ja testaaminen sekä aiheuttaa kustannuksia että vaatii myös aikaa. Tämä olisi huomioitava lakien voimaantulon ajankohdasta päätettäessä eli ajankohta tulisi määritellä sellaiseksi, että tietojärjestelmämuutoksiin jää kohtuullisesti aikaa.

Alustavan arvion mukaan pääosa tietoteknisistä muutoksista olisi toteutettavissa kohtuullisin ponnistuksin, sillä uudet lupaperusteet voitaneen lisätä UMA-järjestelmään hyödyntämällä jo olemassa olevia oleskelulupaprosesseja.

Mikäli vastaanottavan yksikön eli työnantajan vireillepano-oikeus halutaan toteuttaa ICT-oleskelulupa-asiassa, vaatisi se kuitenkin huomattavia muutoksia myös UMA-järjestelmään. Nykyisin UMA-järjestelmässä ei ole hakijan lisäksi muita vireillepanijoita, joten järjestelmää olisi monin tavoin muokattava sellaiseksi, että ICT-lupaprosessi olisi yhteensopiva olemassa olevien ja hyvin vakiintuneiden prosessien kanssa. Tämä muista poikkeava vireillepano tekisi prosessien automatisoinnista UMA-järjestelmässä haastavaa tai pahimmillaan jopa mahdotonta, koska vireillepanon yhteydessä kerättävät tiedot ja tiedonlähteet eivät olisi samantyyppisiä kuin muissa lupaprosesseissa. On myös vaarana, ettei ICT-hakemuksia voitaisi poikkeavan vireillepanomenettelyn vuoksi sähköistää kovin nopeasti, vaikka kyseiset asiakkaat olisivatkin potentiaalisia sähköisen asiointipalvelun käyttäjiä. Työnantajan vireillepano-oikeuden tekniseen toteutukseen suunnattava kehitystyö olisi todennäköisesti pois muusta sähköisen asiointin kehityksestä.

Erillislakien myötä tulisi Maahanmuuttoviraston tehtäviin myös kokonaan uusia asiaryhmiä, jotka koskevat vain työnantajaa. Näiden asioiden tekninen toteuttaminen edellyttää joitakin muutoksia UMA-järjestelmän perustoiminnallisuuksiin.

Sekä kausityölakiin että ICT-lakiin liittyy monia työsuhteen ja olosuhteiden valvontaan liittyviä seikkoja. Valvonnan asianmukainen hoitaminen todennäköisesti edellyttäisi UMA-järjestelmän käyttöoikeuksien lisäämistä ja laajentamista siten, että esimerkiksi kausityöntekijöiden majoitusoloja koskevat tiedot olisivat valvontaviranomaisten saatavilla. Kausityölain myötä myös UMA-järjestelmän ja ulkoasiainministeriön viisumijärjestelmän välisen yhteyden luominen tulisi aiempaa tärkeämmäksi. Teknisen yhteyden avulla esimerkiksi työnantajia koskevien tietojen välittäminen järjestelmien välillä olisi sujuvampaa.

Oleskelulupakortin layoutissa on luvan tyyppille varattu oma tietty kenttänsä. Esimerkiksi "ICT"-tekstin lisääminen tuohon kenttään voi kuitenkin olla teknisesti haastavampaa kuin sen lisääminen kortin johonkin muuhun kenttään. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta olisi toivottavaa, että ICT-lain 12 §:ssä ja 26 §:ssä todettaisiin vain, että "ICT" ja "mobile ICT" -merkinnät tehdään korttiin, eikä laissa määrättäisi merkintöjä tehtäväksi juuri tuohon tiettyyn kenttään. Kyseisten merkintöjen tekeminen voisi olla teknisesti helpompaa esimerkiksi huomautuksille varattuun kenttään. Tällöin oleskelulupatyypiksi merkittäisiin vain jatkuvan oleskeluluvan kirjaintunnus A.



Ylijohtajan sijaisena,
apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Ylitarkastaja Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 03.08.2016 klo 16:02. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu Sisäministeriö; hare@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi