

Asia: VN/24207/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ehdotuksen suoja-aika, jona aikana oleskelulupaa ei saisi peruuttaa, kun työntekijä jää työttömäksi / The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn

Antaako sääntelyehdotus riittävän pitkän suoja-ajan etsiä uusi työpaikka?

Does the proposed regulation provide a sufficiently long term of protection for holders of work-based residence permits to find a new job?

-

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation

-

Työnantajan ilmoittamisvelvollisuus, kun työntekijän työt loppuvat, ja siihen liitettävä sanktion uhka / Employer's obligation to notify when the employee's work ends and the related threat of sanction

Onko esitys ilmoittamisen määräajoista 7/10 päivää riittävä?

Is the proposed time limit of 7/10 days for notifications sufficient?

-

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation

-

Onko voimassa olevan sanktiosääntelyn (esim. ulkomaalaislain 186-189 §, rikoslaki) soveltaminen riittävää ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä?

Is the application of the current regulation on sanctions (e.g. sections 186-189 of the Aliens Act, Criminal Code) sufficient for cases where the duty to notify has been neglected?

-

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation

-

Työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille ja
asetuksenantovaltuutus / Extension of the right to work to sectors suffering from
labour shortages and the authorisation to issue decrees

Mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Possible comments on the proposed regulation

-

Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

Mahdolliset muut huomiot esityksestä

Possible other comments on the proposal

Helsingin hallinto-oikeus lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Väärinkäytöstilanteet

Esitysluonnoksen yhdeksi tavoitteeksi esitetään työnantajan ilmoitusvelvollisuuden kautta päästä entistä tarkemmin kiinni väärinkäytöstilanteisiin eli tilanteisiin, joissa lupajärjestelmää käytetään väärin. Tältä osin esityksessä ehdotettaisiin muutoksia muun muassa ulkomaalaislain 82 §:ään. Esitysluonnoksessa pykälään säädettäväksi ehdotetun uuden 2 momentin 1 ja 2 kohdat eivät sisältäisi nykyiseen 2 momenttiin nähden muuta uutta kuin työtuntien ilmoittamisen Maahanmuuttovirastolle. Momentin 3 kohta sisältäisi työnantajan velvollisuuden ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, mikäli ulkomaalainen työntekijä on lopettamassa tai lopettanut työnteon.

Nykyistä ulkomaalaislain 82 §:n 2 momenttia koskevan hallituksen esityksen HE 114/2022 vp säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”velvollisuus ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle palkkaamastaan kolmannen maan kansalaisesta perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2009/52/EY) maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 4 artiklaan. Direktiivin tarkoittama ilmoitusvelvollisuus olisi katsottava täytetyksi, jos työ- ja elinkeinotoimisto on jo saanut vaaditut tiedot työnantajalta työntekijän oleskelulupahakemuksen yhteydessä.”

Hallinto-oikeus haluaa tuoda edellä todettuun liittyen yhdessä huhtikuussa 2024 ratkaistussa asiassa esille nousseita seikkoja. Kysymyksessä oli työntekijän oleskelulupaa koskeva valitus. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen elokuussa 2023 katsoen, että työnantajan tarkoituksena oli ollut maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla. Päätöksessä todetun mukaan

Maahanmuuttovirasto oli asiassa muun ohessa lausunut, että ”yrityksen palvelukseen aiemmin työluvan saaneista työntekijöistä suurin osa ei ole ollut vuonna 2022 palkansaajana yrityksessä, vuonna 2023 luvan saaneista ei yksikään”. Valituksessa todettiin taas muun ohessa, että ”monet työntekijät ovat hakeneet oleskelulupia kysymyksessä olevan työnantajan kautta, koska yrityksellä on ollut paljon urakkasopimuksia. Moni oleskeluluvan saanut ei kuitenkaan ole sittemmin ottanut työnantajaan yhteyttä eikä edes ilmoittanut oleskeluluvan saamisesta.”

Hallinto-oikeudella ei ole tarkempaa tietoa, onko kysymys ollut yksittäiseen työnantajaan liittyvistä tapahtumista vai onko vastaavia tilanteita ollut enemmänkin. Joka tapauksessa tilanteet, joissa työntekijä saa oleskeluluvan, mutta ei lainkaan aloita työntekoa hakemuksessa ilmoitetun työnantajan palveluksessa, näyttäisivät jäävän nykyisen ja luonnoksessa esitetynkin työnantajan ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan jää epäselväksi, kuinka tällaisissa tilanteissa päästään kiinni mahdollisiin väärinkäytöstilanteisiin.

Muutoksenhaku

Esitysluonnoksessa on esitetty muutettavaksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 23 §:n säännöstä muutoksenhausta. Hallinto-oikeus kiinnittää tältä osin huomiota säännöskohtaisten perusteluiden ja lakiehdotuksen sisältämään ristiriitaan. Mainitun 23 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan työnantajan valitusoikeus toteutuisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 ja 7 §:ssä säädetyn perusteella, jolloin siitä ei olisi tarpeen säätää erikseen, ja että työnantajan valitusoikeuden osalta ulkomaalaislain 194 § ei tule sovellettavaksi, koska siinä ei viitata kausityölaissa säädettyihin työnantajan syyhyn ja työnantajaan kohdistettavista seuraamuksista. Lakiehdotuksessa on 23 §:ssä kuitenkin mainittu, että muutoksenhaussa sovelletaan ulkomaalaislain 194 §:ää työnantajan valitusoikeudesta.

Esitysluonnoksen sivulla 14 on todettu hallintotuomioistuimien aiemmin esille tuoma siitä, että olisi oikeusvarmuuden kannalta perusteltua, että muutoksenhausta säädettäisiin kattavasti ja täsmällisesti laissa, eikä lain perusteluissa säätämistä enää harjoitettaisi. Hallinto-oikeus pitää ongelmallisena, että esitysluonnoksessa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä sekä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain 31 §:ään että kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 23 §:ään ehdotetaan muutoksia, joiden jälkeen muutoksenhaun edellytyksistä ei enää lainkaan säädettäisi suoraan kyseisissä laeissa. Sen sijaan niiden muutoksenhakupykälät sisältäisivät pelkästään viittauksia ulkomaalaislakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Lisäksi toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen osalta esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa edelleen täydennettäisiin laissa säädettyä toteamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n 5 momentin tulevan sovellettavaksi, jos toimivaltaista hallinto-oikeutta ei 31 ja 23 §:ssä mainittujen säännösten perusteella voitaisi määrittää.

Muuta

Sivulla 29 ensimmäisen täyden kappaleen viimeinen virke sisältää mahdollisen kirjoitusvirheen. Sanan ”että” sijaan oikeampi sana lienee ”jos”.

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Klaus Järvinen ja Mira Kallatsa.

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus