

Lausunto

14.8.2024

VN/24207/2023
VN/24207/2023-STM-30

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 13.6.2024, VN/24207/2023

STM; TEM; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; STM:n lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pyytää sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) lausuntoa luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esityksen luonnoksen taustalla on hallitusohjelman työperusteista oleskelulupaa koskevat kirjaukset. Hallitusohjelman mukaan työperusteinen oleskelulupa sidotaan nykyistä vahvemmin työhön siten, että Suomesta on poistuttava, jos henkilön työsuhde loppuu eikä hän ole kolmen kuukauden kuluessa solminut uutta työsuhdetta. Hallitusohjelman mukaan laissa lisäksi säädetään, että työnantajan on ilmoitettava työperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan työsuhteen loppumisesta Maahanmuuttovirastolle sanktion uhalla. Lisäksi hallitusohjelman mukaan mahdollistetaan työntekijäoikeus työperusteisilla oleskeluluvilla samalla alalla sekä aloilla, jotka voidaan aidosti todentaa työvoimapula-alaiksi.

TEM pyytää lausunnot lausuntopalvelu.fi –palveluun. Lausuntopalvelussa TEM pyytää näkemyksiä neljään määrittelemäänsä asiakokonaisuuteen, minkä lisäksi lausunnonantajilla on mahdollisuus esittää myös muita huomioita.

Lausunnossaan STM toteaa seuraavaa:

1. *TEM:n pyyntö ottaa kantaa siihen, antaako sääntelyehdotus riittävän pitkän suoja-ajan etsiä uusi työpaikka (3 kk/6 kk)*

Ehdotuksen mukaan työnteon perusteella myönnettyä oleskelulupaa ei saisi peruuttaa 3 kuukauden tai 6 kuukauden aikana, jos oleskelulupa on ollut voimassa vähintään kahden vuoden ajan, kun työntekijän jää työttömäksi.

STM:n näkemyksen mukaan kysymys kuuluu lähtökohtaisesti työvoimahallinnon tehtävänalaa, eikä STM:llä ole siten kantaa asiassa yksittäisen työntekijän osalta. STM sivuaa kuitenkin tätä aihekohtaa lapsivaikutusten osalta alla kohdassa ”Muuta lausuttavaa esityksestä”.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 8
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

02951 63415
+358 2951 63415

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

2. *TEM:n pyyntö ottaa kantaa siihen, onko esitys ilmoittamisen määräajoista 7/10 päivää riittävä.*

Ehdotuksen mukaan työnantajalle säädettäisiin uusi velvollisuus ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, kun sen työntekijän työt loppuvat. Määräaika olisi tilanteesta riippuen 7 tai 10 päivää.

STM toteaa, että työsuojeluhallinnon valvottavana on jo tällä hetkellä ilmoitusvelvollisuus TE-toimistolle. Asiasta on säädetty ulkomaalaislain 82 §:n 2 momentissa ja velvollisuus tehdä ilmoitus muuttuu niin, että vuoden 2025 alusta ilmoitukset tulee tehdä Maahanmuuttovirastolle. Tämä ilmoitus tulee antaa "viivytyksettä" ja käytännössä työsuojeluhallinnossa sen on tulkittu tarkoittavan viikkoa (<https://tyosuojelu.fi/tyosuhde/ulkomainen-tyontekija>). Vaikuttaisi siltä, että nyt tämän uuden ilmoittamisvelvollisuuden osalta esitetään täsmällisempää säännöstä asiasta ja ilmoitus olisi tehtävä 7 päivän kuluessa sähköisesti tai poikkeustapauksissa 10 päivän kuluessa paperilomakkeella. STM:n näkemyksen mukaan, erityisesti työsuojelun näkökulmasta, esitetty määräaika olisi riittävä.

STM toteaa kuitenkin, että siltä osin kuin luonnoksessa esitetty ilmoittamisvelvoite tulisi sovellettavaksi sosiaali- ja terveyssektorille, tulee ilmoitusvelvollisuus aiheuttamaan sosiaali- ja terveysalan työnantajille (ts. hyvinvointialueille ja yksityiselle sektorille) hallinnollista taakkaa, mikä on ristiriidassa henkilöstön saatavuuteen ja kustannusten kasvun hillintään liittyvien pyrkimysten kanssa.

3. *TEM:n pyyntö ottaa kantaa siihen, onko voimassa olevan sanktiosääntelyn (esim. ulkomaalaislain 186-189 §, rikoslaki) soveltaminen riittävää ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä*

STM katsoo, että työsuojelun näkökulmasta sanktiosääntely esitetyn mukaisesti ei ole tehokas menettely. Yhtenä perusteena STM:n näkemykselle on etenkin se, että esityksen mukaan teko on rangaistavana vain tahallisuudella tai törkeästä huolimattomuudesta johtuen. Muutenkin vaikuttaa siltä, että ilmoitusvelvollisuus on aiemmalla ulkomaalaislain muutoksella (HE 114/22) korotettu, koska tuolloin annettussa hallituksen esityksessä (HE 114/22) todetaan: "*tulisi vähäisyyssharkinnassa huomioida palkattujen henkilöiden määrä ja asiassa mahdollisesti aiemmin annettu viranomaisohjaus.*".

Lisäksi sanktiointiin liittyen nyt kyseessä olevasta esitysluonnoksesta ei käy ilmi selkeästi, mikä viranomaisen asiaa valvoo ja millä tavalla. On mahdollista, että asian valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaisille, sillä tällä hetkellä työsuojeluviranomaisesta todetaan ulkomaalaislain 85 §:n kohdalla seuraavaa: "*Työsuojeluviranomainen valvoo 82 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien noudattamista.*" ja nyt kyseessä oleva uusi säännösehdotus olisi tulossa ulkomaalaislain 82 §:ään.

Mikäli asia tulisi työsuojeluviranomaisen valvottavaksi, tulisi ottaa huomioon työsuojeluhallinnon aiemmat kokemukset koskien ulkomaalaislain 82 §:n 2 momentin valvontaa. Sen osalta ainakin joillain alueilla asian käytännön valvonta on ollut haasteellista. Yhtenä haasteena on ollut se, mitä säännöksessä tarkoitetaan tahallisuudella tai törkeällä huolimattomuudella. Asia on käytännössä jäänyt pitkälti työsuojeluviranomaisen linjattavaksi. Lisäksi asiaan liittyvä sanktiointi on rikosoikeudellinen kysymys, kuten nyt esitetyn uuden ilmoittamisvelvollisuudenkin kohdalla, ja käytännön kokemuksen perusteella alueellisilla poliisin ja syyttäjän edustajillakaan ei ole aina ollut samankaltaista linjaa asiassa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla alueellinen työsuojeluviranomainen on laatinut valvontaan liittyen paljon esitutkintailmoituksia ulkomaalaislain työnantajalle asettamien velvollisuuksien rikkomisista. Yleisenä kokemuksena näitä ilmoituksia koskien voidaan todeta, että alueellisen poliisin ja syyttäjän näkökulmasta tällaiset rikkomukset/rikokset vaikuttavat aika vähäpätöisiltä. Tämä kokemus on muodostunut sen perusteella, kuinka työsuojeluviranomaisen laatimat ilmoitukset ovat usein johtaneet esitutkinnan rajoittamispäätöksiin tai syyttämättäjäättämispäätöksiin. Tämä huomioiden herää kysymys, olisiko tämä uusi ilmoittamisvelvollisuuskin asia, johon käytettäisiin työsuojeluviranomaisen rajallisia resursseja ilman, että siinä havaitut puutteet johtaisivat todellisiin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Lisäksi on huomioitava, että työsuojeluviranomainen on saanut TE-toimistolle tehtävien ilmoitusten osalta yhteydenottoja muilta maahanmuuttoasioiden parissa toimivilta viranomaisilta, jotka ovat pyytäneet valvomaan ilmoitusvelvollisuuteen liittyviä työpaikkoja silloin, kun näille muille viranomaisille on noussut epäilyksiä siitä, ettei ilmoitusvelvollisuutta TE-toimistolle ole noudatettu. On todennäköistä, että

Maahanmuuttovirastolle tulee tietoon jatkossakin uuteen esitettyyn ilmoitusvelvollisuutteen liittyviä rikkomuksia omatoimisesti, esimerkiksi heidän hallinnoimien ulkomaista työvoimaa koskevien sähköisten tietovarantojen sisältämän datan kautta. Tästä johtuen olisi hyvä, että Maahanmuuttovirastolle säädettäisiin oma toimivalta asiaa koskien ulkomaalaislakiin, valvonnan ja ilmoittamisvelvollisuuden osalta. Muussa tapauksessa on mahdollista, että Maahanmuuttovirasto ohjaisi epäilemänsä epäkohdat työsuojeluviranomaisen selvitettäväksi tarkastuksilla ja mahdollisesti rikosoikeudellisesti eteenpäin ilmoitettaviksi. Tämä saattaisi aiheuttaa resurssihaasteita työsuojeluviranomaisen ulkomaalaisvalvonnan osalta, eikä olisi tarkoituksenmukaista viranomaisten kokonaisresurssien käyttöä.

Asiassa tulee huomioida myös, kuinka mahdollisesti paperilla annetut tiedot tulisi saattaa viipymättä Maahanmuuttoviraston toimesta heidän hallinnoimiin sähköisiin järjestelmiin. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on TE-toimistolle ilmoittamisen osalta ollut ainakin viimeisen muutaman vuoden sisään tilanteita, joissa paperiset TE-toimistolle toimitetut ilmoitukset on viety heidän ja muiden viranomaisten käyttämiin sähköisiin järjestelmiin suurella viiveellä, tai ei ollenkaan. Nyt esitetty ilmoitusvelvollisuus olisi valvonnallisesti erittäin haastava, jos paperilla annettuja tietoja ei vietäisi viipymättä sähköisiin järjestelmiin ja se voisi johtaa viranomaisresurssien tehottoomaan käyttöön - esimerkiksi silloin, jos valvonnassa epäillään, ettei ilmoitusta ole tehty, mutta selviääkin, että se on annettu paperilla Maahanmuuttovirastolle, mutta asiaa ei ole viety Maahanmuuttoviraston hallinnoimiin järjestelmiin.

Edellä mainitut mahdolliset haasteet huomioiden olisi tärkeää, että uuden ilmoitusvelvollisuuden astuttua voimaan sen käytännön toteutumista seurattaisiin ja tarvittaessa selvitetään sitä, miten sitä voitaisiin tehokkaammin valvoa.

STM toteaa lisäksi ”Vaikutukset viranomaisiin”-alalukua koskien, että sen osalta tulisi selventää, minkä viranomaisen suorittamasta valvonnasta puhutaan eri kohdissa. Nyt lausuttavana olevan esityksen perusteella voisi olettaa, että esityksessä puhutaan Maahanmuuttoviraston suorittamasta valvonnasta, johon viitataan alaluvun viimeisessä kappaleessa. Kuitenkin esimerkiksi nykymuotoisessa ulkomaalaislaissa on todettu, että työsuojeluviranomainen valvoo ulkomaalaislain 82 §:n noudattamista. Jos tarkoituksena on nyt muutoksella säätää ensisijaisesti Maahanmuuttovirastolle kuuluvista tehtävistä ja valvonnasta, se tulisi lakiesityksessä paremmin tuoda esille ja silloin myös säätää Maahanmuuttovirastolle omasta toimivallasta valvonnan suhteen.

STM katsoo, että työsuojeluviranomaisille esitettävät tulevat lisätehtävät on resursoitava TEM:n toimesta.

4. *TEM pyyntö ottaa kantaa siihen, että työvoimapula-alat voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.*

Työntekijän oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus ehdotetaan laajennettavan koskemaan aloja, jotka on aidosti todettu työvoimapula-aloiksi. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa luettelo työvoimapula-aloista, joihin esityksen työntekijän oleskelulupaan liittyvän työnteko-oikeuden laajentaminen perustuisi. Hallituksen esityksen yhteydessä olevassa valtakunnallisia työvoimapula-aloja koskevassa valtioneuvoston asetusluonnoksessa muun muassa sairaanhoitajat, lähihoitajat ja yleislääkärit on lueteltu ammattialoiksi, joilla on työvoiman saatavuusongelmia koko valtakunnan alueella.

STM toteaa, että kyseiset ammatit ovat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) mukaisia säänneltyjä ammatteja. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa onkin asianmukaisesti todettu, että työnteko-oikeuden laajentaminen merkitsisi, kuten muissakin työntekotilanteissa, jos työssä niin vaaditaan, että hakijalla tulisi olla asiakirjat ammattipätevyydestään olemassa ja myös säänneltyjen ammattien osalta vaadittavat erityistä pätevyyttä, lupaa tai hyväksytyä terveydentilaa koskevat asiakirjat.

5. TEM:n pyyntö esittää muita huomioita

Hallituksen esitysluonnoksen sisältyvässä vaikutusten arviointi – osuudessa ei ole erikseen kuvattu lapsivaikutuksia. STM katsoo, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tulisi tarkastella erikseen sekä lisäksi tarkastella vaikutuksia heikompaan asemaan tai johonkin erityisryhmään kuuluvien lasten ja perheiden osalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä väline sen varmistamisessa, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite toteutuu lainsäädännössä lasten osalta.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin vähimmäisvaatimuksena on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa erityisesti, että arvioinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin. Komitea on määritellyt neljä sopimuskohtaa yleisperiaatteiksi, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa. Näitä ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen oikeus (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).

Lapsen edun ensisijaisuutta koskevan lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kyseisessä hallituksen esityksessä tulee tunnistaa, että esitetyt muutokset ja siitä aiheutuvat vaikutukset koskevat välillisesti myös lapsia.

Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nostanut esille, että lapsen etua harkittaessa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti lapsen omiin näkemyksiin, lapsen identiteettiin ja taustaan, perheen ja perhesuhteiden vaalimiseen, lapsen huoltoon, suojaamiseen ja turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin, lapsen haavoittuvaan asemaan sekä lapsen terveyteen ja koulutukseen.

Lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltioita veloitetaan ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistukseksi, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

STM nostaa myös esiin, että työntekijän työn luonne (erityisasiantuntija vai jokin muu) vaikuttaa siihen, miten kauan perhe voi vielä työn päättyessä oleskella (työnhaun tarkoituksessa) Suomessa. Erityisasiantuntijoilla se on lähtökohtaisesti pidempi kuin muilla. Tämä tarkoittaa, että erityisasiantuntijoiden lapsilla aika on pidempi kuin muilla. Toki erityisasiantuntijoita koskien on jo voimassaolevassa laissaikin erityissääntelyä (ulkomaalaislaki 73§).

Esityksen säätämisyjärjestyksessä perustellaan, että maasta poistamiseen (eli, kun työntekijä perheineen ei vapaaehtoisesti poistu maasta, kun ei ole enää oleskelulupaa) osalta ei esitetä muutoksia ja, että päätöksenteko on ulkomaalaislain mukaan kokonaisharkintaa ja siinä on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Esityksestä tai kyseistä pykälää koskevista esitöistä ei käy kuitenkaan esiin millä tavoin tämä kokonaisharkinta toteutuu erityisesti lapsen edun näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että valtioiden tulisi varmistaa, että niiden lainsäädäntö, politiikat, toimenpiteet ja käytännöt takaavat lapsilähtöiset ja asianmukaiset menettelyt kaikissa maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevissa hallinto- ja oikeuskäsittelyissä, jotka vaikuttavat lasten ja/tai heidän vanhempiansa oikeuksiin. Kaikkia lapsia, myös vanhempiansa tai muiden laillisten huoltajiensa seurassa olevia lapsia, tulisi kohdella itsenäisinä oikeuksien haltijoina, heidän lapsille ominaiset tarpeensa tulisi ottaa huomioon yhdenvertaisesti ja yksilöllisesti ja heidän näkemyksiään tulisi kuulla ja

ottaa ne huomioon asianmukaisesti. Heillä tulisi olla pääsy hallinnollisiin ja oikeudellisiin muutoksenhakekeinoihin heidän tai heidän vanhempiansa tilanteeseen vaikuttavien päätösten osalta, jotta voidaan taata, että kaikki päätökset tehdään heidän etunsa mukaisesti.

Määräaika maasta poistumiselle riippuu siitä, miten kauan työntekoon perustuva oleskelulupa on ollut voimassa. Aika olisi 3 kk, jos työperusteinen oleskelulupa olisi ollut alle kahden vuoden ajan. 6 kk aika koskee mm. erityisasiantuntijoita ja kasvuyrittäjiä. Lisäksi 6 kk aika koskee, jos työperusteinen oleskelulupa olisi ollut vähintään kahden vuoden ajan. Määräaika maasta poistumiselle on lyhyt ajatellen tilanteita, joissa perheet ovat asettuneet ja integroituneet. Tilanne ja työllistymisen paine tuo epävarmuutta sosiaalisten verkostojen ja toimintaympäristön (erityisesti lasten päiväkotia, koulu ja kaveripiiri) muutoksille.

Lasten sosiaalisiin verkostoihin ja toimintaympäristöön kohdistuvat äkilliset muutokset ja perheen kohtaama epävarmuus eivät ole lapsen edun mukainen ratkaisu. Jokaisella lapsella on oikeus kehitykseen, oppimiseen, turvallisiin vertais- ja läheissuhteisiin.

Esityksessä tulisi yksityiskohtaisemmin selvittää miten kaavailut muutokset tukevat näiden oikeuksien toteutumista tämän erityisen haavoittuvassa asemassa olevan lapsiryhmän osalta.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Esityksessä olisi hyvä kuvata miten tämä toteutetaan sopimuksen edellyttämällä tavalla prosessin yhteydessä.

Kansliapäällikkö

Veli-Mikko Niemi

Lakimies

Jenna Uusitalo

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi STM Sosiaali- ja terveysministeri
STM Sosiaaliturvaministeri

VN/24207/2023-STM-30

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: