

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/ The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksen mukaan työperusteinen oleskelulupa sidottaisiin työhön siten, että oleskelulupaa ei saisi peruuttaa laissa säädettävänä määräaikana, kun ulkomaalainen työntekijä jää työttömäksi. Työnantajalle esitetään säädettävän velvollisuus ilmoittaa työsuhteen loppumisesta Maahanmuuttovirastolle sanktion uhalla. Työntekijän oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus ehdotetaan laajennettavan koskemaan aloja, jotka olisi aidosti todettu työvoimapula-aloiksi. Lisäksi työnantajan asioinnissa ehdotetaan tarkennettavan sähköisen ja paperisen asioinnin sääntelyä. Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain muutoksenhakusääntelyn osalta tehtäisiin säädöshuoltoa.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa. Lausunnossa on tarkasteltu ehdotusta vain lausunnossa mainituin osin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lakiehdotuksen on arvioitu olevan merkityksellinen perustuslain 6 §:n, 9 §:n 4 momentin, 10 §:n, 18 §:n, 21 §:n, 22 §:n ja 80 §:n kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa on lisäksi huomioitu EU:n perusoikeuskirja sekä Euroopan ihmisoikeussopimus. Ehdotus näyttäytyy relevantilta myös perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta (julkisen vallan käytön perustuminen lakiin sekä tähän kiinnittyvä vaatimus riittävän täsmällisestä sääntelystä).

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu ehdotuksen yhteys muun muassa perhe-elämän suojaan. Perhe-elämä kuuluu perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettun yksityiselämän piiriin (HE 309/1993, s. 52–53), minkä lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaavat osaltaan perhe-elämää. Lisäksi ehdotus on yhteydessä lapsen etuun; muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklassa sekä lapsen oikeuksia koskevassa

yleissopimuksessa (SopS 60/1991) säädetään lapsen oikeuksista. Sääntämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin relevanttia maasta poistamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä ja kuvattu nykyistä käytäntöä sekä siihen sisältyvää kokonaisharkintaa, missä yhteydessä otetaan huomioon muun ohella lapsen etu ja perhe-elämän suoja. Vaikka perusteluissa sinänsä todetaan, että maasta poistamista koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta tehtävän muutoksia, jää nyt ehdotettujen muutosten vaikutus perhe-elämän suojaan ja lapsen etuun epäselväksi perustelujen keskittyessä lähinnä nykykäytännön kuvaamiseen. Esitysluonnoksen merkitystä perhe-elämän suojan ja lapsen edun kannalta olisikin jatkovalmistelussa syytä vielä selkiyttää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, jos sen työntekijän työt loppuvat ennen aikaisesti. Mainitun ilmoitusvelvollisuuden rikkominen olisi suoraan ulkomaalaislain voimassa olevien 186 (ulkomaalaisrikkomus) ja 187 §:n (pidättäytymisoikeus) nojalla sanktioitu. Luonnoksen sääntämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Uuden ilmoittamisvelvollisuuden takia ei kuitenkaan olisi säädettävä uutta sanktiota, vaan sääntely perustettaisiin voimassa olevaan sanktiosääntelyyn ulkomaalaislain 186 ja 187 §:ään, joihin säännöksiin myös työntekijän palvelukseen ottamista koskevan ilmoittamatta jättämistä koskeva sanktiouhka perustuu.” Vaikka kyse ei sinänsä olisi ulkomaalaislakiin ehdotettavasta uudesta seuraamuksesta, ehdotuksessa kyse olisi mainittujen rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten ulottamisesta uusiin laiminlyönteihin. Perusteluissa tätä ei ole selkeästi ilmaistu. Esitysluonnoksen sääntämisyjärjestysperusteluissa sääntelyn on todettu olevan suhteellisuusvaatimuksen mukaista ja täsmällistä. Hallituksen esityksen laatimisohejden mukaan sääntämisyjärjestysperusteluissa on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset. (ks. HELO-ohjeet IV, 12.)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole toistaiseksi perusteltu riittävällä tavalla ulkomaalaislain 186 ja 187 §:n sanktiosääntelyn laajentamista työnantajan ilmoitusvelvollisuuteen työntekijän töiden ennen aikaisesta lopettamisesta. Viittaus aiempaan sanktiosääntelyyn ei yksistään ilmennä, että kyseinen sääntely olisi mm. täsmällistä, välttämätöntä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Perusteluja tulisi tältä osin täydentää asianmukaisesti.

EU-sääntelyn liikkumavara ja toteuttamisvaihtoehdot

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esille, että niin sanottu yhdistelmä lupadirektiivi säätää, ettei työttömyys sellaisenaan ole riittävä peruste työntekijän oleskeluluvan peruuttamiselle edellyttäen, ettei työttömyysjakson kokonaisaika ylitä kolmea kuukautta taikka kuutta kuukautta, jos henkilöllä on ollut kyseinen oleskelulupa yli kaksi vuotta. Esitysluonnoksessa on myös tuotu esiin, että direktiivi asettaa veloitteen säätää ainoastaan direktiivin mukaisista oikeuksista, mutta sallii kansallisesti säädettävän myös paremmista oikeuksista.

Esitysluonnoksessa on sinänsä perusteltu, miksi erityisasiantuntijoilla, EU:n sinisen kortin haltijoilla, kasvuyrittäjillä ja ICT-lain tarkoittamilla johtajilla ja asiantuntijoilla olisi direktiivin pääsäännöstä poiketen kuusi kuukautta aikaa löytää uusi työpaikka ilman vaatimusta oleskella maassa edeltävästi tietty vähimmäisaika. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että lähtökohdaksi esitysluonnoksessa näyttää otetun muutoin direktiivissä määritellyt vähimmäisajat, mitä on perusteltu lähinnä

viittauksella hallitusohjelman kirjaukseen (jossa lähtökohdaksi on otettu kolmen kuukauden määräaika).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valitettavana tilannetta, jossa hallituksen esityksessä ei lapsikorotusten poiston osalta ollut lainkaan tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista vaan ainoastaan viitattu hallitusohjelmaan. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. PeVL 16/2023 vp, kohta 12 ja siinä viitatu lausunnot). Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 23/2022 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp).

Esitysluonnoksessa ei ole tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista ja perusteltu eri vaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, millä perusteella ehdotettuun toteuttamisvaihtoehtoon kaikista muista toteuttamisvaihtoehdoista päädyttiin (ks. HELO-ohjeet).

Edellä mainitut HELO-ohjeet on laadittu eduskunnan päätöksenteon, lain tulkinnan ja soveltamisen sekä yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen kannalta riittävät tiedot sisältävien hallituksen esitysten laatimiseksi. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Riittävät tiedot sisältävät hallituksen esitykset ovat merkityksellisiä eduskunnan käyttäessä esimerkiksi lainsäädäntö- ja budjettivaltaa.

Asetuksenantovaltuus

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain esitöiden mukaan säännös pidättäisi siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaisi siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. (HE 1/1998 vp, s. 131-132.)

Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. (ks. esim. PeVL 74/2022 vp viittauksineen.)

Asetuksenantovaltuus on yleensä hyvä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen (ks. Lainkirjoittajan opas 13.5.1). Tämän perusteella uuteen 72 c §:ään ehdotettu asetuksenantovaltuus olisi hyvä erottaa omaksi 2 momentikseen. Lisäksi asetuksenantovaltuuden muotoilu kaipaisi täsmennystä. Kun pykälän 1 momentissa säädettäisiin

työvoimapula-alojen määrittämisestä, voitaisiin 2 momentti muotoilla esimerkiksi: ”edellä 1 momentin nojalla määritetyt työvoimapula-alat säädetään valtioneuvoston asetuksella”. Mikäli työvoimapula-aloja ei jonain ajankohtana ole eikä niitä siten määritettäisi, ei tuolloin liene myöskään tarvetta asetuksenantoon, minkä vuoksi muotoilu ”voidaan” (säättää) vaikuttaisi tarpeettomalta. Edelleen, kun 72 c §:n ensimmäinen ja toinen virke on muotoiltu ehdottomaan muotoon (”työ- ja elinkeinoministeriö määrittää” ja ”ammattialat määritetään”), on omaksuttu harkinnanvaraa jättävä ”voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella” omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä. Asetuksenantovaltuutta on syytä tarkastella vielä jatkovalmistelussa.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö pitää muutoksenhaun yhtenäistämistä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (23 §) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (31 §) osalta perusteltuna esitysluonnoksessa esitetyin perustein.

Huomioita pykälistä ja käytetty termistö

Esitysluonnoksen ulkomaalaislain 58 a §:n 2 momentin mukaan jos 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu työttömyys kestää yli kolme kuukautta, Maahanmuuttovirasto voi pyytää ulkomaalaista esittämään todisteet siitä, että hänellä on riittävät varat toimeentulonsa turvaamiseksi.

Vaikka yhdistelmäluopadirektiivissä todetaankin, että ”jäsenvaltiot voivat vaatia yhdistelmäluvan haltijoita esittämään todisteet” riittävistä toimeentulonsa turvaavista varoista, ei käsite ”todisteet” istu kansalliseen hallintomenettelyyn, eikä käsitettä ole käytetty voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Tähän nähden esimerkiksi termi ”esittää selvitystä” olisi kannatettavampi ilmaisu.

Esitysluonnoksen ulkomaalaislain 72 b §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus seuraa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa alueensa työmarkkinatilannetta ja tekee päätöksen, jossa annetaan linjaukset ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä sen toimialueella.

Esitysluonnoksen ulkomaalaislain 72 c §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö määrittää yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa työvoimapula-alat, joilla on työvoiman saatavuusongelmia koko valtakunnan alueella. Ammattialat määritetään työhallinnon ja Tilastokeskuksen työllisten ja työttömien määrää sekä avoimia työpaikkoja koskevan tilastoaineiston perusteella ja ottamalla huomioon 72 b §:ssä tarkoitettut alueelliset linjaukset. Ammattialat voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Edellä todetussa 72 b §:ssä ei näyttäisi olevan toista momenttia. Kuitenkin säännöskohtaisissa perusteluissa (esitysluonnoksen s. 29–30) todetaan, että ELY-keskusten päivittäessä alueellisia linjauksiaan ne voisivat ottaa huomioon ”pykälän 2 momentissa tarkoitettut valtakunnalliset työvoimapula-alat”. Viitataan tällä mahdollisesti 72 c §:ssä tarkoitettuihin työvoimapula-aloihin?

Ulkomaalaislain 72 c §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa käytetään useita erilaisia termejä, kuten ”työvoimapula-alat”, ”työvoimapula-ammattilistaus”, ”työvoimapula-ammattit” ja ”ammattipulalistaus”. Esityksen ymmärrettävyyden kannalta olisi keskeistä käyttää yhdenmukaisesti samaa tai samoja termejä sikäli kuin kyse on samasta asiasta, kuten tässä vaikuttaisi lopulta olevan (ammattit ja ammattialat, joilla on työvoimapulaa, sekä kyseisiä ammattialoja koskeva listaus).

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Heiskanen Jasmin
Oikeusministeriö