

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia. Ulkomaalaislakia muutettaisiin työntekijän oleskelulupajärjestelmää koskevilta osin. Työntekijän oleskelulupajärjestelmä saatettaisiin vastaamaan paremmin tarpeeseen edistää ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa ja Suomen vetovoimaisuutta yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä voimassa olevaa työntekijän oleskelulupajärjestelmää. Ensimmäinen työntekijän oleskelulupa voitaisiin myöntää enintään viideksi vuodeksi. Esityksen lähtökohta on työnteko-oikeuden sisältyminen myönnettävään oleskelulupaan. Lupahakemusmenettelyn kehittämisen ohella kokonaisuuteen liittyy luopuminen työvoiman saatavuusharkinnasta. Suomessa jo olevan työvoiman kilpailukyky säilytettäisiin työehtojen noudattamisen tehokkaalla val-

vonnalla. Yhteisön kansalaisten suosituimmuusasema edellyttää, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Euroopan talousalueeseen liittyneiden valtioiden sekä Sveitsin kansalaisilla ja alueella laillisesti oleskelevilla, työntekoon oikeutetuilla kolmansien maiden kansalaisilla on etuoikeus hakeutua avoimiin työpaikkoihin. Tämän johdosta työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että työnantaja on ensin yrittänyt rekrytoida työvoimaa Euroopan unionin alueelta, Euroopan talousalueelta sekä Sveitsistä ja esittää tästä tarvittavan selvityksen.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2011 aikana. Lain voimaantulon edellytyksenä on, että ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä on ennen voimaantuloa otettu Maahanmuuttovirastossa käyttöön.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Lainsäädäntö.....	4
Käytäntö	6
Tilastotietoja.....	7
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	9
2.3 Nykytilan arviointi	12
Säätelyn vaikeaselkoisuus ja vireillepanon moninaisuus	12
Järjestelmän vaikutusten vähäisyys ja alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeavuus ..	12
Järjestelmän hallinnollinen monimutkaisuus	13
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	13
3.1 Tavoitteet	13
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	14
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	15
Työvoiman saatavuusharkinnasta luopuminen.....	15
Työntekijän oleskelulupajärjestelmä	15
Vastuuviranomainen.....	16
Valvonta	16
Kumottavat säännökset.....	17
Ulkomaalaisrekisteri.....	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	17
4.1 Taloudelliset vaikutukset	17
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	19
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	20
5 ASIAN VALMISTELU	21
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	21
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	21
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	23
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	23
1.1 Ulkomaalaislaki	23
1.2 Laki ulkomaalaisrekisteristä.....	29
2 VOIMAANTULO.....	29
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	29
LAKIEHDOTUKSET	31
ulkomaalaislain muuttamisesta.....	31
ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta	35
LIITE	36
RINNAKKAISTEKSTIT	36
ulkomaalaislain muuttamisesta.....	36
ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta	48

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Talouden kehitysnäkymät ovat muuttuneet nopeasti ja vuoden 2008 lopulla alkanut talouden laskusuhdanne on vaikuttanut työvoiman tarpeeseen niin Suomessa kuin muissakin maissa. Työ- ja elinkeinoministeriön huhtikuussa 2009 julkaiseman lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennusteen mukaan työttömyys kasvaa Suomessa tuntuvasti seuraavan kahden vuoden aikana. Työ- ja elinkeinoministeriön heinäkuussa 2009 julkaiseman katsauksen (Rekrytointiongelmat sekä työvoiman kysyntä ja tarjonta TE-toimistoissa) mukaan avointen työpaikkojen määrät olivat selvässä ja tasaisessa kasvussa vuodesta 2004 lähtien aina vuoden 2008 alkuun asti, jolloin kasvu taittui. Esityksen mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että työnantaja on ensin yrittänyt rekrytoida työvoimaa Euroopan unionin alueelta ja Euroopan talousalueelta sekä Sveitsistä ja esittää tästä tarvittavan selvityksen.

Globaalitaloudessa muutokset ovat nopeita ja entistä vaikeammin ennustettavissa, samoin kuin niiden vaikutukset yksittäisiin maihin ja niiden kansantalouksiin. Suomen työmarkkinoilla vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat työvoiman ikääntyminen ja yritysten pyrkimykset sopeutua kannattavaan toimintaan globaalitaloudessa. Suomessa kuten monissa muissa läntisissä teollisuusmaissa väestö ikääntyy voimakkaasti vähentäen tuntuvasti työvoiman tarjontaa lähivuosina. Onkin syytä varautua työvoiman saatavuuden turvaamiseen nykyisen taloudellisen taantumamentyä ohi.

Tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi tulee muiden toimien ohella edistää ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa niin Euroopan unionin (*jäljempänä* EU) sisältä kuin sen ulkopuolelta. Maahanmuutto ja maahanmuuttajat voivat muodostaa yhteiskunnalle yhden keskeisen keinon selvitä paremmin tulevasta työvoiman ikääntymisestä ja muista toimintaympäristön muutoksista. Maahanmuuttajat voivat helpottaa työvoiman saatavuusongelmia, laajentaa osaamis pohjaa ja lisätä innovatiivisuutta.

Maahanmuuttajat eivät kuitenkaan ole vain ongelman ratkaisuvälineitä. Heistä tulee osa yhteiskuntaa.

Ulkomailta palkattava työvoima on yksi keino korvata vähenevää työvoimaa työmarkkinoilla. Työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemiseksi on tärkeää hyödyntää työmarkkinoilla jo olevat työvoimaresurssit, kuten työmarkkinoille ensi kertaa tulevat nuoret, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset mukaan lukien maassa jo olevat maahanmuuttajat.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (19 päivänä huhtikuuta 2007 annetussa) ohjelmassa todetaan, että maahanmuuttopoliittisena tavoitteena on kehittää aktiivista, kokonaisvaltaista ja johdonmukaista politiikkaa, joka ottaa täysipainoisesti huomioon niin työvoiman tarpeen, maahanmuuttajien moninaiset lähtökohdat kuin kansainväliset velvoitteet. Hallitusohjelma sisältää toimenpide-ehdotuksia, joiden tavoitteena on edistää työvoiman maahanmuuttoa ottaen huomioon Suomen ja EU:n väestökehitys ja siitä aiheutuva työvoimantarve. Hallitusohjelmassa muun muassa todetaan, että kansallista oleskelulupajärjestelmää selkeytetään siten, että oleskelulupa sisältyy työnteko-oikeus ja että työvoiman saatavuusharkinnasta luovutaan asteittain.

Matti Vanhasen I hallitus hyväksyi 19 päivänä lokakuuta 2006 periaatepäätöksen hallituksen maahanmuuttopoliittisesta ohjelmasta. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimenpidekirjaukset toteutetaan. Ohjelma sisältää useita politiikkalinjauksia työvoiman maahanmuuton edistämiseksi. Linjausten mukaan muun muassa työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää yksinkertaistetaan, ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä tehostetaan ja puututaan tehokkain toimin mahdollisuuksiin teettää pimeää työtä ja harmaan talouden vetovoimaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työntekoa varten myönnettävien oleskelulupien kehittämistyön tavoitteena on saada työntekijän oleskelulupajärjestelmä paremmin vastaamaan tarpeeseen edistää ulkomai-

sen työvoiman maahanmuuttoa ja Suomen vetovoimaisuutta työmarkkinoiden tarpeita vastaavalla tavalla yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä voimassa olevaa työntekijän oleskelulupajärjestelmää. Suomessa jo olevan työvoiman kilpailukyky säilytetään työehtojen noudattamista koskevalla tehokkaalla ennakko- ja jälkivalvonnalla.

Esityksessä on kyse nimenomaan kolmannen maan kansalaisten työnteosta. EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset voivat tehdä työtä Suomessa työvoiman vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisesti.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Työntekoa varten myönnettävistä oleskeluluvista säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Lain 5 luku sisältää erityissäännökset työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvista. Ulkomaalaislain 70 §:n mukaan työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä.

Muut kuin EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat tarvitsevat pääsääntöisesti erityisen työntekijän oleskeluluvan työskennellä Suomessa. Oleskelulupa voidaan myöntää tilapäisen tai jatkuvaluonteisen työnteon perusteella.

Tietyissä tapauksissa ulkomaalainen voi työskennellä Suomessa ilman työvoiman saatavuusharkintaa tavallisella oleskeluluvalla, jonka myöntää Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislain 79 §:n mukaan rajoittamaton oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty 1) pysyvä oleskelulupa, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työnteon tai ammatinharjoittamisen perusteella, 2) oleskelulupa perhesiteen perusteella, 3) tilapäinen oleskelulupa tilapäisen suojelun tai muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella, 4) tilapäinen oleskelulupa siksi, että kyseessä on ihmis-

kaupan uhri, 5) määräaikainen oleskelulupa ja henkilö toimii yrityksen yli- tai keskijohdon taikka erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä, urheilijana, valmentajana tai urheilutuomarina, kun toiminta on ammattimaista, uskonnollisen tai aatteellisen yhteisön palveluksessa, ammattimaisesti tieteen, kulttuurin tai taiteen alalla ravintolamuusikoita lukuun ottamatta tai kansainvälisessä järjestössä tai valtioiden väliseen viralliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä. Oikeus tehdä ansiotyötä on myös ulkomaalaisella, jollei hänen työn- eikä toimeksiantajallaan ole toimipaikkaa Suomessa, kun hän toimii ammattimaisesti joukkoviestinnän alalla tai tutkii markkinoita, valmistelee yrityksen sijoittautumista Suomeen, neuvottelee tilauksista, hankkii tilauksia tai valvoo tehtyjen tilausten toimeenpanoa tai toimii muissa vastaavissa tehtävissä sekä ulkomaalaisella, jolle ulkoasiainministeriö on myöntänyt oleskeluluvan edustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten. Myös Suomessa tutkinnon suorittaneella ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä oleskeluluvalla ilman työvoiman saatavuusharkintaa.

Ulkomaalaislain 80 §:n mukaan ulkomaalaisella on rajoitettu työnteko-oikeus Suomessa, jos hän

1) on saanut oleskeluluvan opiskelua varten, jos työ on tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai opintoihin sisältyvän lopputyön tekemistä ansiotyönä taikka jos työn määrä tasoittuu keskimäärin 25 tuntiin viikossa aikana, jolloin oppilaitoksessa järjestetään varsinaista opetusta, tai jos kokoaikainen työ sijoittuu aikaan, jolloin oppilaitoksessa ei järjestetä varsinaista opetusta,

2) tulee erilaisia opetus-, luennointi- ja tutkijantehtäviä varten, jolloin hän saa työskennellä rajoitetusti enintään yhden vuoden ajan,

3) on saapunut Suomeen esimerkiksi jonkin laitteen toimitussopimukseen liittyvän työn, kuten laitteen asennuksen tai sen käyttöön tarvittavan koulutuksen antamisen vuoksi ja työ kestää korkeintaan kuusi kuukautta,

4) on saanut oleskeluluvan työtä tai työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan, jos työ tai harjoittelu kestää enintään 18 kuukautta tai joka tapahtuu

korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen enintään vuoden kestävästä siirtotulon yrityksen sisällä,

5) tulee 18—30 -vuotiaana ulkomaalaisen työharjoittelua varten ja opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun harjoittelun ala vastaa ulkomaalaisen opintoja tai tutkintoa, jos työharjoittelu kestää enintään 18 kuukautta, tai

6) on saanut oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen vuoksi ulkomaalaislain 51 §:n perusteella, kun ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä on kulunut yksi vuosi.

Ulkomaalaislain 81 §:ssä säädetään tilanteista, joissa ulkomaalainen voi työskennellä kokonaan ilman oleskelulupaa. Henkilöllä on kuitenkin oltava voimassa oleva viisumi, jos hän on viisumivollinen. Oleskelulupaa työntekoa varten eivät tarvitse

1) tulkit, opettajat, asiantuntijat tai urheiluvaikuttajat, jotka tekevät työtä kutsun tai sopimuksen nojalla enintään kolme kuukautta,

2) ammattitaiteilijat tai urheilijat tai näiden avustajat, jotka toimivat kutsun tai sopimuksen nojalla enintään kolme kuukautta,

3) merimiehet, jotka toimivat kauppaluetteloon ulkomaanliikenteessä toimivaksi merkityillä tai pääasiassa ulkomaisten satamien välillä liikennöivällä aluksella,

4) marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten poimijat tai turkistarhatyöntekijät, jotka ovat töissä enintään kolme kuukautta,

5) henkilöt, jotka ovat kansainvälistä suojelua haettuaan oleskelleet Suomessa kolme kuukautta, kuitenkin enintään hakemuksen lainvoimaiseen ratkaisemiseen asti, tai

6) toisessa EU tai ETA -maassa toimivan yrityksen vakituiset työntekijät, jotka suorittavat Suomessa tilapäistä hankinta- tai alihankintatyötä, jolloin edellytyksenä on, että ulkomaalaisella on toisessa maassa voimassa olevat asianmukaiset oleskelu- ja työluvut.

Kun työnantajalla tai toimeksiantajalla ei ole toimipaikkaa Suomessa, ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa

1) tuote-esittelijänä tai elokuvatyöntekijänä enintään kolmen kuukauden ajan,

2) ulkomaisessa omistuksessa tai hallinnassa olevan moottoriajoneuvon henkilökuntaan kuuluvana, kun ulkomaalainen kuljettaa ajoneuvoa, jonka rajan ylittävä kuljetus viedään

määräpaikkaan tai haetaan lähtöpisteestä, taikka kun liikennöinti Suomessa liittyy säännölliseen reittiliikenteeseen paikkakuntien välillä, joista ainakin yksi sijaitsee ulkomailla, eikä ulkomaalaisella ole asuinpaikkaa Suomessa tai

3) ulkomailta Suomeen suuntautuvan seuramatkan matkanjohtajana.

Ulkomaalaislain 82 §:n mukaan työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen voi panna vireille joko ulkomaalainen tai ulkomaalaisen puolesta ilman erillistä valtuutusta työnantaja. Hakemuksen voi jättää Suomen edustustoon, työ- ja elinkeinotoimistolle (jäljempänä TE-toimisto) tai kihlakunnan poliisilaitokselle.

Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti: ulkomaalaislain 72 §:n mukaisesti TE-toimisto arvioi ensin osapäätöksessään luvan työvoimapolitiittiset edellytykset eli työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuuden kohtuullisessa ajassa varmistuen, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan henkilön työllistymistä. Harkitessaan työntekijän oleskeluluvan myöntämistä, TE-toimisto ottaa huomioon ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevat valtioneuvoston päätöksellä annetut valtakunnalliset linjaukset sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten eli TE-keskusten alueelliset linjaukset, joiden laadintaan myös työmarkkinaosapuolet ulkomaalaislain 71 §:n nojalla osallistuvat. TE-toimisto arvioi tämän jälkeen ulkomaalaislain 73 §:n mukaisesti työntekijän keskeiset ehdot, työnantajan edellytykset toimia työnantajana, ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden sekä varmistaa 72 §:n mukaisesti, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa. Työministeriö on kesäkuussa 2006 ulkomaalaislain 85 §:n nojalla keskittänyt työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittelyn kolmeen työlupayksikköön, jotka on sijoitettu Uudellemaalle, Tampereelle ja Lappeenrantaan. Työlupayksiköissä hoidetaan ainoastaan työntekijän oleskelulupa-asioita. Lisäksi työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittely on keskitetty Ahvenanmaan työmark-

kina- ja opintopalveluviranomaiselle Maarianhaminaan.

Ulkomaalaislain 83 §:n mukaan työlupayksikön tekemän osapäätöksen jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ja kihlakunnan poliisilaitos jatkoluvan, jos luvan myöntämisen ulkomaalaislain 36 §:n mukaiset yleiset edellytykset täyttyvät: luvan myöntämiselle ei saa olla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä eikä kyseessä saa olla maahantulo säännösten kiertäminen.

Ulkomaalaislain 53 §:n mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei lupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Ulkomaalaislain 55 §:n mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi.

Käytäntö

Työnantajan velvollisuuksiin kuuluu ulkomaalaislain 73 §:n mukaan liittyy työntekijän oleskelulupahakemukseen

1) työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työntöön keskeisistä ehdoista

2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä sekä

3) TE-toimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Säännöksen kaksi ensimmäistä velvoitetta tulevat sovellettaviksi aina, kun haetaan työntekijän oleskelulupaa. Selvitys ja vakuutus tulee antaa sekä ensimmäistä että jatkolupaa haettaessa. Sen sijaan 3 kohdan mukainen selvitys työnantajan velvoitteista suoriutumuksesta tulee antaa vain TE-toimiston tätä erikseen vaatiessa.

Työlupayksiköiden sekä Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisen tehtäviin kuuluu ennen osaratkaisun antamista varmistaa, että työnantaja selviytyy sille laissa asetetuista työnantajavelvoitteista. TE-toimistojen suorittaman ennakkovalvonnan toteuttamisessa perusedellytys on, että henki-

öllä on tiedossa työsuhde ja työnantaja tai toimeksiantaja Suomessa, joka vakuuttaa allekirjoituksella tai muulla tavalla työntekijän oleskelulupahakemuksen liitelomakkeessa mainitut tiedot. Työlupayksikkö varmistaa muun muassa, että työntekijältä vaadittavat edellytykset eli erityinen pätevyys ja hyväksytty terveydentila täyttyvät ja että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöllä tai muulla tavalla (päiväraha, provisio, luontaisedut, matkakorvaukset, ateriakorvaukset, autoetu, puhelinetu, kokouspalkkio, päivystyskorvaus, varallaolokorvaus tai hälytysraha). Lisäksi edellytetään, että työtehtävät on kuvattu riittävän täsmällisesti sekä on ilmoitettu työn kesto ja luonne, palkka ja palkan määräytymisen peruste, säännöllinen työaika ja koeaika, palkanmaksukausi, vuosiloman määräytyminen, sovellettava työehtosopimus, pääasiallinen työntekopaikkakunta, selvitys työkohteista sekä irtisanomisaika.

Työlupayksikkö harkitsee lupahakemuksen ja sen liitteiden pohjalta voidaanko työsuhteen ehtojen arvioida olevan asianmukaiset sekä katsotaanko työnantajan kykenevän ja haluavan vastata työnantajavelvoitteistaan. Työlupayksikön harkinta perustuu lisäksi muun muassa seuraaviin selvityksiin: työnantajan maksuhäiriöt, maksuviiveet, konkurssit, selvitystilat, palkkaturvasaatavat, mahdollisten verovelkatodistusten ja maksusuunnitelmien noudattaminen, ennakkoperintärekisterin, arvonlisäverorekisterin sekä arvonlisäverovelkojen tila, maksusuunnitelmat ja niiden noudattaminen sekä työnantajarekisterin tiedot. Jatkoluvissa työlupayksiköt arvioivat lisäksi selvityksen maksetuista ja vakuutetuista palkoista, selvitykset ja todistukset palkan sivukuluista kuten sosiaaliturvamaksuista, eläkevakuutuksista ja tapaturmavakuutuksista, kirjanpitäjän ja tilintarkastajan lausunnon yrityksen toiminnasta, vakavaraisuudesta ja tase-tilinpääöstiedoista ja että aikaisemmissa samaa työnantajaa koskevissa luvissa ei ole havaittu ongelmia. Työlupayksikkö huolehtii myös, että työ- ja elinkeinohallinnon työvoimapalveluiden tietojärjestelmän eli niin sanotun URA-järjestelmän merkinnät eli erityisesti työnantajan tiedot ja jatkoluvissa työntekijän tiedot, on tarkastettu. Aloittavan yrityksen osalta työlupayksikkö tarkastaa esimerkiksi kaupparekisteriotteen tai muun selvityksen, yrityksen liiketoimintasuunnitel-

man, rahoitussuunnitelman, mahdolliset aiesopimukset yhteistyökumppaneiden kanssa ja sopimukset tai esisopimukset yrityksen toimitiloista.

Tilastotietoja

Työntekijän oleskelulupahakemusten määrässä on tapahtunut vuosina 2007 ja 2008 merkittävää kasvua. Vuoden 2009 osalta määrät ovat huomattavasti vähentyneet vuoden 2008 syksyllä alkaneen talouden taantumaksi. Samoin on vähentynyt Suomeen suuntautunut muuttoliike. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan tammi-syyskuun aikana 2009 Suomeen muutti ulkomailta 19 750 henkilöä määrän ollessa vastaavana ajankohtana edellisenä vuonna 23 000.

Näyttäisi siltä, että huippuvuosien 2007 ja 2008 jälkeen on palattu sekä muuttoluvuissa että oleskelulupahakemusten määrässä 2000-luvun alkuvuosien tasolle.

Työntekijöiden oleskelulupahakemuksia (ensimmäinen lupa) tuli vuonna 2008 vireille yhteensä 6 848 kappaletta, kun vastaava vireille tulleiden hakemusten määrä vuonna 2007 oli 6 412 kappaletta. Vireille tulleiden ensimmäisten työntekijän oleskelulupahakemusten määrässä tapahtui kasvua noin 7 % vuoteen 2007 verrattuna. Vuoden 2009 tammi-elokuun aikana työntekijän ensimmäisiä oleskelulupia on tullut vireille yhteensä 2 801 kappaletta, kun vireille tulleiden työntekijän ensimmäisten oleskelulupahakemusten määrä vuoden 2008 vastavana ajanjaksona oli 5 080. Vireille tulleiden ensimmäisten työntekijän oleskelulupahakemusten määrä on kuluvan vuoden aikana laskenut noin 45 %.

Työntekijän ensimmäisiä oleskelulupapäätöksiä tehtiin vuonna 2008 Maahanmuuttovirastossa yhteensä 6 879 kappaletta, kun päätöksiä vuonna 2007 tehtiin yhteensä 6 163 kappaletta. Päätösmäärän kasvu vuoteen 2007 verrattuna oli noin 12 %. Myönteisten päätösten osuus vuonna 2008 oli noin 86 %. Vuoden 2009 tammi - elokuun aikana työntekijän ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia on ratkaistu yhteensä 2 978 kappaletta, kun päätöksiä vuonna 2008 vastavana ajankohtaan tehtiin yhteensä 5 093. Ratkaistujen ensimmäisten työntekijän oleskelulupahakemusten määrä on kuluvan vuoden aikana vä-

hentynyt noin 41 %. Myönteisten päätösten osuus tehdyistä päätöksistä on kuluvan vuoden aikana ollut noin 73 %.

Yhteensä vuonna 2008 päätöksiä eri perusteilla vireille laitettuihin oleskelulupahakemuksiin tehtiin Maahanmuuttovirastossa 22 205, kun vastaava päätösmäärä vuonna 2007 oli 20 247. Oleskelulupapäätösmäärissä tapahtui vuonna 2008 kasvua kaiken kaikkiaan noin 10 % verrattuna vuoteen 2007. Myönteisten päätösten osuus kaikista oleskelulupapäätöksistä vuonna 2008 oli noin 88 %.

Maahanmuuttovirastossa ratkaistut oleskelulupahakemukset diaariryhmittäin vuonna 2008

Hakuperuste	myönteinen	kielteinen	yhteensä
Työntekijän oleskelulupa	5 930	949	6879
Elinkeinoharjoittajan oleskelulupa	67	10	77
Oleskelulupa, suomalainen syntyperä	395	98	493
Opiskelijan oleskelulupa	4496	319	4 815
Oleskelulupa, muu peruste	2934	160	3 094
Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms.	1 981	286	2 267
Oleskelulupa, perheside, lapset	2 763	247	3 010
Oleskelulupa, perheside, muu omainen	325	414	739
Oleskelulupa, perheside, Suomen kansalaisen perheenjäsen	715	116	831
Yhteensä	19 606	2 599	22 205

Työvoimatoimistojen (vuoden 2009 alusta TE-toimistot) osaratkaisut ammattialoittain koskien työntekijän oleskelulupahakemuksia (ensimmäiset luvat) vuonna 2008

Ammattiala	yhteensä
Siivoojat	708
Putkityöntekijät	545
Hitsaajat, kaasuleikkaajat	530
Kokit, keittäjät, kylmäköt	523
Puutarhityöntekijät	466
Talonrakennustyöntekijät	461
Levysepät	409
Maataloustyöntekijät	346
Kuorma-auton- ja ajoneuvoyhdistelmien kuljettajat	329
Raudoittajat, betonityöntekijät, betonituotetyöntekijät	249
Liikeryitysten johtajat	216
Koneenasentajat	161
Ei merkintää	105
Keittiötyöntekijät, ravintolatyöntekijät	102
Muut	2 448
Yhteensä	7 598

Työntekijän ensimmäisten oleskelulupien 10 suurinta hakijakansalaisuutta (vireille tulleet hakemukset) vuonna 2008 olivat Venäjän Federaatio (2 115), Ukraina (629), Kiina (581), Turkki (271), Kroatia (281), Thaimaa (261), entinen Jugoslavia (256), Bosnia ja Hertsegovina (251), Filippiinit (226) ja Serbia (212).

Työntekijän oleskelulupien 10 suurinta hakijakansalaisuutta vuoden 2009 tammikuun aikana ovat olleet: Venäjän Federaatio (707), Ukraina (355), Kiina (240), Kroatia (164), Turkki (156), Thaimaa (130), Filippiinit (97), Serbia (71), Bangladesh (70) ja entinen Jugoslavia (60).

Ulkomaalaislain 79 §:n ja 80 §:n nojalla tehtiin vuonna 2007 yhteensä noin 2 000 ratkaisua. Ulkomaalaislain 81 §:n mukaan ilman oleskelulupaa eli viisumilla tai viisumivapaasti maahan tulleiden henkilöiden luku-

määrästä ei ole saatavilla kattavaa kokonaistilastoa, mutta vuonna 2007 yksistään kausityöntekoa varten myönnettiin ulkoasiainministeriön arvion mukaan yhteensä noin 12 000 viisumia.

Unionin kansalaisia arvioidaan Suomessa olevan noin 47 000 (Tilastokeskus), joista suurin osa on työmarkkinoiden käytössä.

Ulkomailta palkattavan työvoiman tarvetta ei voida suoraan johtaa työvoiman ennustetun kysynnän ja tarjonnan perusteella. Nämä kuitenkin toimivat jonkinasteisina indikaattoreina.

Ulkomaisten työvoiman kysyntää eri ammateissa voi jonkin verran päätellä avautuvien työpaikkojen ennusteista. Ammateissa, joissa poistuma on suurta ja työvoiman määrä kasvaa tulevaisuudessa, avautuu eniten työtilaisuuksia. Arviot siitä, miten paljon tätä varten tulisi palkata ulkomaista työvoimaa, riippuvat kuitenkin olennaisesti myös maassa jo asuvan väestön hakeutumisesta eri ammatteihin. Tähän puolestaan vaikuttavat monet muut tekijät, kuten koulutustarjonta, eri ammattialojen houkuttelevuus (palkka, työn mielekkyys, erilaiset "muotitekijät" ja niin edelleen), maastamuutto sekä se, miten ja minne työvoimaa tarvitsevat yritykset suuntaavat rekrytointiponnistelujaan. Yhä enenevässä määrin myös yritysten toiminta kansainvälisillä markkinoilla vaikuttaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon.

Suhdanteiden merkitystä ulkomaisten työvoiman arvioinnissa ei tule unohtaa. Vuoden 2008 alkupuoliskolla lyhyen aikavälin talousennusteet olivat nykyhetkeä positiivisempia. Esimerkiksi BKT:n kasvuennusteet vuodelle 2009 olivat keskimäärin noin 2,5 prosentin tasolla. Syksyllä 2008 talouden ennusteita korjattiin pessimistisemmiksi. Enää ei uskottu kansantuotteen 2 prosentin kasvuun vuodelle 2009. Alle 2 prosentin talouskasvulla työllisyyden kasvun ennustetaan hiipuvan. On kuitenkin huomioitava, että työvoiman laajamittainen eläkkeelle siirtyminen lähitulevaisuudessa aiheuttaa huomattavan työvoimantarpeen lyhytaikaisemmista talousuhdanteista huolimatta.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Kansainvälisessä vertailussa on tutkittu Ruotsin, Norjan, Tanskan, Irlannin ja Alankomaiden malleja.

Ruotsalaista maahanmuuttokeskustelua on jo pitkään hallinnut turvapaikkakeskeisyys, vaikka *Ruotsi* vielä 1970-luvulla oli ulkomaalaista työvoimaa vastaanottava maa. Turvapaikanhakijoiden joukosta yleisesti ottaen on löydetty tarvittava työvoima, mutta viime vuosina ja etenkin nykyisen hallituksen aikana on ryhdytty toimenpiteisiin myös työperäisen maahanmuuton edistämiseksi. Nykyisen hallituksen maahanmuuttopolitiikan prioriteetteja on lisätä mahdollisuuksia työperäiseen maahanmuuttoon. Ruotsissa työvoiman maahanmuuttoa koskevat uudistukset otettiin käyttöön joulukuussa 2008. Kolmansista maista tulevan työntekijän oleskeluluvan edellytyksenä aiemmin käytössä olleesta työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttiin. Nykyjärjestelmän mukaan Maahanmuuttovirasto sekä käsittelee hakemukset että tekee lupapäätökset. Aiemman järjestelmän mukaan Työnvälitys selvitti ennen rekrytointia löytyykö vastaavaa työvoimaa maasta ja työlupa myönnettiin vain, jos työvoimaa ei maasta löytynyt. Uuden järjestelmän lähtökohtana puolestaan on, että työnantaja ei lähde rekrytoimaan työvoimaa ulkomailta, ellei työvoiman tarve ole todellinen. Työntekijän oleskelulupa voidaan ensimmäisellä kerralla myöntää kuitenkin vain, jos rekrytointimenettely on linjassa Ruotsin EU-sitoumusten kanssa. Työntekijän oleskeluluvan saaminen edellyttää, että työnantaja on ilmoittanut työpaikan avoimeksi sekä Ruotsissa että koko EU:ssa (esimerkiksi EURES-järjestelmän kautta) ennen lupahakemuksen jättämistä. Työsuhteen ehtojen on oltava kunnossa ja vähintään sillä tasolla, mitä kyseisellä alalla tai ammatissa Ruotsissa yleensä noudatetaan. Alan työntekijäjärjestöillä on oltava mahdollisuus lausua mielipiteensä työsuhteen ehdoista ja palkan on oltava sen suuruinen, että työntekijä pystyy elättämään sillä itsensä. Pääsääntö on, että hakemus työntekijän oleskeluluvasta tehdään ja päätös annetaan ennen kuin henkilö muuttaa Ruotsiin. Maahanmuuttovirasto on käsitellyt 4 701 työntekijän oleskelulupahakemusta ajalla

15.12.2008—30.6.2009. Määrät eivät ole edellisistä vuosista kasvaneet johtuen talouden taantumasta. Hakemusten käsittelyajat ovat uudistuksen myötä lyhentyneet. Tämä käy ilmi Maahanmuuttoviraston heinäkuussa 2009 hallitukselle tekemästä selvityksestä. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on edelleen lyhentää käsittelyaikaa nykyisestä 29 päivästä kolmeen viikkoon mm. lisäämällä sähköisesti jätettyjen hakemusten määrää. Jos Maahanmuuttovirastolla on syytä epäillä, että kyseessä ei ole todellinen työtarjous, vaan lumetarkoituksessa tehty tarjous, virasto voi tarkistaa työnantajan tiedot. Tällaisia lumetyötarjojousia on yllä mainitun hallitukselle annetun selvityksen mukaan esiintynyt vain muutama.

Norjan ennätyskellisen alhainen työttömyystaso sekä korkea palkkataso ja ulkomaisen työvoiman hyvä kohtelu houkuttelee maahan lukuisia ulkomaisia työntekijöitä. Erityisesti koulutetun työvoiman tarve on kasvamassa. Työvoimaperäisellä maahanmuutolla on suuri merkitys Norjan työmarkkinoille ja maan taloudelle. Uusien tulijoiden määrät ovat tosin laskeneet myös Norjassa: uusien työlupien määrä laski 43 % tammikuun 2009 aikana verrattuna viime vuoden vastaavaan aikaan.

Viranomaiset eivät rekrytoi työvoimaa ulkomailta, vaan työnantajat rekrytoivat suoraan itse. Pääosin rekrytointi tapahtuu työnvälitysyriyten kautta. Viranomaisten rooli on edesauttaa asiaa nopeuttamalla käsittelyä ja parantamalla sääntöjä. Ulkomaisen työvoiman saannin helpottamiseksi Norja onkin esitellyt ja on esittelemässä lukuisia käytännönjärjestelyjä helpottavia toimia.

Norjan työvoiman maahanmuuttoa koskeva nykypolitiikka on vaiheessa, jossa muutosta parhaillaan tarkastellaan. Työvoiman maahanmuuttoa koskeva hallituksen selonteko 18.4.2008 Suurkäräjille ottaa kantaa maan tulevaan maahanmuuttopolitiikkaan sekä esimerkiksi säännöstöä koskeviin kysymyksiin. Kolmansista maista tulevan työvoiman maahanmuuton tulee perustua työvoiman tarpeeseen ja sen tulee edistää toimijoiden mahdollisuuksia rekrytoida tarvittavaa työvoimaa. Selonteossa annetaan työnantajalle nykyistä suurempi vastuu työvoiman rekrytoimisessa.

Norjaan tällä hetkellä ulkomailta tuleva työvoima on pääosin kotoisin EU-maista.

EU:n ulkopuolisista maista tulevilla työntekijöillä on oltava työ- ja oleskelulupa Norjassa työskentelemiseksi. Selonteon myötä hallitus avaa mahdollisuuden myös EU-maiden ulkopuolelta Norjaan tulevan työvoiman maahanmuuton lisääntymiselle. Kolmansista maista tulevat työvoimaperäiset maahanmuuttajat jaetaan selonteossa viiteen ryhmään koulutustason perusteella. Selonteossa ehdotetaan, että korkeasti koulutetut ja avainhenkilöt sekä ammatillisen koulutuksen saaneet voisivat aloittaa työntöön ennen työluvan myöntämistä. Myös kansainvälisten yritysten työntekijät voisivat aloittaa työntöön ennen työluvan myöntämistä. Vähintään ammatillisen koulutuksen saaneet, kolmansista maista kotoisin olevat työntekijät voisivat etsiä töitä Norjasta kuuden kuukauden ajan nykyisen kolmen kuukauden sijaan.

Norjan maahanmuuttoasioiden hallinto muuttui vuoden 2006 alusta. Useassa eri ministeriöissä hoidetut työ-, eläke-, työsuojelun ja maahanmuuttoasiat koottiin ”työ- ja integraatioministeriöön” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), jolla erityisesti sen Työmarkkinaosaston (Arbeidsmarkedsavdeling) lisäksi on koordinoiva vastuu kaikista työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Ulkomaalaisvirasto vastaa työlupahakemusten käsittelystä. Virastoa on vahvistettu lisähenkilöstöllä, jotta työlupahakemusten käsittely nopeutuisi. Poliisilla on täysi päätösvalta työlupien uudistamishakemuksissa. Keskimääräinen käsittelyaika poliisilla on 12 päivää.

Viisumivälilliselle ammattitaitoiselle ja korkeasti koulutetulla työnhakijalla on mahdollisuus hakea työlupaa Norjasta riippumatta siitä onko hakijalla vierailuviisumi, määräaikainen viisumi vai työnhakijaviisumi. Rekrytoinnin edistämiseksi myös Norjan suurlähetystöt voivat nykyään käsitellä ja myöntää työlupia edellyttäen, että kyseessä oleva työ vaatii tiettyä ammattikoulutusta ja että hakijoilla on tarvittava pätevyys.

Norjassa maahanmuuttoasioiden hallintoa on uudistettu myös paikallistasolla. Lokaussa Oslossa avattiin maahanmuuttajille suunnattu yhteispalvelukeskus. Ulkomaalaiset työntekijät ja heidän perheenjäsenensä voivat saada yhteispalvelukeskuksesta Ulkomaalaisviraston, poliisin lupahallinnon, veroviranomaisen ja työsuojeluviraston pal-

veluja useilla kielillä. Lisäksi työsuojeluviranomaisella on ulkomaalaisille tarkoitettu palvelupuhelin, joka vastaa ulkomaalaisen työntekijän oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin kysymyksiin norjan lisäksi myös muilla kielillä.

Ulkomailta tulleita työntekijöitä kohdellaan usein epätasa-arvoisesti. Työehtojen polkeminen ei koske pelkästään palkka-asioita, vaan monesti ulkomaiset työntekijät ovat huonommassa asemassa niin työaikajärjestelyissä, koulutusasioissa kuin työturvallisuuskysymyksissä. Tarve työehtojen rikkomista vastustavalle työlle tunnustettiin jo nykyhallituksen hallitusohjelmassa. Hallituksen työehtojen polkemista vastaan asettama toimintasuunnitelma sisältää kymmenen tavoitetta resurssien lisäämisestä työsuojeluviranomaisen pakotekäytäntöjen vahvistamiseen ja muun muassa henkilökorttien käyttöönottoon rakennusalalle.

Tanskassa työvoimapula on jo kauan tuottanut ongelmia monella sektorilla ja se on viime aikoina asettanut selkeät rajat talouden kasvumahdollisuuksille. Tanskan hallitus on viime aikoina pyrkinyt mahdollisuuksien rajoissa aktiivisesti edistämään kohdistettua työperäistä maahanmuuttoa. Tanskassa julkaistiin 28.2.2008 poliittisesti laajapohjainen sopimus ”jobplan” jonka tarkoituksena on turvata työvoiman saanti niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä. Ulkomaisen työvoiman rekrytoinnin lisääminen, mutta entistä tarkempi valikoiminen, ovat olennainen osa suunnitelmaa. Kansainvälinen rekrytointi halutaan kohdistaa nimenomaan niille aloille, joilla Tanskassa on työvoimapula. Käytössä on luettelo niistä ammateista ja aloista, joilla on työvoimapulaa (niin sanottu Positive List). Jos ulkomaalaisella on työtarjous tai työsopimus luettelosta löytyvältä ammatialalta, hänen on helpompi saada työlupa. Tavoitteena on työmarkkinoiden tarpeiden mukainen rekrytoinnin nopea säätely.

Tanskassa maahanmuuttoasioiden hallintoa uudistettiin osin kesällä 2006. Maahanmuuttoasiat on keskitetty yhteen ministeriöön (Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration). Ministeriön alainen Ulkomaalaisvirasto (Udlændingetjeneste) vastaa maahanmuuttopolitiikan toimeenpanosta. Ulkomaalaisvirasto muun muassa päättää kaikista oleskeluluvista ja työluvista. Työlupahake-

musta käsitellessään Ulkomaalaisvirasto pyytää lausunnon suoraan työmarkkinajärjestöiltä, ellei kyseessä ole niin sanottu ”työkorttiala”. Hallituksen priorisoimiin työkorttialan tehtäviin työtarjouksen saaneelle ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan ja työluvan ilman työmarkkinajärjestöjen lausuntoa. Edellytyksenä kuitenkin on, että työtarjous esimerkiksi palkan osalta täyttää säädetty edellytykset.

Irlannissa kolmansien maiden kansalaiset tarvitsevat työntekoa varten työluvan. Anomukset käsitellään kahdessa kategoriassa: 1) työnhakijat, joiden vuositulot ylittävät € 30 000, ja 2) työnhakijat joiden vuositulot alittavat € 30 000. Irlannin viranomaiset voivat rajoittaa työilupien myöntämistä jälkimmäiselle ryhmälle aloilla, joilla katsotaan olevan ”täystyöllisyys”, esimerkiksi rakennus-, kuljetus-, huolto- ja palvelualoilla. Kesäkuun alussa 2009 astuikin voimaan rajoitus niin, että jälkimmäisen ryhmän puitteissa ei voida enää, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, jättää uusia lupahakemuksia, vaan ainoastaan hakemuksia jo olemassa olevan luvan jatkamiseksi. Oikeusministeriö on perustanut erityisen toimiston (Irish Naturalisation and Immigration Service) nimenomaan hoitamaan kolmansien maiden kansalaisten asioita pakolaisuudesta työlupiin. Irlanti oli jo ennen EU:n laajentumista pyrkinyt helpottamaan korkeasti koulutettujen, hyvätulosten ulkomaalaisten viisumi- ja työilupamenettelyä. Vuodesta 2001 ns. Harney's Fast Track -järjestely on mahdollistanut automaattiset työluvut 2 x 2 vuotta yli 60 000 euroa vuodessa ansaitseville kolmansien maiden kansalaisille.

Hallitus on säätänyt kaksi lakia siirtolaisten aseman selvittämiseksi, Employment Permits Act 2006 ja Immigration, Residence and Promotion Act 2007. Lisäksi osaamiseen perustuvan maahanmuuttopolitiikan kehittämisen on Irlannin yritys-, kauppa- ja työministeriön julkistaman ohjelman (Enterprise Action Plan 2006—2015) perusidea.

Alankomaat harjoittaa nykyisin työvoiman maahanmuuton osalta erittäin valikoivaa ja työnantajavetoista politiikkaa. Mitä korkeampi on ammattitaito, sitä avoimemmat ovat työmarkkinat. Alankomaat loi 2004 osaja-työvoimalle EU:n vapaimman järjestelyn (ns. highly skilled migrants scheme). Mikäli

työnantaja voi osoittaa olevansa vastuullinen työnantaja ja maksaa työntekijälleen yli 45 000 euron vuosipalkkaa (alle 30-vuotiaiden osalta yli 33 000 euron vuosipalkkaa), yritys saa automaattisesti työluvan ja työntekijän tarvitsee hakea vain oleskelulupaa. Vuoden 2009 alusta lähtien Alankomaat houkuttelee myös korkeasti koulutettuja samantapaisella ohjelmalla (ns. Scheme for Highly Educated Persons). Vähintään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet saavat tulla maahan enintään vuodeksi etsimään työtä joko yllämainitun korkean ammattitaidon omaavien ohjelman puitteissa tai perustaakseen yrityksen. Tämä oikeus heillä on kolmen vuoden ajan valmistumisensa jälkeen. Alhaisesti koulutetun työvoiman maahanmuuton edellytyksenä sen sijaan on työvoiman saatavuuden selvittäminen Alankomaista tai EU:n sisältä. Käytännössä työluvia myönnetään vain kausityöläisille.

Alankomaissa työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä vastaavat yhdessä sosiaali- ja työ-, oikeus- ja ulkoministeriöt. Yleisvastuu maahanmuuttopolitiikasta on Alankomaissa oikeusministeriöllä, joka vastaa oleskelulupa-asioista. Sen sijaan työvoiman maahanmuuttoa koskevissa kysymyksissä vetovastuu on sosiaali- ja työministeriöllä ja työhön osallistuvat aina sen lisäksi oikeus- ja ulkoministeriöt.

Alankomaissa valmistellaan parhaillaan maahanmuuttopolitiikan uudistusta. On arvioitu, että yllä kuvattu päälinja ei kuitenkaan tule muuttumaan, vaan muutokset koskisivat lähinnä menettelytapoja, kuten byrokratian karsimista. Tavoitteena on, että parlamentti hyväksyy politiikan päälinjat syksyn 2008 aikana, jonka jälkeen voidaan aloittaa yksityiskohtainen säädösvalmistelu. Uusi politiikka tulisi voimaan todennäköisesti vuonna 2011.

Osana *Euroopan unionin* pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa komissio esitteli joulukuussa 2005 laillisen maahanmuuton toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviehdotusta, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oleskelulupahakemuksen menettelyä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisiä oikeuksia käsittelevä ns. puitedirektiivi ja muut neljä

eri alojen sektoridirektiiviä. Sektoridirektiivit koskevat erityisosaaajien, kausityöntekijöiden, yritysten sisällä siirtyvien työntekijöiden sekä työharjoittelijoiden maahan pääsyä ja maassa oleskelua. Erityisosaaajadirektiivi hyväksyttiin keväällä 2009. Puitedirektiivin käsittely on edelleen käynnissä. Kausityöntekijöitä sekä yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä ja työharjoittelijoita koskevat komission direktiiviehdotukset on tarkoitus antaa vuoden 2010 aikana.

2.3 Nykytilan arviointi

Sääntelyn vaikeaselkoisuus ja vireillepanon moninaisuus

Voimassa oleva työntekijän oleskelulupajärjestelmä ei ole käytännössä toiminut siten kuin ulkomaalaislakia valmisteltaessa tavoiteltiin.

Keskeisin syy työntekijän oleskelulupajärjestelmän toimimattomuuteen on työntekijän oleskeluluvan sääntelyn vaikeaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus, joka yhdistettynä hakemusten vireillepanomenettelyn moninaisuuteen on aiheuttanut sekaannusta ja viivettä hakemusten käsittelyssä. Hakemuksen ohjautumisessa oikeaan menettelyyn on ollut vaikeuksia: niin viranomaisten, työnantajien kuin hakijoiden itsensäkin on ollut vaikea hahmottaa, millaista lupaa tarvitaan, mihin menettelyyn hakemus kuuluu sekä mille viranomaiselle hakemus tulee jättää. Työnantajien jättämät työntekijän oleskeluluvat ovat osoittautuneet sisällöltään puutteellisiksi aiheuttaen viranomaisille lisätyötä ja merkittävää viivästystä prosessiin.

Ulkomaalaislakia uudistettaessa aiemmin työministeriön määräyksessä olleet poikkeukset työvoiman saatavuusharkinnasta kirjattiin ulkomaalaislakiin samalla niitä hieman täsmenään. Seurauksena on ollut se, että ulkomaalaislaissa on kolme laajaa ja vaikeasti tulkittavaa säännöstä (79—81 §) tilanteisiin, joissa työvoiman saatavuusharkintaa ei edellytetä.

Järjestelmän vaikutusten vähäisyys ja alkupe-
räisestä tarkoituksesta poikkeavuus

Työntekijän ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia koskevien myönteisten päätösten

osuus Maahanmuuttovirastossa tehdyistä päätöksistä vuonna 2008 oli noin 86 %. Vuonna 2007 myönteisten päätösten osuus oli noin 90 %.

Kielteisistä päätöksistä vain osassa perusteena on työvoiman saatavuusharkinta. Kielteisiä osaratkaisuja ei kuitenkaan tilastoida osaratkaisun perusteen suhteen. Kattavia tilastoja siitä, miten useissa tapauksissa saatavuusharkinta on ollut kielteisen osaratkaisun peruste, ei näin ollen ole saatavilla. Työlupapayksiköiltä saadun palautteen mukaan on kuitenkin selvää, että erityisesti vuoden 2009 alusta niiden kielteisten osaratkaisujen suhteellinen määrä, joissa osasyynä on 72 § saatavuusharkinta, on taantuman johdosta kasvanut.

Kielteisten osaratkaisujen perustelut Uudenmaan työlupayksikössä vuonna 2006

Peruste	Määrä
Ei vastattu selvityspyyntöön	126
Toimeentulon / palkan riittämättömyys	125
Työvoiman saatavuus	73
Työehdot	67
Työnantajan kyky ja halu suoriutua työnantaja-velvoitteistaan	65
Viittaus linjaukseen	23

Lähde: Ulkomaalaisten työntekoa koskevan järjestelmän kehittämistarpeita - Työlupatyöryhmän raportti, Työhallinnon julkaisu 380/2007.

Lupajärjestelmän ja toimintaympäristön muutosten seurauksena työvoiman saatavuusharkinta koskee enää kuitenkin arvion mukaan vain noin 25—30 % ulkomaalaisten Suomessa tekemästä työstä.

On huomioitava, että harvoissa tapauksissa työvoiman saatavuus pelkästään on ollut kielteisen osaratkaisun perusteena. Voidaan arvioida, että työvoiman saatavuusharkinnan nojalla TE-toimistoissa hylätään hyvin vähän hakemuksia ja monilla ammattialoilla ei käytännössä ollenkaan. On kuitenkin otettava huomioon, että jos tietyille alalle tai alueelle

on johdonmukaisesti annettu työvoiman saatavuusharkinnan nojalla kielteisiä osaratkaisuja, niin tämän johdosta hakemuksia kyseiselle alalle tai alueelle ei välttämättä jätetä ollenkaan.

Työvoiman saatavuusharkinta tehdään paikallisten ja alueellisten työmarkkinoiden näkökulmasta, mutta luvat oikeuttavat työntekoon koko Suomen alueella. Voidaan todeta, että olemassa oleva järjestelmä ei ole vastannut alkuperäistä tarkoitustaan suojata työmarkkinoilla olevan työvoiman mahdollisuutta työllistyä. Tästä huolimatta työvoiman saatavuuden arviointia koskevan järjestelmän olemassaolo hidastaa ja jäykistää päätöksentekoa.

Ulkomaalaislain 79 §:n ja 80 §:n nojalla eli ilman työvoiman saatavuusharkintaa tehtiin vuonna 2007 yhteensä noin 2 000 ratkaisua. Näistä kielteisiä oli 1,8 %. Ulkomaalaislain 81 §:n nojalla maahan tulleiden henkilöiden lukumäärästä ei ole saatavilla tilastoa, mutta vuonna 2008 yksistään kausityöntekoa varten myönnettiin ulkoasiainministeriön arvion mukaan yhteensä noin 14 000 viisumia.

On arvioitavissa, että ulkomaalaislain 79–81 §:ssä säädetty alun perin poikkeustilanteiksi eli ilman saatavuusharkintaa myönnettävät lupatyypit ovat käytännössä muodostuneet hyvin yleiseksi perusteeksi ulkomaalaisten työnteolle Suomessa.

Järjestelmän hallinnollinen monimutkaisuus

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen työntekoa Suomessa edellyttää pääsääntöisesti työntekijän oleskelulupaa. Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti. TE-toimisto arvioi ensin, onko avoinna olevaan työhön saatavissa kohtuullisessa ajassa sopivaa työvoimaa työmarkkinoilta ja tämän jälkeen työehtojen asianmukaisuuden, työnantajan edellytykset toimia työnantajana, ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden sekä varmistaa, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa. Tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ja kihlakunnan poliisilaitos jatkoluvan, jos luvan myöntämisen yleiset edellytykset täyttyvät.

Nykymuodossaan työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn kuluu liiaksi aikaa, kun päätöksenteko koostuu kaksivaiheisesta käsittelyjaksosta. Ruuhka- ja loma-aikoina työntekijän oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on voinut olla jopa 8 viikkoa osaratkaisunkin osalta.

Vuoden 2008 alusta maahanmuuttoasioiden hoitaminen keskitettiin sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Myöskään hallinnollisesta näkökulmasta erityisesti ohjaus- ja valvontanäkökohdat huomioden työntekijän oleskelulupaa koskeva päätöksenteon hajautuminen kahden eri hallinnonalan kesken ei enää ole perusteltua.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Työntekoa varten myönnettävien oleskelulupien kehittämistyön tavoitteena on saada työntekijän oleskelulupajärjestelmä paremmin vastaamaan tarpeeseen edistää ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa ja Suomen vetovoimaisuutta työmarkkinoiden tarpeita vastaavalla tavalla yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä voimassa olevaa työntekijän oleskelulupajärjestelmää. Esityksen keskeisenä tavoitteena on löytää ratkaisu oleskelulupajärjestelmän lainsäädännöllisiin ja käytännön ongelmiin ottaen huomioon jo tehty valmistelu sekä käytettävissä olevat voimavarat.

Järjestelmän tulee olla yksinkertainen, ymmärrettävä, ennustettava ja nopea. Lupahakemusmenettelyn kehittämisen ja nopeuttamisen ohella kokonaisuuteen liittyy luopuminen työvoiman saatavuusharkinnasta, jolloin myös lukuisat vaikeasti tulkittavat ulkomaalaislain poikkeussäännökset häviävät.

Työntekijän oleskelulupamenettelyä yksinkertaistetaan kaksivaiheisesta osaratkaisumenettelystä yksivaiheiseksi menettelyksi, jossa viranomaistoimijoiden määrä vähenee. Ulkomaalainen jättää ulkomaalaislain 60 §:n yleissäännöksen mukaisesti työntekijän oleskelulupahakemuksen joko Suomen edustustoon tai kihlakunnan poliisilaitokselle. Työnantaja ei voisi enää jättää hakemusta eikä TE-toimisto enää olisi vaihtoehto hakemuksen jättämispaikaksi. Lupamenettelyt muo-

dostuisivat näin selkeämmiksi, jolloin voidaan paremmin varmistua siitä, että hakemuksen jättöhetkellä kaikki tarvittavat liitteet ja selvitykset ovat mukana hakemuksessa.

Ensimmäinen työntekijän oleskelulupa voitaisiin myöntää enintään viideksi vuodeksi. Mahdollisuus myöntää ensimmäinen työntekijän oleskelulupa viideksi vuodeksi joustavoittaisi työntekijän oleskelulupajärjestelmää.

Uudistuksen tavoitteena on myös työehtojen ja työnantajien velvoitteiden noudattamisen edistäminen tehostamalla ennako- ja jälkivalvontaa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Väestön ikääntyessä työvoiman tarjonta Suomessa vähentyy ja taloudellisesta taantumasta huolimatta on edelleen nähtävissä aloja ja alueita, joilla työvoimaa tarvitaan. On siis syytä varautua myös ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoon ja työntekijän oleskelulupajärjestelmän tehostamiseen.

Tarvittavat lainsäädäntömuutokset olisi mahdollista toteuttaa kahdessa vaiheessa niin, että lupamenettelyn kehittäminen voitaisiin tarvittaessa toteuttaa nopeammalla aikataululla kuin työvoiman saatavuusharkinnasta luopuminen. Valmisteluvaiheessa käydyssä keskustelussa on kuitenkin pidetty perustellumpana tehdä kaikki muutokset samanaikaisesti: lain valmistelun ja systematiikan kannalta on tarkoituksenmukaisempaa tehdä laaja lupajärjestelmä uudistus kerralla kokonaisuudessaan.

Valmistelun aikana pidettiin työvoiman saatavuusharkinnasta luopumisen toteuttamiseksi esillä kahta päävaihtoehtoa eli joko järjestelmästä luopumista kerralla tai asteittaista luopumista niin, että lakiin jätettäisiin mahdollisuus päättää saatavuusharkinnan ala- tai aluekohtaisesta käyttöönotosta tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella. Valmisteluvaiheessa käydyssä keskustelun jälkeen päädyttiin vaihtoehtoon, jossa saatavuusharkinnasta luovuttaisiin kokonaan kerralla. Ratkaisua puollettiin muun muassa yksinkertaisuudella ja selkeydellä, kun eri hallinnonalaan kuuluvien työlupayksikköjen rooli työntekijän oleskelulupia myönnettäessä lakkaisi kokonaan. Saatavuusharkinnan perusteella tehdään tällä hetkellä kielteisiä päätöksiä vähän.

Asteittaista luopumista varten luotavaa erillistä menettelyä ei tässä mielessä nähty perusteltuna vaihtoehtona. Ehtona saatavuusharkinnasta luopumiselle kokonaan korostettiin Maahanmuuttoviraston tekemän ennakovalvonnan tehostamista ja työsuojelupiirien toteuttaman jälkivalvonnan merkitystä.

Työnantajan oikeudesta laittaa vireille työntekijän oleskelulupahakemus ja tästä oikeudesta luopumisesta keskusteltiin esityksen valmistelun aikana. Asiassa korostettiin työnantajan mahdollisuutta maassa olevana ja kieltä osaavana tahona hoitaa hakemusmenettely. Myös työnantajan velvollisuus liittää hakemukseen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista ja vakuutus ehtojen ja voimassaolevien säännösten tai asianomaisten työehtosopimusten mukaisuudesta puoltaisi vireillepano-oikeuden säilyttämistä myös työnantajalla. Työntekijän yksinomaista vireillepano-oikeutta puolestaan puolsi voimakkaasti vireillepanomenettelyn yksinkertaistaminen nykyisestä monimutkaisesta järjestelmästä sekä puutteellisten tietojen yleisyys prosessia hidastavana tekijänä muun kuin työntekijän jättäessä hakemuksen. Huomioon on otettava myös lähivuosina tulossa olevat biometriset tunnisteet, jotka sisällytetään työntekijän oleskelulupakorttiin ja joiden antaminen vaatii työntekijän henkilökohtaista asiointia viranomaisen luona hakumenettelyn aikana. Keskustelussa todettiin, että työntekijän oleskelulupaa vireille pantaessa tulisi noudattaa ulkomaalaislain 60 §:n yleissäännöstä hakemuksen vireillepanosta.

Uusien määräaikaisten työntekijän oleskelulupien myöntämiseen liittyen keskusteltiin siitä, tulisiko päätöksentekoviranomaisena jatkaa paikallispoliisi vai siirtyisikö vastuu myös uusien määräaikaisten työntekijän oleskelulupien myöntämisestä Maahanmuuttovirastoon. Vastuun siirtämistä Maahanmuuttovirastoon puolsi erityisesti ensimmäistä lupaa myönnettäessä ja ennakovalvontaa tehtäessä virastolle kertyvä tietotaito. Tämän johdosta valmisteluvaiheessa ei katsottu järkeväksi hajauttaa päätöksentekoa jatkolupien osalta paikallispoliisille, vaan puollettiin lupien myöntämistä keskitetyksi myös jatkossa ottaen huomioon myös se, että nyt ensimmäinen lupa olisi mahdollista myöntää pidemmäksi aikaa.

Valmistelun kuluessa todettiin, että uudistuksen yhteydessä elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmää ei ehdoteta muutettavaksi, koska lupamäärät ovat pieniä ja osaratkaisumenettely on ollut toimiva siksi, että elinkeinotoiminnan kannattavuuden edellytykset ja toimeentulon riittävyys arvioiva TE-keskuksen henkilö on sijoitettu Maahanmuuttovirastoon. Kokemukset tästä järjestelystä ovat olleet kaiken kaikkiaan hyvin myönteisiä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Työvoiman saatavuusharkinnasta luopuminen

Hallitusohjelman mukaisesti työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttaisiin. Työmarkkinatilannetta seurattaisiin yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttaessa myös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien valtakunnallisten linjausten ja työ- ja elinkeinokeskusten alueellisten linjausten laadinnasta luovuttaisiin.

Yhteisön kansalaisten suosituimmuusasema eli niin kutsuttu community preference edellyttää, että EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan talousalueeseen (ETA) liittyneiden valtioiden kansalaisilla sekä alueella laillisesti oleskelevilla, työntekoon oikeutetuilla kolmansien maiden kansalaisilla on etuoikeus hakeutua avoimiin työpaikkoihin. Työnantajan on ensin yritettävä rekrytoida työvoimaa Euroopan unionin alueelta ja Euroopan talousalueelta sekä Sveitsistä. Community preference on vapaan liikkuvuuden laajempi rakenneosa, jäsenvaltion velvollisuus huolehtia siitä, että yhteisökansalaisen liikkuvuus-oikeus voi tosiasiallisesti toteutua. Haettaessa työntekijän oleskelulupaa työvoimalle ei voitaisi asettaa erilaisia ehtoja esimerkiksi ammattitaidon tai työsuhteen ehtojen suhteen kuin ilmoitettaessa työpaikka avoimeksi Suomen ja koko Euroopan unionin alueella ja Euroopan talousalueen ja Sveitsin alueella.

EURES-verkosto edistää työvoiman liikkuvuutta Euroopassa muun muassa vastamalla työnhakijoiden ja työnantajien tiedusteluihin (EU- ja ETA-maista tai Euroopan ulkopuolelta). EURES-verkoston käyttö tu-

kee yhteisöoikeudellista työvoiman liikkuvuuden vapautteen liittyvää yhteisökansalaisten etuoikeutta hakeutua avoimena oleviin työpaikkoihin. EURES-verkosta käytettäisiin myös jatkossa työnantajan rekrytointitarpeen selvittämiseksi.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmä

Lähtökohta olisi, että ansiotyön teko Suomessa edellyttäisi työntekijän oleskelulupaa silloin, kun oleskelun päätarkoitus on työnteko. Uudessa järjestelmässä työntekijälle tehtäisiin yksi päätös. Kaksivaiheisesta lupamenettelystä eli TE-toimiston tekemistä osapäätöksistä luovuttaisiin. Viisumilla tai viisumivapaasti voisi jatkossakin tulla tekemään työtä enintään kolmen kuukauden ajaksi ilman työntekijän oleskelulupaa ulkomaalaislain 81 §:n mukaisissa tilanteissa.

Muulla perusteella kuin työnteon nojalla myönnettävään oleskelulupaan sisältyisi myös työnteko-oikeus eli työntekoa ei tällöin lähtökohtaisesti rajoitettaisi millään tavoin. Muulla perusteella kuin työnteon nojalla alun perin määräaikaisen oleskeluluvan saaneen henkilön ei työllistyessään tarvitsisi hakea erikseen oleskelulupaa työnteon perusteella, jollei työnteko muutu oleskelun päätarkoitukseksi: henkilön olisi haettava työntekijän oleskelulupaa aina silloin, kun henkilön maassaolon päätarkoitus on työnteko. Näin ollen työnteko-oikeutta laajennettaisiin niin, että esimerkiksi opiskelijoille, elinkeinonharjoittajille, diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston ja kansainvälisen järjestön edustuston henkilöstön perheenjäsenille sekä henkilöille, joiden maasta poistuminen on estynyt tilapäisestä terveydellisestä syystä ulkomaalaislain 51 §:n mukaisesti, annettaisiin rajoittamaton työnteko-oikeus. Samalla toteutuisi hallitusohjelman kirjaus siitä, että ulkomaalaiselle opiskelijalle annetaan samanlainen oikeus työntekoon kuin suomalaisella opiskelijalla on.

Diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston ja kansainvälisen järjestön edustuston henkilöstön perheenjäsen ei Suomen kannan mukaan nauti siviili- ja hallinnollisoikeudellista koskemattomuutta ansiotyötä tehdessään. Ulkoasiainministeriö pyytäisi ulkomaan edustustoja jatkossakin vahvistamaan nootilla ulkoasiainministeriölle, että henkilö, joka

on diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisen edustuston henkilöstön perheenjäsen ja joka ryhtyy ansiotyöhön, ei nauti vapautusta Suomen siviili- ja hallinnollisoikeudellisesta tuomiovallasta työskentelyn osalta. Lähettäjävaltiota voidaan myös kehottaa harkitsemaan kyseisen henkilön rikosoikeudellisen koskemattomuuden poistamista. Perheenjäsenen diplomaattiseen asemaan muilta osin kuin työnteon osalta koskemattomuudesta luopuminen ei vaikuta.

Jatkossa työntekijän oleskelulupahakemuksen voisi jättää ainoastaan työntekijä. Hakemus tulisi jättää edustustoon tai paikallispoliisille.

Ensimmäiset luvat olisi mahdollista jatkossa myöntää nykyistä pidemmäksi aikaa. Oleskelulupa työntekoa varten myönnettäisiin enintään viideksi vuodeksi. Viiden vuoden kuluttua työntekijä voisi hakemuksesta saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan. Pysyvän oleskeluluvan henkilö saisi kuitenkin edelleen jo neljän vuoden yhtäjaksoisen jatkuvalla oleskeluvalla tapahtuneen oleskelun jälkeen. Useampaa vuoden lupaa peräkkäin käytettäisiin silloin, kun erityinen syy esimerkiksi taupauskohtaiset valvonnalliset näkökohdat tai työvoiman tarpeen arvioidut muutokset lähivuosina sitä edellyttää. Luvan voimassaoloaikaa ei sidottaisi matkustusasiakirjan voimassaoloon silloin, kun kyseessä on yli vuoden lupa. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin nykytilaa vastaavasti ammattialakohtaisena ja erityisestä syystä työnantajakohtaisena.

Lupahallinnon riskianalyyseja kehitetään siten, että valvonta ja tarkemmat toimenpiteet hakemuksen käsittelyn yhteydessä kohdennetaan oikein. Niin sanotut selvät tapaukset käsiteltäisiin nopeasti ja jo ensimmäinen lupa myönnettäisiin pidemmäksi aikaa. Ongelmallisiksi ennakoitua tapaukset ohjattaisiin tarkempaan käsittelyyn ja luvat annettaisiin lyhyemmäksi aikaa yleensä enintään vuodeksi.

Vastuuviranomainen

Ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan sekä uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntäisi sama viranomainen, joka olisi Maahanmuuttovirasto. Tämä on perusteltua

hallitun maahanmuuton ja yhdenmukaisen soveltamisen kannalta. Maahanmuuttoviraston ensimmäisen oleskeluluvan yhteydessä keräämät tiedot ennakkovalvontaa varten olisivat välittömästi saman viranomaisen käytettävissä saman henkilön jatkoluvan harkinnan yhteydessä.

Valvonta

Jatkossa Suomessa jo olevan työvoiman kilpailukyky varmistettaisiin työehtojen noudattamisen tehokkaalla ennako- ja jälkivalvonnalla. Uudistuksen yhteydessä työehtojen ennakkovalvontaa tehostettaisiin kaikkien työntekijän oleskelulupien osalta. Ennakkovalvonta tehostuisi, koska ennakkovalvonta laajentuu ehdotuksen mukaan koskemaan kaikkia Maahanmuuttoviraston myöntämiä työntekijän oleskelulupia. Ensimmäisen oleskeluluvan ja jatkoluvan myöntävä vastuuviranomainen olisi päävastuussa ennakkovalvonnasta. Valvonnan piiriin kuuluisi toimeentuloedellytysten arviointi, työehdot, työnantajan edellytysten toimia työnantajana arviointi sekä sen varmistaminen, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa.

Ennakkovalvonnan laajentuessa koskemaan kaikkia Maahanmuuttoviraston myöntämiä työntekijän oleskelulupia ja valvonnan tehokkaaksi toteuttamiseksi on tärkeää, että lupamenettelyyn liittyvää työehtojen ja työnantajan edellytysten ennakkovalvontaa tähän asti TE-toimistojen työlupayksiköissä tehneen henkilöstön osaaminen siirtyy uuteen päätöksenteko-organisaatioon.

Valvontanäkökulmasta keskeisessä roolissa tulisi olemaan käyttöön otettava uusi ulkomaalaisasioiden sähköinen asiainkäsittelyjärjestelmä eli UMA-järjestelmä. Järjestelmän kautta kehitettäisiin riskianalyyseja siten, että valvontatoimenpiteet hakemuksen käsittelyn yhteydessä kohdennettaisiin oikein. Niin ikään järjestelmä olisi keskeisessä roolissa tietojen välittäjänä viranomaisten välillä. On huomioitava, että ulkomaalaisen työvoiman ja työnantajan veloitteiden noudattamisen valvonnan tehokas parantaminen edellyttää, että valvontaa suorittavalla viranomaisella on pääsy kaikkiin tarvittaviin tietokantoihin.

UMA-järjestelmän tuoma tehokkuus ei kuitenkaan yksin riitä nopeuttamaan päätösten tekomenettelyä. Tämän lisäksi tarvitaan työntekijän oleskelulupien myöntöprosessiin yksinkertaistusta ja keventämistä, joka toteutetaan ehdotetulla uudistuksella. Lisäksi Maahanmuuttovirastolle on turvattava riittävät voimavarat ja osaaminen muun muassa erityiskohdennetun koulutuksen kautta.

Kumottavat säännökset

Työvoiman saatavuusharkinnasta luopumisesta ja työntekijän oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistamisesta seuraa, että ulkomaalaislaista ehdotetaan kumottavaksi useita säännöksiä. Työvoiman saatavuusharkinnan sisällöstä säädetään 72 §:ssä. Pykälä kumottaisiin, koska saatavuusharkinnasta luovutaan. Pykälän työntekijän oleskeluluvan harkintaa koskeva osa siirrettäisiin 75 §:ään, jossa säädetään työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan harkintaa koskeva osa 76 §:ään, jossa säädetään elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.

Lain 78 § koskee ennakkotietoa työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Tämä pykälä kumottaisiin, koska ennakkotieto on keskittynyt työmarkkinaedellytyksiin ja saatavuusharkinnasta luovuttaessa on katsottu, että viranomaisen yleinen hallintolain edellyttämä neuvontavelvollisuus olisi jatkossa riittävää. Säännös rajoittamattomasta työnteosta muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla eli 79 § kumottaisiin, koska kaikkiin oleskelulupiin sisällytetään lähtökohtaisesti oikeus tehdä työtä. Tällöin aiemmalle poikkeussääntelylle ei enää olisi tarvetta. Säännös työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireillepanosta eli 82 § kumottaisiin, koska uudistuksen tavoitteena on työntekijän oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen. Työnantajan vireillepano-oikeus on aiheuttanut sekaannusta ja huomattavaa viivettä prosessiin. Säännös, joka koskee TE-toimiston muuta toimivaltaa eli 85 § kumottaisiin, koska yksivaiheiseen päätöksentekoon siirtymisen ja saatavuusharkinnasta luopumisen johdosta TE-toimistojen rooli lupaharkinnassa loppui-

si kokonaan. Valituskielto ennakkotiedosta kumottaisiin eli 191 §:n 1 momentin 9 kohta, koska oikeus ennakkotiedon saamiseen työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä kumottaisiin.

Ulkomaalaisrekisteri

TE-toimisto ei ehdotuksen mukaan enää olisi työntekijän oleskeluluvan osaratkaisun tekijä. Toimivallan poistuessa TE-toimisto poistettaisiin ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 3 §:n 3 momentissa säädettyjen ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjien joukosta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Arvioon työvoiman maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista liittyvät lukuisat muuttajat, kuten maahanmuuttajien ikä ja koulutustaustat, kulutuskäyttäytyminen, vastaanottavan maan työmarkkinoiden toimivuus, maahanmuuton pysyvyys ja perheen osallisuus muuttoon. Myös maahanmuuton perusteella on keskeinen merkitys maahanmuuton kustannuksia arvioitaessa: suoraan työhön tulevien vaikutus kohdemaan talouteen on aina erilainen kuin esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevilla.

Suomessa maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia on toistaiseksi tutkittu vähän. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on tutkinut 1990-luvulla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille sekä heidän maksamiaan välittömiä veroja ja saamiaan tulonsiirtoja (Hämäläinen Kari ym.: 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot, Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 265/2005). Tutkimuksen mukaan Suomeen vuosina 1989—2000 pysyvästi muuttaneiden ulkomaalaisten työllisyys parani sitä mukaa kun asumisaika Suomessa karttui. Erityisesti lähialueilta kuten Virosta ja Venäjältä sekä OECD-maista tulleet maahanmuuttajat kiinnittyivät yleensä nopeasti työmarkkinoille. Myös humanitaarisista syistä maahan tulleiden työhön pääsyn edellytykset paranivat maassa asutun ajan kuluessa, joskin hitaammin kuin edellä mainittujen ryhmien. Tutki-

mustulosten mukaan kaikenlainen maahanmuutto kuitenkin pitkällä aikavälillä hyödyttää yhteiskuntaa.

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos selvitti vuonna 2008 ilmestyneessä tutkimuksessaan (Holm Pasi ym: Maahanmuuttajien työkyky 2008, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja nro 210) maahanmuuttajien työkykyä Työterveyslaitoksen kehittämän työkykyindeksin avulla. Kyselytutkimuksessa selvitettiin maahanmuuttajien työssäkäyntiä, halukkuutta ja mahdollisuuksia tehdä työtä sekä vertailtiin maahanmuuttajien työkykyä kantaväestön työkyvyn kanssa. Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajista 87 prosentilla on hyvä tai erinomainen työkyky. Työllisillä maahanmuuttajilla 91 prosentilla on hyvä tai erinomainen työkyky ja työttömillä maahanmuuttajilla vastaava luku on 76. Työllisten maahanmuuttajien työkyky on kantaväestöön kuuluvien palkansaajien tasolla ja työttömien osalta maahanmuuttajien työkyky on muuta väestöä parempi.

Olennaista maahanmuuton vaikutuksia arvioitaessa on, aiheuttaako muutto sosiaali-, koulutus- ja terveysjärjestelmille sellaisia kustannuksia, joita muuttajien maksamat verot eivät kata. Suurin osa tutkimuksista arvioi, että maahanmuuttajat tuovat kohdemaalleen pientä positiivista nettohyötyä. Hyödyt eivät kuitenkaan jakaudu tasaisesti eri sektoreiden välillä. Muuton valtion tuloja koskeva nettovaikutus on useimmissa tutkimuksissa arvioitu lähes olemattomaksi.

Työministeriön vuonna 2006 teettämän tutkimuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttämisessä on vain niukasti eroja maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä (Gissler Mika ym.: Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut, Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 296/2006). Maahanmuuttajaväestö on ikärakenteeltaan väestöä nuorempaa. Muun muassa tästä syystä maahanmuuttajat käyttävät vähemmän varsinkin erikoissairaanhoidon, mutta myös perusterveydenhuollon palveluja. Sosiaalihuollon avopalvelujen käyttö oli hankalasti selvitetävissä, koska niiden käyttöä ei kirjata kansalaisuuden perusteella. Maahanmuuttajat kuitenkin esimerkiksi hoitavat alle kolmivuotiaita lapsiaan useammin kotona.

Kun maahanmuuton nettokustannukset tai hyödyt riippuvat muun muassa maahanmuut-

tajien ikä- ja koulutusrakenteesta sekä jonkin verran maajakaumasta, voidaan arvioida että työntekijöiden maahanmuutto ei yksistään rasita erityisen paljon julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita.

Koulutussektoriin sen sijaan voi kohdistua lisäpainetta, varsinkin jos perheenjäsenet tulevat työntekijän mukana (lasten ja puolison koulutus). Työvoiman maahanmuuton kustannukset lisääntyvät, jos työntekijöiden puolisoita ei pystytä työllistämään koulutustaan ja työkokemustaan vastaaviin tehtäviin tai muuntamaan heidän ammatillista pätevyyttään soveltuviksi aloille, joilla on pulaa tekijöistä. Työvoiman maahanmuutto edellyttää investointeja siihen, että ainakin maahanmuuton kannalta tärkeimmillä aloilla pätevyysvaatimuksia vertaillaan ja tunnustetaan ne joustavasti ja jos tarpeen, tarjotaan täydennyskoulutusta pätevyyden saavuttamiseksi. Niin ikään kotoutumistoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset on huomioitava.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja työnteko-oikeuden laajentaminen muilla perusteilla myönnettyihin oleskelulupiin, kuten opiskelijoihin, lisää työmarkkinoilla käytettävissä olevien henkilöiden määrää. Tällä voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia maan kilpailukykyyn. Työmarkkinavaikutusta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että näiden muiden ryhmien pääasiallinen maassaolon tarkoitus on muu kuin työnteko. On myös huomioitava, että ulkomaalaisen työvoiman määrän kasvamisesta seuraa, että myös työehtojen valvonnan tarve lisääntyy.

Työvoiman saatavuusharkinnasta luopumisen taloudelliset vaikutukset eivät ole arvioitavissa kovin suuriksi, sillä siitä luopumisen ei arvioida merkittävästi estävän maassa jo olevien henkilöiden työllistymistä. On tosin huomioitava, että jos nykytilanteesta tietylle alalle tai alueelle on johdonmukaisesti annettu työvoiman saatavuusharkinnan nojalla lupaa haettaessa kielteisiä osaratkaisuja, työntekijän oleskelulupahakemuksia ei ole suurissa määrissä kyseiselle alalle jätetty.

Työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttamassa Suomessa jo olevan työvoiman kilpailukyky korvataan jatkossa entistä tehokkaamalla ennako- ja jälkivalvonnalla. Sekä Maahanmuuttoviraston suorittamaksi siirtyvää ennakovalvontaa että työsuojelupiirien

suorittamaa jälkivalvontaa varten on turvattava riittävät resurssit ja osaaminen muun muassa järjestelmällisen koulutuksen kautta.

Maahanmuuton hallinnon kehittämisen yhteydessä tulee toteuttaa tehtävien siirron ohella myös henkilösiirtoja hallinnonalojen välillä. Tämä tarkoittaa virkasiirtoja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta Maahanmuuttovirastoon. Siirrettävien virkojen palkkauskustannuksia vastaava määräraha siirretään työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta Maahanmuuttoviraston toimintamenomomenteille. Lisämäärärahaa ehdotuksen toteuttaminen ei välttämättä edellytä. Asiaa on käsitelty hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmässä marraskuussa 2009. Virkojen siirrosta on sovittu hallinnonalojen välillä työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikön ja sisäasiainministeriön kansliapäällikön välillä käydyssä neuvottelussa marraskuussa 2009.

Yritysten voidaan arvioida hyötyvän rekrytoinnin helpottumisesta seuraavasta toimintaedellytysten paranemisesta, kun työvoimaa on mahdollista palkata nykyistä nopeammalla ja kevyemmällä menettelyllä. Tämän voidaan arvioida edistävän yritysten välistä kilpailua ja uusien yritysten markkinoille pääsyä.

Yksittäisille työntekijöille esitetyillä muutoksilla ei ole erityisiä taloudellisia vaikutuksia. On kuitenkin huomioitava, että lupaprosessin nopeutuminen tekee mahdolliseksi nopeamman työnteon aloittamisen ja toisaalta lupien myöntäminen nykyistä pidemmäksi aikaa vähentää tarvetta lupien uusimiseen ja sitä kautta tästä aiheutuvia kustannuksia työntekijälle.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lainmuutos edellyttää toteutuessaan muutoksia viranomaisten tehtäviin ja organisaatorakenteisiin sekä toimintatapoihin. Uudessa järjestelmässä työntekijälle myönnettäisiin yksi oleskelulupa työnteon perusteella. Kaksivaiheisesta lupaprosessista (osapäätökset) luovuttaisiin. Työntekijän oleskelulupien osaratkaisujen tekeminen keskitettiin työhallinnossa kesäkuussa 2006 kolmeen työluopaysikköön Uudellemaalle, Tampereelle ja Lappeenrantaan, joissa hoidetaan vain työn-

tekijän oleskelulupahakemuksia sekä Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaiselle. Kolmessa työluopaysikköissä osaratkaisuja on tehnyt yhteensä 19 henkilöä, joista 11 päätoimista virkasuhteista.

Työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuuden arvioimisen lisäksi TE-toimisto arvioi nykyisin työehtojen asianmukaisuuden, työnantajan edellytykset toimia työnantajana, ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden sekä varmistaa, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa.

Tehtävien siirtyessä lainmuutoksen johdosta työluopaysikköistä Maahanmuuttovirastoon myös työluopaysikköiden henkilövoimavarat siirretään Maahanmuuttovirastoon. On erittäin tärkeää, että riittävät resurssit ja osaaminen sijoitetaan Maahanmuuttovirastoon, koska ennakkovalvonta suoritetaan jatkossa yksistään Maahanmuuttoviraston toimesta oleskelulupaharkinnan yhteydessä. Muussa tapauksessa vaarana on käsittelyaikojen piteneminen ja tehokkaan ennakkovalvonnan puuttuminen. Maahanmuuttoviraston tulee myös turvata ruotsinkieliset palvelut sekä työntekijän oleskeluluvan että muullakin perusteella haettavien lupien osalta.

Poliisin nykyisin myöntämien työntekijän jatkolupien myöntäminen siirtyisi uudistuksen myötä niin ikään Maahanmuuttoviraston vastuulle. Vuoden 2008 loppuun asti jatkolupia on myönnetty vaihtelevin resurssein noin 90 kihlakunnassa. Maahanmuuttoviraston myönnettäväksi tulevien jatkolupien määrää arvioitaessa pohjaksi voidaan ottaa työntekijän jatkolupia koskevien poliisissa tehtyjen päätösten lukumäärä vuonna 2008, joka oli yhteensä 5185. Uusien määräaikaisten oleskelulupien määriä arvioitaessa on huomioitava jatkolupia koskeva siirtymäsäännös, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää uuden määräaikaisen työntekijän oleskeluluvan silloin, kun ulkomaalaiselle on myönnetty ensimmäinen työntekijän oleskelulupa lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Myös pidemmät luvat vaikuttavat osaltaan myönnettävien jatkolupien määrää alentavasti. Voidaan kuitenkin arvioida, että jatkolupien siirtymisestä poliisilta Maahanmuuttovirastoon seuraava henkilöstötarve olisi siirtymäsään-

nöksen lykkäävä vaikutus huomioon ottaen myöhemmässä vaiheessa noin 11 henkilöä. On erittäin tärkeää, että Maahanmuuttoviraston resurssit myös työntekijän jatkolupien myöntämisen osalta on turvattu.

Ensimmäisiä lupia sekä jatkolupia koskevien arvioiden päälle on laskettava lisäksi se, että osa nyt 79 §:n ja 80 §:n nojalla eli nyt ilman työlupapayksiköiden työvoiman saataavuusharkintaa koskevaa osaratkaisua maahan tulevista ryhmistä siirtyy työntekijän oleskeluluvan piiriin. Myös niitä koskevat jatkoluvat tulevat Maahanmuuttoviraston myönnettäviksi.

Maahanmuuttoviraston tehtäväksi tulisi myös kirjata UMA-järjestelmään työnantajan selvitys- ja ilmoitusvelvollisuuden nojalla toimitettu työ sopimuslain mukainen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Maahanmuuttovirastolle ei ole aiemmin kuulunut työsuhteen ehtojen kirjaamista, joten myös tällaisten uusien tehtävien siirtäminen virastolle vaatii riittävien resurssien olemassaoloa.

Lainmuutos edellyttää toteutuessaan viranomaisyhteistyön tiivistämistä ja kehittämistä muun muassa ennakko- ja jälkivalvonnan tehokkaaksi toteuttamiseksi.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Maahanmuuttajista tulee osa sitä yhteiskuntaa, jonka työvoimapulan helpottamiseen he osallistuvat. Avainasemassa on maahanmuuttajien kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan kaikilla elämän alueilla. Kotoutuminen on kaksisuuntaista ja työvoiman maahanmuuton edistäminen edellyttääkin eri toimijoiden läheistä yhteistyötä sekä kykyä myös omalta osin sopeutua uuteen tilanteeseen. Siksi on tärkeää, että omaksutaan päätäväinen asenne alkuperästä riippumattoman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi ja syrjimättömyyden edistämiseksi. Vain silloin on mahdollista edistää Suomen vetovoimaisuutta ulkomaalaisen työvoiman houkuttelijana sekä yhteiskunnan väestön monimuotoistuksessa luoda Suomesta turvallinen ja moniarvoinen maa.

Keskeinen kysymys on työvoiman maahanmuuton vaikutus työmarkkinoiden toimintaan. Suomessa työmarkkinat ovat muutoksen tilassa. Työvoiman ikääntyminen ja yritysten entistä voimakkaampi toimiminen

globaalitaloudessa aiheuttavat työmarkkinoilla sekä määrällisiä että laadullisia vaikutuksia: osaavasta työvoimasta on pulaa. Työntekijän oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja työnteko-oikeuden laajentaminen muilla perusteilla myönnettyihin oleskelulupiin, kuten opiskelijoihin, lisää työmarkkinoilla käytettävissä olevien henkilöiden määrää eli työvoiman tarjontaa. Tällä voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia Suomalaisten ja Suomessa toimivien yritysten kilpailukykyyn globaaleilla markkinoilla.

Työvoiman maahanmuuton vaikutukset riippuvat siitä, millainen toimintapolitiikka omaksutaan. Lyhyellä aikavälillä eri keinoin tapahtuva maahanmuuton kohdentaminen työvoimakapeikkoihin on olennaista työmarkkinoiden rakenteista johtuvien ongelmien lievittämisessä. Pitkän aikavälin vaikutukset liittyvät maahanmuuton pysyvyyteen ja siihen, millaiset maahanmuuttajat saadaan jäämään maahan. Myönteisin pitkän aikavälin vaikutus aiheutunee mahdollisimman korkean osaamistason pysyvistä maahanmuutosta.

On huomioitava työvoiman maahanmuuton vaikutukset kohdemaan palkkatasoon, työolosuhteisiin ja työllisyyteen. Suomessa palkkatason liikevaraa vähentää yleisittova työehtosopimusjärjestelmä. Maahanmuuton kautta lisääntynyt työvoiman tarjonta saattaa sen sijaan joissain tilanteissa vaikeuttaa rakenteellisen työttömyyden purkamista. Aina-kin lyhyellä aikavälillä on kuitenkin tärkeää, että avoin työpaikka saadaan täytetyksi, syntyy taloudellista lisäarvoa ja innovaatiopotentiaali lisääntyy. Jotta maahanmuutto ei kuitenkaan suoraan tai välillisesti tuottaisi sivuvaikutuksena työttömyyttä tai vaikeuttaisi työttömyyden vähentämistä eikä lisäisi työehtojen polkemista tietyillä sektoreilla, tulisi nykyistä tehokkaammin varmistaa se, että laittomin keinoin tapahtuvaan työvoimakustannusten alentamiseen ulkomaalaista työvoimaa käyttämällä ei ole mahdollisuuksia ja että työmarkkinoilla jo olevat työvoimaresurssit, kuten ensikertaa työmarkkinoille tulevat nuoret, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset sekä maassa jo olevat maahanmuuttajat, otetaan huomioon.

Vaikka työmarkkinoilla on eroja naisten ja miesten välillä muun muassa palkkauksen ja työllisyyden suhteen, niin voidaan arvioida,

että toteutettavilla uudistuksilla ei ole ilmeisiä vaikutuksia toiseen sukupuoleen tai sukupuolten väliseen tasa-arvoon. On kuitenkin huomioitava, että enemmistössä valvonnan kautta todettuja tapauksia, joissa työehtoja tai työnantajan velvollisuuksia ei ole noudatettu, väärinkäytöksiä on tapahtunut miesvaltaisilla aloilla. Ulkomailta palkkaaminen ei kaikilla aloilla voi toimia samalla tavalla rekrytointiongelmien ja työvoimapulan lievittäjänä. Alasta riippuen myös vaatimukset julkisen vallan panostuksesta työntekijöiden osaamistason nostamiseen vaihtelevat. Myös alueelliset erot muun muassa työvoiman tarpeessa ja ulkomaalaisten työllistymisessä on huomioitava. Nyt käsiteltävän uudistuksen alueellisten vaikutusten ei kuitenkaan voida arvioida olevan kovin merkityksellisiä, vaikka alueellisia eroja muun muassa työllisyyden suhteen voidaan todeta vallitsevan.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä.

Sisäasiainministeriö asetti 23 päivänä loka-kuuta 2007 työntekijän oleskelulupajärjestelmän kehittämistä koskevan hankkeen. Hanke toteutettiin kolmessa vaiheessa: sisäasiainministeriön, työministeriön (1.1.2008 jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö) sekä Ulkomaalaisviraston (1.1.2008 jälkeen Maahanmuuttovirasto) virkamiehistä koostuva työryhmä tuotti ehdotuksen päälinjaukset tammikuussa 2008. Ehdotuksen pohjalta toteutettiin vuonna 2008 ensimmäisellä vuosipuoliskolla varsinainen valmisteluvaihe eli ehdotusten läpikäynti yhdessä muiden tahojen (ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Maahanmuuttovirasto, Uudenmaan työlupayksikkö, Helsingin ulkomaalaispoliisi ja Uudenmaan työsuojelupiiri) sekä työmarkkinajärjestöjen (Akava, EK, KT, MTK, Maaseudun työnantajaliitto, SAK, STTK ja Suomen Yrittäjät) kanssa. Tarvittavien lainmuutosten laatiminen hallituksen esityksen muotoon aloitettiin samaan aikaan toisen vaiheen kanssa siten, että luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle 24 päivänä kesäkuuta 2008.

Hankeprosessin taustalla on myös työministeriön 1 päivänä elokuuta 2006 asettama niin sanottu työlupatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti (TM 380/2007) ja siihen liittyvät lausunnot ja kuulemiset huomioitiin hankkeen tausta-aineistona. Lisäksi hankkeesta toteutettiin sähköinen kansalaiskuuleminen valtioneuvoston keskusteluforumilla (otakantaa.fi).

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: sisäasiainministeriön poliisi-osasto, sisäasiainministeriön rajavartiolaitos, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Helsingin hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, Uudenmaan työlupayksikkö, Lappeenrannan työlupayksikkö, Tampereen työlupayksikkö, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, Uudenmaan työsuojelupiiri, Vähemmistövaltuutetun toimisto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö AKAVA ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Suomen Yrittäjät, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maaseudun työnantajaliitto, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti sekä Etnisten suhteiden neuvottelukunta.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteita pidettiin pääosin kannatettavina. Erityisesti tuettiin tavoitetta saattaa työntekijän oleskelulupajärjestelmä vastaamaan paremmin tarpeeseen edistää ulkomaalaisen työvoimaan maahanmuuttoa yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä voimassa olevaa työntekijän oleskelulupajärjestelmää. Lausunnoissa huomioitiin, että hallitusohjelmassa ja hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa on lukuisia kirjauksia työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja oleskelulupajärjestelmän kehittämiseksi.

Lausunnoissa tuotiin myös esille, että työvoiman saatavuusharkinnasta luopumisen

myötä ei tule luopua itse tavoitteesta eli työmarkkinoilla olevan työvoiman kilpailumahdollisuuksien turvaamisesta. Samalla muistutettiin myös yhteisökansalaisten etusijasta hakeutua avoinna oleviin työpaikkoihin.

Ehdotukseen luvan voimassaoloajan pidentämisestä suhtauduttiin sekä myönteisesti että varauksellisesti. Osa lausunnon antaneista piti aikaa sopivana ja osa liian pitkänä. Lausunnoissa toivottiin, että esityksessä perusteltaisiin tarkasti mihin tietoihin arvioinnin tulee pohjautua, jos lupa myönnettäisiin lyhyemmäksi ajaksi kuin luvan enimmäiskestoksi ehdotetuksi viideksi vuodeksi.

Työvoiman saatavuusharkinnan poistaminen sai paljon tukea ja huomioitiin, että siitä luopuminen on kirjattu osaksi hallitusohjelmaa. Lausunnoissa painotettiin, että työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistamisesta ei saa seurata sitä, että se osaltaan edesauttaisi ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä tai työehtojen polkemista. Riittäviä resursseja sekä riittävää ennakko- ja jälkivalvontaa pidettiin edellytyksenä saatavuusharkinnasta luopumiselle.

Osassa lausunnoista toivottiin, että esityksessä otettaisiin selkeä kanta siihen, millä tavalla oleskelun päätarkoitusta tulisi arvioida

ja mitkä tekijät vaikuttaisivat oleskelun pääasiallisen tarkoituksen määrittämiseen.

Lupahakemusmenettelyyn esitetyt muutosehdotukset saivat pääosin kannatusta. Ehdotusta työnantajan vireillepano-oikeuden poistamisesta ei sen sijaan tuettu kovin voimakkaasti.

Lausunnoissa korostettiin, että muutosten tehokas toteuttaminen edellyttää resurssien tehokasta uudelleen järjestämistä tai lisäämistä.

Lausunnot on otettu huomioon ja niiden pohjalta on tehty tarvittavia muutoksia hallituksen esitykseen.

6 Riippuvuus muista esityksistä

ALKU -hankkeessa ehdotetaan valtion aluehallintoviranomaisina toimiviin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin perustettavaksi maahanmuutosta vastaavia yksiköitä. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 161/2009 vp) sisältää muutosehdotuksia eräisiin samoihin pykäliin, joihin tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia. Näitä ovat ulkomaalaislain 71 § ja ulkomaalaisrekisterilain 3 §. Eduskunta on hyväksynyt lakiehdotukset, mutta lakeja ei ole vielä vahvistettu.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Ulkomaalaislaki

3 §. Määritelmät. Työntekijän oleskeluluvalla tarkoitettaisiin nykytilaa vastaavasti ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa tehdä ansiotyötä Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun hänen pääasiallisena tarkoituksenaan on sellaisen ansiotyön tekeminen, johon hän ei ole oikeutettu muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa.

Työntekijän oleskelulupa on voimassa olevassa laissa pääasiallinen lupatyyppi, jolla ansiotyötä tehdään. Nykyisin ansiotyötä voidaan tehdä myös 79 ja 80 §:n mukaisissa työntekotapauksissa tavallisella oleskeluluvalla. Ehdotuksessa työntekijän oleskelulupajärjestelmää muutetaan siten, että pääasiallista ansiotyöntekoa varten on vain yksi lupatyyppi eli työntekijän oleskelulupa. Työntekijän oleskeluluvan määritelmä ehdotetaan sen vuoksi muutettavaksi siten, että määritelmään lisätään sana pääasiallisesti. Hakija ilmoittaisi pääasiallisen tarkoituksensa maassa oleskelulle oleskelulupahakemuksessaan. Harkittaessa luvan pääasiallisuutta otettaisiin huomioon esimerkiksi onko työnteko taloudellisessa mielessä pääasiallista. Tätä harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi päivittäisten ja viikoittaisten tuntien määrä tai esimerkiksi se, onko urakkatyö tai muu työ pääasiallista työtä vapaa-aikaan tai muihin tehtäviin nähden. Muulla oleskeluluvalla voisi edelleenkin tehdä työtä. Luvan pääasiallinen peruste olisi silloin kuitenkin muu, esimerkiksi perheenjäsenyys tai opiskelu.

45 §. Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa työntekoa varten voidaan myöntää tietyissä työntekotapauksissa ilman työvoiman saatavuusharkintaa muuna oleskelulupana. Ehdotuksen mukaan tilapäistä työntekoa varten myönnettäisiin jatkossa aina työntekijän oleskelulupa. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siitä poistetaan maininta muusta oleskeluluvasta.

Työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä lähtökohtana olisi jatkuvan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen. Tilapäinen työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin, jos työ nimenomaan olisi tilapäistä ja kestäisi tiedossa olevan määräajan. Työn tilapäisyyden arvioisi Maahanmuuttovirasto ottaen huomioon luvan hakijan antamat tiedot esimerkiksi työtarjouksen pituudesta sekä muut asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa yleinen työn luonne kyseisellä alalla kuten esimerkiksi tiettyyn vuodenaikaan liittyvät työt, pelikaudet tai rakennusvaiheet.

47 §. Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi vastaava muutos kuin 45 §:n 2 momenttiin.

49 a §. Oleskeluluvan myöntäminen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa saaneelle kolmannen maan kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavin perustein kuin edellä 45 §:n 2 momenttia.

53 §. Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus. Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi. Määräaikainen oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, ellei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Passin voimassaoloajan lyhyempi kesto ei estäisi työntekijän oleskeluluvan myöntämistä yli yhden vuoden ajaksi.

Ensimmäinen työntekijän oleskelulupa on nykyisen käytännön mukaan yleensä myönnetty yhdeksi vuodeksi. Ehdotuksen mukaan ensimmäinen työntekijän oleskelulupa voitaisiin myöntää enintään viideksi vuodeksi. Luvan myöntäminen viideksi vuodeksi ei olisi pääsääntö. Työntekijän ensimmäisen oleskeluluvan enimmäisvoimassaoloajan pidentäminen viiteen vuoteen joustavoittaisi työntekijän oleskelulupajärjestelmää. Työntekijän oleskeluluvan voimassaolon pidentäminen

olisi myös hakijaystävällisempi, koska pidemmäksi aikaa Suomeen töihin tulevan ulkomaalaisen ei tarvitsisi ensimmäisen vuoden jälkeen kaikissa tapauksissa jättää uutta lupahakemusta.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan. Pysyväisluonteisesti töihin tulleen kolmannen maan kansalaisen olisi siten jatkossa parhaassa tapauksessa mahdollista saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa ilman tarvetta työntekijän oleskeluluvan uusimiseen kertaa-kaan viiden vuoden määräajan täyttääkseen.

Lupa myönnettäisiin lyhyemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa työvoiman tarpeen voidaan arvioida muuttuvan lähivuosina tai mikäli luvan lyhyempi kesto on perusteltua valvonnallisista syistä. Työvoiman tarpeen arvioimiseen käytettäisiin erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön säännöllisiä työvoima-analyysyjä. Erityinen valvonnallinen tarve luvan pituutta rajoittavana voisi olla esimerkiksi tilanteissa, joissa työnantajasta ei tule luotettavaa kuvaa tai jos esimerkiksi vaihtuvuus työnantajan palveluksessa on ollut suurta eikä työnantaja pysty antamaan tästä hyväksyttävää selvitystä. Pelkkä epäily työnantajan luotettavuudesta ei kuitenkaan riittäisi hylkäämään työntekijän oleskelulupahakemusta, mutta tällöin olisi mahdollista rajoittaa luvan pituutta. Lupa evättäisiin kuitenkin kokonaan silloin, kun esimerkiksi verottajalta, työsuojelupiiriltä, muulta viranomaiselta tai työmarkkinajärjestöltä saatujen tietojen perusteella työnantajaa voitaisiin pitää perustellusti epäluotettavana ja työnantajan velvollisuuksien laiminlyöntiä todennäköisenä. Harmaan talouden torjunta on yksi lupaharkinnan keskeinen elementti.

Pykälän 3 momentin perusteella työntekijän oleskelulupa voidaan nykykäytäntöä vastaavasti edelleen myöntää alle vuodeksi niissä tapauksissa, joissa työntekijän oleskelulupaa haettaisiin lyhyemmäksi ajaksi kuin yhdeksi vuodeksi tai ulkomaalaisen työntekijän oleskelu Suomessa on selkeästi tilapäistä. Kyseessä voisi olla esimerkiksi määräaikai-

nen työsuhde, tilapäinen tai kausiluontoinen työ tai lyhyt projekti

55 §. *Jatkoluvan pituus.* Hallitusohjelman ja hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaan opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä tulee helpottaa. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimenpiteenä on ehdotettu aiemman kuuden kuukauden ajan muuttamista kymmeneksi kuukaudeksi. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että tilapäinen oleskelulupa tutkinnon suorittaneelle myönnettäisiin kymmeneksi kuukaudeksi.

70 § *Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoitus.* Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoitusta muutettaisiin luopumalla työvoiman saatavuusharkintaa koskevasta sääntelystä.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoituksena on saada tarvittavaa ulkomaista työvoimaa Suomeen. Maassa jo olevan työvoiman kilpailukyky säilytettäisiin työehtojen noudattamista koskevalla tehokkaalla ennakko- ja jälkivalvonnalla. Edellytys työvoiman saatavuusharkinnasta luopumiselle on ennakkovalvonnan sekä jälkivalvonnan lisääminen ja tehostaminen.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoitukseen kirjattaisiin selkeästi, että Suomessa tehtävään ansiotyöhön sovelletaan Suomessa voimassa olevaa työlainsäädäntöä ja suomalaisia työehtosopimuksia tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ehdot vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Työntekijän oleskelulupajärjestelmän ei tulisi miltään osin edesauttaa ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä eikä työehtojen polkemista. Kyseessä on Suomen kilpailukyky ja vetovoimatekijä tulevaisuudessakin.

Työntekijän oleskeluluvan harkintaan kuului Maahanmuuttoviraston harjoittama ennakkovalvonta. Ennakkovalvonnan tulee olla mahdollisimman tehokasta väärinkäytösten estämiseksi. Ennakkovalvonta tehtäisiin työntekijän oleskelulupaharkinnan yhteydessä, koska työntekijällä on silloin aina oltava tiedossa oleva työpaikka ja työnantaja. Jatkossa yksinomaan Maahanmuuttovirasto valvoisi työntekijän oleskelulupaharkinnan yhteydessä ennakkoon työehtojen asianmukaisuutta, työnantajan edellytyksiä toimia työnantajana ja ulkomaalaisen toimeentulon

riittävyttä. Maahanmuuttovirasto varmistaisi myös erityisten edellytysten täyttymisen, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistuksessa tehostettaisiin Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 212 §:n mukaista valvontaroolia ja toimintatapaa. Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos.

70 a §. *Ulkomaalaisen ansiotyön teko Suomessa.* Ehdotetussa uudessa pykälässä selostettaisiin peruseriaatteet ulkomaisen ansiotyön tekemiselle Suomessa.

Pykälän 1 momentin mukaan työntekijän oleskelulupa tarvittaisiin aina silloin, kun maassa oleskelun pääasiallinen tarkoitus on tehdä ansiotyötä. Tällöin ulkomaalaisella olisi työpaikka tiedossa Suomessa ja voitaisiin tehdä ennakkovalvonta. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin nykytilaa vastaavasti ammattialakohtaisena tai erityisestä syystä työnantajakohtaisena. Erityinen syy, jonka perusteella työntekijän oleskelulupa voitaisiin rajoittaa työnantajakohtaiseksi, olisi nykytilaa vastaavasti esimerkiksi se, että työnteke liittyy toimitus sopimukseen tai lyhytkestoiseen urakkasopimukseen. Erityinen syy olisi myös työn liittyminen lyhytkestoiseen projektiin tai se, että vaikka työskentely tapahtuu Suomessa, työntekijä ei asu Suomessa. Erityisiä syitä rajata työntekijän oleskelulupa työnantajakohtaiseksi olisivat myös 80 §:n mukaiset rajoitetun työnteon tapaukset työntekijän oleskeluluvalla. Työntekijän oleskeluluvan ammattialakohtaisuudesta säädetään ulkomaalaislain 77 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa sisältyisi työnteke-oikeus, jollei ulkomaalaislain 5 luvussa ole toisin säädetty. Rajoitetusta työnteke-oikeudesta työntekijän oleskeluluvalla säädetäisiin 80 §:ssä.

Jos ulkomaalaiselle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin ansiotyön teon perusteella, hänellä olisi oikeus ansiotyön tekoon kaikilla ammattialoilla ja ilman työnantajakohtaisuutta. Ennakkovalvontaa ei tällöin yleensä tehtäisi, koska silloin kun maassa olon päätarkoitus on muu kuin ansiotyön teko, työpaikka ei vielä useimmiten ole tiedossa oleskelulupahakemusta jätettäessä.

Ansiotyön tekemisen muuttuessa maassa oleskelun päätarkoitukseksi, ulkomaalaisen olisi haettava työntekijän oleskelulupaa. Ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan nykytilan mukaisesti peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa.

Pykälän 2 momentin mukaan tietyissä tapauksissa ansiotyötä olisi mahdollista tehdä ilman oleskelulupaa 81 §:n mukaan. Tämän pykälän sisältö vastaisi nykytilaa.

71 §. *Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa.* Nykyisessä pykälässä on säädetty yhteistyöstä työmarkkinajärjestöjen kanssa työntekijän oleskelulupa-asioissa työvoiman saatavuusharkinnan käytön lähtökohdista.

Ehdotuksen mukaan työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttaisiin eikä työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevia valtakunnallisia ja alueellisia linjauksia enää olisi käytössä. Työmarkkinatilannetta seurattaisiin yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Työvoiman saatavuus eri ammatti- ja toimialoilla vaihtelee alueellisten ja paikallisten työmarkkinoiden rakenteen ja tilanteen mukaan.

Valtakunnallisia linjauksia ja alueellisia linjauksia ulkomaisen työvoiman käytöstä ei enää käytettäisi työntekijän oleskeluluvan perusteiden harkinnassa.

Työmarkkinayhteistyö työntekijän oleskelulupa-asioissa olisi edelleen ajankohtaista ja tarpeellista työntekijän oleskelulupien tiiviin työmarkkinakytkennän ylläpitämiseksi, vaikka työvoiman saatavuusharkinta ei olisi enää käytössä. Yhteistyö voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ulkomaalaislain 211 §:n ulkomaalaisten työntekijäin työsuhte- ja oleskelulupa-asoiden neuvottelukunnan puitteissa.

73 §. *Työnantajan velvollisuudet.* Nykyisen pykälän 1 momentin sisältö siirtyisi 75 §:ään.

Pykälän 1 momentti vastaisi muutoin sisältönsä nykyisen pykälän 2 momenttia, mutta siihen lisättäisiin ilmaisu tai muu oleskelulupa, koska työtä voi tehdä myös muulla oleskeluluvalla.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus koskisi nykytilaa vastaavasti työnantajaa, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen taikka pysyvällä oleskeluluvalla

taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen. Selvitysvelvollisuus koskisi sekä oleskeluluvalla että viisumilla tai viisumivapaasti tehtävää työtä. Selvitysvelvollisuus koskisi myös uutta työnantajaa, joka ottaa palvelukseensa työntekijän oleskeluluvalla työtä tekevän työntekijän. Selvitysvelvollisuutta ei olisi silloin kun työntekijä jatkaa työtä saman työnantajan palveluksessa työntekijän oleskeluluvalla. Viranomaistaho, jolle työ sopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työn teon keskeisistä ehdoista tulisi toimittaa, olisi Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto kirjaisi työntekotiedot ulkomaalaisrekisteriin, josta ne olisivat jälkivalvontaa harjoittavien työsuojelupiirien käytössä. Työsuojelupiirien harjoittama jälkivalvonta koskisi myös niitä työntekotapauksia, joissa ennakkovalvontaa ei tehdä. Ennakkovalvontaa ei tehdä niissä tapauksissa, joissa työtä on oikeus tehdä ilman työntekijän oleskelulupaa muulla oleskeluluvalla tai viisumilla tai viisumivapaasti.

Pykälän 3 momentti vastaisi sisällöltään nykyistä 4 momenttia ja koskisi sitä, miten työnantajan tulee säilyttää tietoja palveluksessaan olevista ulkomaalaisista.

74 §. Toimeksiantajan velvollisuudet. Pykälässä viitattaisiin 73 §:n 1 ja 2 momenttiin. Vastaavat muutokset toimeksiantajan velvollisuuksia koskevaan pykälään tehtäisiin samalla kun 5 luvun pykälien rakennetta muutettaisiin. Sisällöllisesti toimeksiantajan velvollisuuksiin ei tulisi muutoksia. Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi 75 §:n mukaan työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksien täyttymistä.

75 §. Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle. Työvoiman saatavuusharkintaa koskevat säännökset ehdotetaan kumottavaksi kokonaan. Samalla poistettaisiin valtakunnallisten ja alueellisten linjausten huomioon ottaminen harkinnassa. Saatavuusharkinnan poistuessa ulkomaalaislain 72 § kumottaisiin. Ehdotettuun 75 §:ään koottaisiin selkeyden vuoksi kaikki työntekijän oleskeluluvan myöntämiseen liittyvät edellytykset. Pykälään siirrettäisiin kumottavasta 72 §:stä ne osat, jotka työvoiman saatavuusharkinnan poistamisen jälkeen jäisivät edelleen työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan edellytettäisiin EU:n community preference -periaatteen noudattamista: työpaikan on oltava ensin avoimena Suomessa ja koko Euroopan unionin alueella ja Euroopan talousalueella sekä Sveitsissä. Lupaviranomainen ei harkitsisi työvoiman saatavuuskysymyksiä, mutta lupahakemuksen liitteeksi olisi liitettävä työn- tai toimeksiantajan selvitys Maahanmuuttovirastolle siitä, millä tavoin avoinna oleva paikka on pyritty täyttämään työmarkkinoilla olevalla työvoimalla (esimerkiksi TE-toimiston antama todistus, että työpaikkaa ei ole saatu täytetyksi). Tämä selvitys liittyy työntekijän ensimmäiseen lupahakemukseen hänen ollessaan vielä EU-alueen ulkopuolella. Hänen jo maassa sisämarkkinoilla laillisesti oleskellessaan ja jatkolupaa hakiessaan ei tätä edellytystä olisi. Maahanmuuttovirasto harkitsee tapauskohtaisesti onko sille esitetty selvitys riittävä. Edellytystä sovelletaan joustavasti työmarkkinatilanteen mukaan ja työnantajakohtaiset sekä työtehtäviin ja -aloihin liittyvät erot huomioon ottaen.

Pykälän 1 momentin 2 kohta sisältäisi voimassa olevaan ulkomaalaislakiin verrattuna asiallisesti vastaavan työnantajan velvollisuuden toimittaa viranomaiselle tietoja ulkomaalaisen työehdoista ja työehtosopimuksesta työntekijän oleskelulupaa haettaessa. Maahanmuuttovirasto suorittaisi työntekijän oleskelulupaharkinnan, johon kuuluu työntekijän oleskeluluvan ennakkovalvonta eli arvio muun muassa palkkaehtojen lainmukaisuudesta ja työnantajan edellytyksistä selviytyä työnantajavelvoitteistaan.

Työntekijän oleskelulupaa voisi ehdotuksen mukaan hakea vain ulkomaalainen, mutta työnantajan velvollisuutena olisi 1 momentin 2 kohdan mukaan liittää selvitys työn teon keskeisistä ehdoista työntekijän oleskelulupahakemukseen.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan työnantajan olisi liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen vakuutus työsuhteen ehtojen asianmukaisuudesta. Tämä olisi perusteltua siksi, että Maahanmuuttoviraston toimivaltaan ja asiantuntemukseen ei kuulu työehtosopimusten sisällöstä selvillä oleminen eikä niiden tulkinta. Maahanmuuttovirasto olisi tarpeen mukaan yhteydessä työsuojelupiireihin ja työmarkkinajärjestöihin tältä

osin. Työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettävät tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista muodostaisivat sellaiset nykytilaa vastaavat työsuhteen minimiehdot, joita huomomin ehdoin osapuolet eivät voisi solmia työsopimusta. Työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettävät tiedot olisivat tällöin katsottavissa työsuhteen ehdoiksi, jos muuta työsopimusta ei näytettäisi. Siksi ei aina olisi tarpeen edellyttää, että työnantaja erikseen toimittaisi viranomaiselle jäljennöksen työsopimuksesta. Työnantajan antamat tiedot siirrettäisiin ulkomaalaisrekisteriin.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan työntekijän oleskelulupa voitaisiin myöntää vain, jos ennakovalvonnan mukaisesti työnantaja on huolehtinut velvoitteistaan työnantajana ja myös vastaisuudessa kykenee niistä huolehtimaan.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa varmistutaisiin nykytilaa vastaavasti siitä, että työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin vain ulkomaalaiselle, joka täyttää säädetyt erityisen pätevyyden ja hyväksytyt terveydentilan vaatimukset. Nykytilaa vastaavasti ulkomaalaisen työntekijän ammattitaidon, koulutuksen ja työkokemuksen arviointi kuuluisi normaalisti työnantajalle. Eräissä tehtävissä esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen, kaivosteollisuuden ja liikenteen alalla työntekijöille on usein säädetty erityisiä pätevyys- tai terveydentilavaatimuksia, mikä käytännössä rajoittaa työnantajan vapaata työhönottoharkintaa. Siksi tällaisiin tehtäviin työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin jatkossakin vain sellaiselle ulkomaalaiselle, joka voi täyttää säädetyt vaatimukset. Erityisesti terveydenhuollon ammattihenkilöstön laillistuksessa ja ammatinharjoittamisluvan myöntämisessä Maahanmuuttoviraston on syytä olla yhteydessä Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että ulkomaalaislain 36 §:n yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulokieltoon. Ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetyin mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto voisi vaatia työnantajalta tai toimeksiantajalta selvityksen siitä, että työn-

antaja on huolehtinut ja kykenee huolehtimaan 1 momentin 3 kohdan mukaisista velvoitteistaan työnantajana. Tällainen selvitys voisi olla esimerkiksi selvitys työntekijöille maksetuista palkoista tai kirjanpitäjän todistus palkanmaksukyvyistä.

76 §. *Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle.* Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädettäisiin kokonaisuudessaan 76 §:ssä, kun ulkomaalaislain 72 § ehdotetaan kumottavaksi. Kumottavassa 72 §:n säännöksessä ovat elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen harkintaan liittyvät osat siirrettäisiin 76 §:ään. Ehdotettu muutos on tekninen, eikä se merkitsisi muutosta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen sisällöllisiin edellytyksiin.

Pykälän 1 kohdan mukaan on varmistuttava, että elinkeinotoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset ja että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Ulkomaalaislain 84 §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen on työvoima- ja elinkeinokeskus (vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus).

Pykälän 2 kohdassa viitattaisiin ulkomaalaislain 36 §:ään oleskeluluvan myöntämisen yleisten edellytysten osalta ja 39 §:ään toimeentuloedellytysten osalta. Lisäksi säilyttäisiin edellytys, että ulkomaalaista ei ole määrätty maahantulokieltoon. Toimivaltainen viranomainen on ulkomaalaislain 84 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto.

80 §. *Rajoitettu työnteko työntekijän oleskeluluvan nojalla.* Pääsäännöksi ehdotuksessa esitetään työnteko-oikeuden sisällyttämistä kaikkiin myönnettyihin oleskelulupiin, jollei 5 luvussa ole toisin säädetty.

Pykälässä säädettäisiin rajoitetusta työnteko-oikeudesta tilanteissa, joissa ulkomaalaisella tulee olla työntekijän oleskelulupa. Työnteko-oikeus olisi rajoitettu ja se olisi voimassa koko sen ajan, kun pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät ja kun lupa maassa oleskeluun on voimassa. Rajoitettu työnteko-oikeus koskisi nimenomaan sitä työtä, jota varten työntekijän oleskelulupa on myönnetty. Pykälän työntekotapauksiin saattaa sisältyä nuoren henkilön hyväksikäytön vaara, joten on tarkoituksenmukaista valvonnan näkökulmasta rajoittaa työnteko-oikeutta näissä tapauksissa.

Pykälässä mainittuja työntekotilanteita varten myönnetty työntekijän oleskelulupa olisi erityisestä syystä työnantajakohtainen eli oikeuttaisi työskentelemään tietyn työnantajan palveluksessa.

Maassa oleskelun päätarkoituksen muuttuessa muuksi ansiotyön tekemiseksi kuin mitä tässä pykälässä säädetään, ulkomaalaisen olisi haettava uutta työntekijän oleskelulupaa.

Pykälän 1 kohdan mukaan säädettäisiin työharjoittelusta. Ehdotuksen mukaan oikeus tehdä rajoitetusti työtä on ulkomaalaisella, jonka työntekijän oleskelulupa on myönnetty työharjoittelua varten.

Pykälän 2 kohta vastaisi nykyistä sääntelyä. Työharjoittelun alan tulisi vastata pääosin ulkomaalaisen opintoja tai tutkintoa. Vastaavuutta arvioitaessa voidaan nojautua esimerkiksi oppilaitoksen antamaan lausuntoon.

Pykälän 3 kohta koskisi au pair -kodinhoitotyötä. Kodinhoitotyöhön sisältyy usein myös lastenhoitotyötä. Voimassa olevat ulkomaalaislain säännökset eivät anna selkeää kuvaa siitä, mikä on au pair ja mitkä ovat sen ehdot. Nykyisin Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvan au pair -kodinhoitotyötä varten.

Suomi on allekirjoittanut Euroopan neuvoston au pair -sijoitusta koskevan sopimuksen (European Treaty Series No.68). Suomi ei ole ratifioinut sopimusta, mutta kansainvälisesti merkityksellisenä sopimuksena sen pohjalta on syntynyt vakiintunut hallintokäytäntö. Vakiintuneen hallintokäytännön mukaan lupa myönnetään yhdeksi vuodeksi.

Euroopan neuvoston au pair -sopimuksen mukaan au pair -asemassa olevat henkilöt eivät ole suoranaisesti työntekijöitä eivätkä opiskelijoita, vaan kuuluvat erityisryhmään, jossa on piirteitä molemmista. Tarkoituksena on antaa nuorelle henkilölle (iältään 17–30 vuotta) mahdollisuus parantaa kielitaitoaan ja tutustua kohdemaansa kulttuuriin asumalla perheessä kevyitä kotitöitä vastaan. Au pairille maksetaan taskurahaa vakiintuneen hallintokäytännön mukaan. Mikäli tarkoituksena on lasten- tai kodinhoitajan saaminen talouteen, ei au pair -menettely tule sovellettavaksi vaan ansiotyön tunnusmerkkien täytyessä ulkomaalainen tarvitsee työntekijän oleskeluluvan. Au pair -menettelyä ei tule myöskään

käyttää maahantulosäännösten kiertämiseen silloin, kun kyseessä on lähisukulainen. Myös ihmiskaupan ja naiskaupan mahdollisuus tulee ottaa huomioon.

83 §. Maahanmuuttoviraston toimivalta. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan ja myös uuden määräaikaisen työntekijän oleskeluluvan eli jatkoluvan. Tämä olisi perusteltua, koska osaaminen ja voimavarat olisivat yhdessä paikassa. Maahanmuuttovirastossa päätöksenteko tapahtuisi työntekijän oleskelulupajärjestelmän edellyttämällä tavalla nopeasti ja joustavasti.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto työntekijän oleskelulupia myöntävänä viranomaisena tekisi myös työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytymispäätökset 187 §:ssä säädetyllä tavalla.

86 §. Työsuojeluviranomainen. Pykälään tehtäisiin tekninen muutos 5 luvun rakenteen muuttuessa. Työsuojeluviranomainen valvoisi nykytilaa vastaavasti 73 §:n 1 momentissa ja 3 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamista siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

186 §. Työnantajan ulkomaalaisrikkomus. Pykälän 1 momentin 3 kohdan viittaussäännöstä muutettaisiin vastaamaan ehdotuksen mukaista rakennetta. Sisällöllisesti pykälään ei tulisi muutoksia. Viittaus olisi 73 §:n 2 momenttiin.

187 §. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen. Maahanmuuttovirasto olisi nyt se viranomainen, joka päättäisi työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytymisestä, jos viranomaiselle on annettu tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Nykyinen pidättäytymistä koskeva säännös on tullut vain harvoin sovelletuksi. Pääosa tehdyistä pidättäytymispäätöksistä on annettu määräaikaisina 12 kuukauden pituisina. TE-toimistoissa ei ole käytetty pidättäytymispäätöksiä niin usein kuin se olisi ollut mahdollista. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytymispäätös antaa kuitenkin tärkeän signaalin siitä, että viranomaiselle ei saa esittää virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ul-

komaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista.

190 §. Valitus. Pykälästä poistettaisiin valitusoikeus TE-toimiston päätökseen, koska ehdotuksen mukaan TE-toimistot eivät enää tekisi osapäätöksiä työntekijän oleskelulupajärjestelmässä. Sen sijaan Maahanmuuttoviraston työntekijän oleskelulupaa koskevaan päätökseen olisi valitusoikeus.

194 §. Työnantajan valitusoikeus. Maahanmuuttovirasto olisi jatkossa ainoa päätöksen tekevä viranomaislainen. Pykälää muutettaisiin siten, että työnantaja saisi valittaa päätöksestä siltä osin kuin on kyse muusta kuin 36 §:ssä säädettyistä yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiseksi. Työnantajalla ei olisi valitusoikeutta siitä, että työntekijän oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Tämä vastaa nykytilaa. Muilta osin työnantajalla olisi oikeus valittaa Maahanmuuttoviraston ratkaisusta.

1.2 Laki ulkomaalaisrekisteristä

3 §. Rekisterinpitäjät. Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:ssä säädetään viranomaisista, jotka käyttävät ja pitävät ulkomaalaisrekisteriä. Rekisterinpitäjällä on oikeus tallettaa tietoja ulkomaalaisrekisteriin. TE-toimisto on pykälän 3 momentin mukaan yksi ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjistä. Ehdotuksen mukaan TE-toimistolta poistuu toimivalta osaratkaisun tekemiseen työntekijän oleskelulupa-asiassa. TE-toimistoilla ei enää olisi sellaisia tehtäviä, jotka edellyttäisivät niiden olevan ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjiä. Pykälän 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi TE-toimisto yhtenä ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjistä. Rekisterinpitäjistä vuoden 2010 alusta työvoima- ja elinkeinokeskukset muuttuvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiksi.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2011 aikana. On keskeistä, että UMA-järjestelmä on otettu käyttöön ja myös ollut lakien voimaan tullessa jonkin aikaa käytössä. Muutosten voimaantulo edellyttää UMA-

järjestelmän ja sähköisen asiankäsitteilyn toimintamallin käyttöönottamista kaikissa prosessiin osallistuvissa viranomaisissa (Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos, edustusotot). Uusi sähköinen asiankäsitteily on keskeisessä asemassa myös työntekijän oleskelupien ennakoivalvonnassa. Lakien hyväksymisen jälkeen varattaisiin myös riittävä aika viranomaisten koulutusta varten. Voimaansaattamisen ajankohtaan vaikuttaa myös vallitseva työmarkkinatilanne.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisenjärjestys

Ulkomaalaislaki sisältää lukuisia säännöksiä, joilla on liittyviä perusoikeussäännöksiin. Ulkomaalaislain säännösten lähtökohtana on, että lainsäädäntö vastaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaiskohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyiden sääntelemisestä siten, että oikeusturva taataan.

Esityksessä ehdotetaan kehitettäväksi työntekijän oleskelulupajärjestelmää yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä lupamenettelyä. Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat ainakin perustuslain 9 §, 18 § ja 21 §.

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Työntekoa koskevassa 5 luvussa säädetään, millä perusteella ulkomaalainen saa tulla Suomeen tekemään työtä.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä

toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän yhtenä keskeisenä tarkoituksena on nopeuttaa asioiden käsittelyä. Tämä on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista. Työnantajalla on voimassa olevan lain mukaan oikeus hakea muutosta TE-toimiston työntekijän oleskelulupaa koskevaan osaratkaisuun. Osarat-

kaisu pitää sisällään työvoiman saata-
vuusharkintaa ja työnantajan velvollisuuksia koskevan osan. Työnantajan muutoksenhakuoikeus ehdotetaan säilytettäväksi, vaikka päätöksentekoa kaksivaiheisesta päätöksenteosta ehdotetaan luovuttavaksi. Työnantaja voisi hakea muutosta työntekijän oleskelulupaa koskevaan Maahanmuuttoviraston päätökseen siltä osin kuin kyse on työnteon ehtoista, työntekijän pätevyydestä ja työnantajan velvollisuuksista.

Esitys ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia, ja se voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 72, 78, 79, 82, 85 § ja 191 §:n 1 momentin 9 kohta,
 sellaisina kuin niistä ovat 79 § laeissa 34/2006, 380/2006, 619/2006 ja 358/2007, 85 § osaksi laissa 973/2007 ja 191 §:n 1 momentin 9 kohta mainitussa laissa 619/2006,
muutetaan 3 §:n 1 momentin 6 kohta, 45 §:n 2 momentti, 47 §:n 2 momentti, 49 a §:n 3 momentti, 53 §:n 1 momentti, 55 §:n 4 momentti, 70, 71, 73—76, 80 ja 83 §, 86 §:n 4 momentti sekä 186 §:n 1 momentti, 187, 190 ja 194 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 49 a §:n 3 momentti mainitussa laissa 358/2007, 55 §:n 4 momentti mainitussa laissa 34/2006, 80 § osaksi mainitussa laissa 34/2006 ja laissa 323/2009, 83 § osaksi mainituissa laeissa 619/2007 ja 973/2007, 86 §:n 4 momentti laissa 49/2006 ja 190 § laissa 516/2008, sekä
lisätään lakiin uusi 70 a § seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *työntekijän oleskeluvalla* ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa oleskella Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun hänen pääasiallisena tarkoituksenaan on sellaisen ansiotyön tekeminen, johon hänellä ei ole oikeutta muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa;

45 §

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomaille olevalle henkilölle

Tilapäistä työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa. Tilapäistä elinkeinon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomaille olevalle henkilölle

Jatkuvaluonteista työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa. Jatkuvaluonteista elinkeinonharjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

49 a §

Oleskeluluvan myöntäminen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa saaneelle kolmannen maan kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen

Työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa. Elinkeinoon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan

jan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Ensimmäinen työntekijän oleskelulupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi. Matkustusasiakirjan voimassaoloaika ei vaikuta työntekijän oleskeluluvan pituuteen, jos oleskelulupa myönnetään yli yhdeksi vuodeksi.

55 §

Jatkoluvan pituus

Tilapäinen oleskelulupa Suomessa tutkinon suorittaneelle myönnetään 54 §:n 4 momentin nojalla yhden kerran kymmeneksi kuukaudeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä.

70 §

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoitus

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoituksena on, että säännöksiä ja asianomaisista työehtosopimusta noudatetaan tai jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ehdot vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Lisäksi tarkoituksena on, että Suomeen saadaan tarvittavaa ulkomaista työvoimaa.

70 a §

Ulkomaalaisen ansiotyön teko Suomessa

Ansiotyön teko Suomessa edellyttää työntekijän oleskelulupaa, jos maassa oleskelun

pääasiallinen tarkoitus on työnteko. Jos ulkomaalaisella on muu oleskelulupa kuin työntekijän oleskelulupa, hän saa työskennellä Suomessa, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

Oikeudesta tehdä ansiotyötä eräissä tapauksissa ilman oleskelulupaa säädetään 81 §:ssä.

71 §

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin.

73 §

Työnantajan velvollisuudet

Työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Työnantajan on viivytyksettä toimitettava Maahanmuuttovirastolle työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä ilmoitettava työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus, jos työnantaja ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen taikka pysyvällä oleskeluluvalla tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen. Selvitystä ei tarvitse toimittaa, jos edellä tarkoitettut tiedot on liitetty työntekijän oleskelulupahakemukseen.

Työnantajan on säilytettävä työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot neljä vuotta ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä.

74 §

Toimeksiantajan velvollisuudet

Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään. Lähetetyistä työntekijöistä annetuissa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteen ehtojen osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään.

75 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että:

1) työnantaja on ensin yrittänyt rekrytoida työvoimaa Euroopan unionin alueelta, Euroopan talousalueelta ja Sveitsistä sekä että hän esittää tästä tarvittavan selvityksen;

2) oleskelulupahakemukseen on liitetty työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista ja työnantajan taikka toimeksiantajan vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä;

3) työnantaja tai toimeksiantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana;

4) on varmistettu, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa; ja

5) 36 ja 39 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulo-kieltoon.

Maahanmuuttovirasto voi vaatia työnantajalta tai toimeksiantajalta selvityksen siitä, että tämä on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

76 §

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että:

1) on varmistettu elinkeinotoiminnalla olevan kannattavan toiminnan edellytykset;

2) 36 ja 39 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulo-kieltoon.

80 §

Rajoitettu työnteko työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä rajoitetusti ansiotyötä on ulkomaalaisella, jonka työntekijän oleskelulupa on myönnetty:

1) työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan, jos harjoittelu kestää enintään 18 kuukautta;

2) 18—30 -vuotiaan ulkomaalaisen työharjoittelua varten, kun ulkomaalainen opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun harjoittelun ala vastaa ulkomaalaisen opintoja tai tutkintoa, jos työharjoittelu kestää enintään 18 kuukautta; tai

3) 17—30 -vuotiaan ulkomaalaisen enintään yhden vuoden kestävästä au pair kodinhoitotyötä varten, kun työaika on enintään 30 tuntia viikossa ja viisi tuntia päivässä ja järjestely sisältää suomen tai ruotsin kieleen tutustumista.

83 §

Maahanmuuttoviraston toimivalta

Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan ja uuden määräaikaisen työntekijän oleskeluluvan.

86 §

Työsuojeluviranomainen

Työsuojeluviranomainen valvoo 73 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamista siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

186 §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työnantaja tai tämän edustaja, joka
 1) tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen,
 2) tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työntöön ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista taikka
 3) tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 73 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden,

on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa

tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, Suomen edustuston ja opetusministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

194 §

Työnantajan valitusoikeus

Työnantajalla on oikeus valittaa työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on muusta kuin 36 §:n mukaisista edellytyksistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain voimaan tullessa työ- ja elinkeinotoimistossa vireillä olevat ensimmäistä määräaikaista työntekijän oleskelulupaa koskevat asiat siirtyvät Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi myös silloin, kun ne on pannut vireille työnantaja, ja ne käsitellään tämän lain mukaisesti.

Lain voimaan tullessa vireillä olevat uutta määräaikaista työntekijän oleskelulupaa koskevat asiat sekä lain voimantulon jälkeen vireille tulevat uutta määräaikaista työntekijän oleskelulupaa koskevat asiat tilanteissa, joissa ensimmäinen lupa on myönnetty tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, käsittelee poliisilaitos tämän lain mukaisesti.

2.

Laki**ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaisrekisteristä 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1270/1997)
 3 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 977/2007, seuraavasti:

3 §

Rekisterinpitäjät

liikenne- ja ympäristökeskus, vankeinhoito-
 viranomainen ja vähemmistövaltuutettu.

 Ulkomaalaisrekisteriä pitää ja käyttää myös
 poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos, elinkeino-,

 Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
 ta 20 .

Helsingissä 22 päivänä joulukuuta 2009

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 72, 78, 79, 82, 85 § ja 191 §:n 1 momentin 9 kohta,
 sellaisina kuin niistä ovat 79 § laeissa 34/2006, 380/2006, 619/2006 ja 358/2007, 85 § osaksi laissa 973/2007 ja 191 §:n 1 momentin 9 kohta mainitussa laissa 619/2006,
muutetaan 3 §:n 1 momentin 6 kohta, 45 §:n 2 momentti, 47 §:n 2 momentti, 49 a §:n 3 momentti, 53 §:n 1 momentti, 55 §:n 4 momentti, 70, 71, 73—76, 80 ja 83 §, 86 §:n 4 momentti sekä 186 §:n 1 momentti, 187, 190 ja 194 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 49 a §:n 3 momentti mainitussa laissa 358/2007, 55 §:n 4 momentti mainitussa laissa 34/2006, 80 § osaksi mainitussa laissa 34/2006 ja laissa 323/2009, 83 § osaksi mainituissa laeissa 619/2007 ja 973/2007, 86 §:n 4 momentti laissa 49/2006 ja 190 § laissa 516/2008, sekä
lisätään lakiin uusi 70 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Määritelmät**Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *työntekijän oleskeluvalla* ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa oleskella Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun hänen tarkoituksenaan on sellaisen ansiotyön tekeminen, johon hänellä ei ole oikeutta muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa;

6) *työntekijän oleskeluvalla* ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa oleskella Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun hänen *pääasiallisena* tarkoituksenaan on sellaisen ansiotyön tekeminen, johon hänellä ei ole oikeutta muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa;

45 §

45 §

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Tilapäistä työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa *tai muu oleskelulupa*. Tilapäistä elinkeinon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelu-

Tilapäistä työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa. Tilapäistä elinkeinon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän

lupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Jatkuvaluonteista työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa *tai muu oleskelulupa*. Jatkuvaluonteista elinkeinonharjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Jatkuvaluonteista työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa. Jatkuvaluonteista elinkeinonharjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

49 a §

Oleskeluluvan myöntäminen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa saaneelle kolmannen maan kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen

Työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa *tai muu oleskelulupa*. Elinkeinoon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

49 a §

Oleskeluluvan myöntäminen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa saaneelle kolmannen maan kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen

Työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa. Elinkeinoon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. *Ensimmäinen työntekijän oleskelulupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi. Matkustusasiakirjan voimassaoloaika ei vaikuta työntekijän oleskeluluvan pituuteen, jos oleskelulupa myönnetään yli yhdeksi vuodeksi.*

55 §

Jatkoluvan pituus

Tilapäinen oleskelulupa Suomessa tutkimuksen suorittaneelle myönnetään 54 §:n 4 momentin nojalla yhden kerran kuudeksi kuukaudeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä.

70 §

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoitus

Työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä.

71 §

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin *sekä ulkomaisen työ-*

55 §

Jatkoluvan pituus

Tilapäinen oleskelulupa Suomessa tutkimuksen suorittaneelle myönnetään 54 §:n 4 momentin nojalla yhden kerran *kymmeneksi* kuukaudeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä.

70 §

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoitus

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoituksena on, *että säännöksiä ja asianomaista työehtosopimusta noudatetaan tai jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ehdot vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Lisäksi tarkoituksena on, että Suomeen saadaan tarvittavaa ulkomaista työvoimaa.*

70 a §

Ulkomaalaisen ansiotyön teko Suomessa

Ansiotyön teko Suomessa edellyttää työntekijän oleskelulupaa, jos maassa oleskelun pääasiallinen tarkoitus on työnteko. Jos ulkomaalaisella on muu oleskelulupa kuin työntekijän oleskelulupa, hän saa työskennellä Suomessa, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

Oikeudesta tehdä ansiotyötä eräissä tapauksissa ilman oleskelulupaa säädetään 81 §:ssä.

71 §

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin.

Voimassa oleva laki

voiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien valtakunnallisten ja alueellisten linjausten laadintaan. Tässä pykälässä tarkoitetut valtakunnalliset linjaukset annetaan valtioneuvoston päätöksellä ja alueelliset linjaukset asianomaisen työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksellä.

72 §

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan harkinnan sisältö

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee: (kumotaan 72 §)

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa;

2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitettun henkilön työllistymistä; ja

3) varmistaa se, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa.

Harkittaessa työntekijän oleskeluluvan myöntämistä tulee ottaa huomioon 71 §:ssä tarkoitetut linjaukset.

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee varmistaa, että elinkeinotoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset.

Harkittaessa työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämistä on varmistuttava, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöllä, elinkeinotoiminnalla tai muulla tavalla.

73 §

Työnantajan velvollisuudet

Työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen:

1) työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työntöön keskeisistä ehdoista;

2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä; sekä

73 §

Työnantajan velvollisuudet

(ks. 75 §:n 1 momentin 1 kohta)

3) työvoimatoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitetaan työnantajana.

Työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Työnantaja, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen taikka pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen, tulee viivytyksettä toimittaa työvoimatoimistolle 1 momentissa tarkoitettu selvitys sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

Työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä neljä vuotta.

74 §

Toimeksiantajan velvollisuudet

Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:n 1—3 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään. Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteen ehtojen osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään.

Työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Työnantajan on viivytyksettä toimitettava Maahanmuuttovirastolle työ sopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä ilmoitettava työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus, jos työnantaja ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen taikka pysyvällä oleskeluluvalla tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen. Selvitystä ei tarvitse toimittaa, jos edellä tarkoitettut tiedot on liitetty työntekijän oleskelulupahakemukseen.

Työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot neljä vuotta ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä.

74 §

Toimeksiantajan velvollisuudet

Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään. Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteen ehtojen osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään.

75 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että:

1) edellä 72 §:ssä säädetty harkinta on suoritettu ja pykälässä mainitut edellytykset täyttyvät sekä 73 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset työnantajan selvityksistä ja vakuutuksen antamisesta täyttyvät; ja

(ks. 72 §:n 1 momentin 3 kohta)

2) edellä 36 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulkieltoon.

(ks. 73 §:n 1 momentin 3 kohta)

76 §

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että:

1) edellä 72 §:ssä säädetty harkinta on suoritettu ja pykälässä mainitut edellytykset täyttyvät; ja

2) edellä 36 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulkieltoon.

75 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että:

1) työnantaja on ensin yrittänyt rekrytoida työvoimaa Euroopan unionin alueelta, Euroopan talousalueelta ja Sveitsistä sekä että hän esittää tästä tarvittavan selvityksen;

2) työntekijän oleskelulupahakemukseen on liitetty työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista ja työnantajan taikka toimeksiantajan vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä;

3) työnantaja tai toimeksiantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana;

4) on varmistettu, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa; ja

5) 36 ja 39 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulkieltoon.

Maahanmuuttovirasto voi vaatia työnantajalta tai toimeksiantajalta selvityksen siitä, että tämä on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

76 §

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että:

1) on varmistuttu elinkeinotoiminnalla olevan kannattavan toiminnan edellytykset; sekä

2) 36 ja 39 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahantulkieltoon.

78 §

Ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä

Työvoimatoimisto antaa työnantajan tai toimeksiantajan kirjallisesta hakemuksesta kirjallisen ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä hakemuksessa tarkoitettussa asiassa. Työvoimatoimiston on annettava ennakkotieto viipymättä. Työnantajan vaatimuksesta työvoimatoimiston on työntekijän oleskelulupaa haettaessa noudatettava ennakkotietoa ajan, joka on mainittu ennakkotiedossa.

(kumotaan 78 §)

79 §

Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty pysyvä oleskelulupa, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työnteon tai ammatinharjoittamisen perusteella.

(kumotaan 79 §)

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa tilapäisen suojelun tai muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella.

Suomessa tutkinnon suorittaneella ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä 45 §:n 1 momentin 1 kohdan tai 47 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla myönnetyllä oleskeluluvalla ilman 72 §:n 1 momentin mukaista harkintaa.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 52 a §:n perusteella.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa ja joka toimii:

1) yrityksen yli- tai keskijohdon taikka erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä;

2) urheilijana, valmentajana tai urheilu tuomarina, kun toiminta on ammattimaista;

3) uskonnollisen tai aatteellisen yhteisön palveluksessa;

Voimassa oleva laki

4) ammattimaisesti tieteen, kulttuurin tai taiteen alalla ravintolamuusikoita lukuun ottamatta; tai

5) kansainvälisessä järjestössä tai valtioiden väliseen viralliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jollei hänen työn- eikä toimeksiantajallaan ole toimipaikkaa Suomessa, kun hän:

1) toimii ammattimaisesti joukkoviestinnän alalla; tai

2) tutkii markkinoita, valmistelee yrityksen sijoittautumista Suomeen, neuvottelee tilauksista, hankkii tilauksia tai valvoo tehtyjen tilausten toimeenpanoa tai toimii muissa vastaavissa tehtävissä.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle ulkoasiainministeriö on myöntänyt oleskeluluvan edustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten.

Tähän pykälään perustuvasta työntekooikeudesta on 7 momentissa mainittua oleskelulupaa lukuun ottamatta tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskelulupa.

80 §

Rajoitettu työnteko **muun oleskeluluvan kuin** työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jonka oleskelulupa on myönnetty:

1) opiskelua varten, jos työ on tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai opintoihin sisältyvän lopputyön tekemistä ansiotyönä taikka jos työn määrä tasoittuu keskimäärin 25 tuntiin viikossa aikana, jolloin oppilaitoksessa järjestetään varsinaista opetusta, tai jos koko-aikainen työ sijoittuu aikaan, jolloin oppilaitoksessa ei järjestetä varsinaista opetusta;

2) kutsun tai sopimuksen nojalla vieraillevana opettajana, luennoitsijana, kouluttajana, konsulttina tai tutkijana työskentelyä varten, jos työ kestää enintään yhden vuoden;

3) yksittäisen ulkomailta maahan tuodun tai maasta ulkomaille vietävän koneen, laitteen, tuotantolinjan tai asiantuntijajärjestelmän toimitussopimukseen sisältyvän työn suorittamista varten, jos työ kestää enintään kuusi

80 §

Rajoitettu työnteko työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä *rajoitetusti* ansiotyötä on ulkomaalaisella, jonka *työntekijän* oleskelulupa on myönnetty:

(mom. 1—3 kohdat kumotaan)

kuukautta;

4) *työtä tai* työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan, jos työ tai harjoittelu kestää enintään 18 kuukautta, *tai joka tapahtuu korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen enintään vuoden kestävänä siirtona yrityksen sisällä;*

5) 18—30 -vuotiaan ulkomaalaisen työharjoittelua varten, kun ulkomaalainen opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun harjoittelun ala vastaa ulkomaalaisen opintoja tai tutkintoa, jos työharjoittelu kestää enintään 18 kuukautta; tai

6) *maasta poistamisen estymisen vuoksi 51 §:n perusteella, kun ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä on kulunut yksi vuosi.*

Tähän pykälään perustuvasta työntekooikeudesta on tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskeluluvan yhteyteen. Jos työnteko ylittää 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitetut aikarajat tai jos 6 kohdassa säädetty aika ei ole täyttynyt, ulkomaalaiselta edellytetään työntekijän oleskelulupa.

82 §

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireillepano

Työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen voi panna vireille joko ulkomaalainen tai ulkomaalaisen puolesta ilman erillistä valtuutusta työnantaja. Hakemuksen voi jättää Suomen edustustoon, työvoimatoimistolle tai kihlakunnan poliisilaitokselle.

Elinkeinoharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen voi jättää Suomen edustustoon tai kihlakunnan poliisilaitokselle.

83 §

Toimivalta työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi

Työvoimatoimisto ratkaisee työntekijän oleskeluluvan myöntämisen 75 §:n 1 kohdassa säädetyt edellytykset. Työvoimatoimisto ratkaisee, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa.

Maahanmuuttovirasto myöntää työvoimatoimiston 1 momentin mukaan tekemän myön-

1) työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan, jos työ tai harjoittelu kestää enintään 18 kuukautta;

2) 18—30 -vuotiaan ulkomaalaisen työharjoittelua varten, kun ulkomaalainen opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun harjoittelun ala vastaa ulkomaalaisen opintoja tai tutkintoa, jos työharjoittelu kestää enintään 18 kuukautta; tai

3) *17—30 -vuotiaan ulkomaalaisen enintään yhden vuoden au pair kodinhoitotyötä varten, kun työaika on enintään 30 tuntia viikossa ja viisi tuntia päivässä ja järjestely sisältää suomen tai ruotsin kieleen tutustumista.*

(6 mom. kumotaan)

(kumotaan 82 §)

83 §

Maahanmuuttoviraston toimivalta

Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan ja uuden määräaikaisen työntekijän oleskeluluvan.

Voimassa oleva laki

teisen ratkaisun jälkeen ulkomaalaiselle ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan, jollei 75 §:n 2 kohdasta muuta johdu ja jollei ulkomaalaisella hakemusta jätettäessä ole muuta voimassa olevaa oleskelulupaa. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta perusteetomuudesta.

Jos ulkomaalaisella on hakemusta jätettäessä voimassa oleva oleskelulupa ja 75 §:n 2 kohdasta ei muuta johdu, kihlakunnan poliisilaitos myöntää työvoimatoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen uuden työntekijän oleskeluluvan. Jos hakemus koskee samaa ammattialaa, työvoimatoimisto ei kuitenkaan suorita 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua harkintaa.

85 §

Työvoimatoimiston muu toimivalta

Työvoimatoimisto päättää työntekijän oleskelulupien myöntämisestä pidättäytymisestä 187 §:ssä säädettyin perustein.

(kumotaan 85 §)

Työvoimatoimisto antaa 78 §:ssä tarkoitettua ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen työmarkkinaedellytyksistä.

Tämän lain nojalla säädettyihin tehtäviin ovat toimivaltaisista ulkomaisen työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittävimmissä kunnissa sijaitsevat työvoimatoimistot siten kuin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella tarkemmin säädetään.

86 §

Työsuojeluviranomainen

Työsuojeluviranomainen valvoo 73 §:n 2 ja 4 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamista siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

186 §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työnantaja tai tämän edustaja, joka
1) tahallaan tai huolimattomuudesta pitää

86 §

Työsuojeluviranomainen

Työsuojeluviranomainen valvoo 73 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamista siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

186 §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työnantaja tai tämän edustaja, joka
1) tahallaan tai huolimattomuudesta pitää

palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen,

2) tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista, taikka

3) tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 73 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden,

on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen,

2) tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista taikka

3) tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 73 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden,

on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon, jollei teosta muualla laissa *säädetä* ankarampaa rangaistusta.

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Työvoimatoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston, Suomen edustuston ja opetusministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

9) työvoimatoimiston 78 §:n nojalla antama ennakkotieto;

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, Suomen edustuston ja opetusministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

(kumotaan 1 mom. 9 kohta)

194 §

Työnantajan valitusoikeus

Työnantajalla on oikeus valittaa työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on 75 §:n 1 kohdan mukaisista edellytyksistä, jotka työvoimaviranomainen ratkaisee.

194 §

Työnantajan valitusoikeus

Työnantajalla on oikeus valittaa työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on *muusta kuin 36 §:n mukaisista edellytyksistä*.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain voimaan tullessa työ- ja elinkeinotoimistoissa vireillä olevat ensimmäistä määräaikaista työntekijän oleskelulupaa koskevat asiat siirtyvät Maahanmuuttoviraston käsiteltäviksi myös silloin, kun ne on pannut vireille työnantaja, ja ne käsitellään tämän lain mukaisesti.

Lain voimaan tullessa vireillä olevat uutta määräaikaista työntekijän oleskelulupaa koskevat asiat sekä lain voimantulon jälkeen vireille tulevat uutta määräaikaista työntekijän oleskelulupaa koskevat asiat tilanteissa, joissa ensimmäinen lupa on myönnetty tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, käsittelee poliisilaitos tämän lain mukaisesti.

2.

Laki**ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaisrekisteristä 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1270/1997)
 3 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 977/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Rekisterinpitäjät

Rekisterinpitäjät

Ulkomaalaisrekisteriä pitää ja käyttää myös poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos, *työvoima- ja elinkeinokeskus*, työvoimatoimisto, vankeinhoitoviranomainen ja vähemmistövaltuutettu.

Ulkomaalaisrekisteriä pitää ja käyttää myös poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos, *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*, vankeinhoitoviranomainen ja vähemmistövaltuutettu.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
 20 .