

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/ The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn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 lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksellä sidottaisiin työperusteinen oleskelulupa työhön siten, että oleskelulupaa ei saa peruuttaa laissa säädettävänä määräaikaana, kun ulkomaalainen työntekijä jää työttömäksi. Työnantajalle säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa työsuhteen loppumisesta Maahanmuuttovirastolle sanktion uhalla. Työntekijän oleskelulupaan liittävä työnteko-oikeus laajennettaisiin koskemaan aloja, jotka on todettu työvoimapula-aloiksi valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi työnantajan asiointissa tarkennettaisiin sähköisen paperisen asiointin sääntelyä. Esitys sisältäisi myös maahantulon ja oleskelun erillislakien muutoksenhakusääntelyn säädöshuoltoa. Totean lausuntonani seuraavan.

Esityksen perusteluissa todetaan, että lainsäädäntöhankkeen taustalla on hallitusohjelman kirjaus, eikä sääntelyn vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ole juurikaan pohdittu. Hallitusohjelma itsessään on annettu tiedonantona perustuslain 62 §:n mukaisesti eduskunnalle ja parlamentaarisisessa järjestelmässä eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen hallitusohjelmalla on näin eduskunnan enemmistön hyväksyntää ja eduskuntavaalien tulosta heijastava erityinen demokraattinen legitimiteetti. Hallitusohjelman asemasta parlamentaarisen enemmistöhallituksen poliittisena ohjelmalla huolimatta lainvalmistelua ei voida yksistään kiinnittää hallitusohjelman antamaan legitimiteettiin vain jokainen lakiesitys on tästä huolimatta perusteltava ja myös lakitasoisen sääntelyn vaihtoehdot on riittävän seikkaperäisesti selvitettävä. Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovatkin useaan otteeseen todenneet valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissa, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen pääasialliseksi perusteluksi (PeVL 60/2014 vp, s. 4/II, PeVL 16/2024 vp, kohta 9, PeVL 19/2016 vp, s. 2, OKV/1772/10/2023 ym., s. 3 ja OKV/1486/21/2024 s. 8–9).

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on melko kattavasti kuvattu esityksen perusoikeuskytkentöjä, mutta esityksen perusteluja perhe-elämän suojan ja lapsen edun kannalta tulisi vielä täsmentää jatkovalmistelussa.

Esityksessä esitetään sanktioitavaksi työnantajalle asetettava uusi ilmoitusvelvollisuus työnteon lopettamisesta (ulkomaalaislain 82 §:n 2 momentti). Vaikka sanktiointi toteutuu jo ulkomaalaislaissa voimassa olevien säännösten kautta (186–187 §), kyse on kuitenkin tämän velvollisuuden osalta uudesta sanktioinnista. Sen vuoksi hallituksen esityksen perusteluissa on perusteltava uusi velvollisuus ja siihen liittyvien rangaistusluonteisten seuraamusten valtiosääntöoikeudellinen luonne sekä tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten toteutumista sääntelyssä keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen.

Ulkomaalaislain 72 a §:ään ehdotetaan asetuksenantovaltuutta. Asetuksenantovaltuuden muotoilu ”voidaan antaa” ei ole sopusoinnussa pykälän muiden, ehdottomampien sanamuotojen kanssa (”määritetään”). Lisäksi pykälässä on ilmeisesti tarkoitus viitata kaikkiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, jolloin niiden osalta tulisi käyttää monikollistamuotoa. Asetuksenantovaltuus olisi selvyiden vuoksi syytä siirtää omaksi erilliseksi momentikseen.

Lainsäädäntöä uudistettaessa on erityistä tarvetta huolehtia Maahanmuuttoviraston sähköisen asioinnin ja tietojärjestelmien toimivuudesta lisääntyvän asioinnin ja ilmoitusten käsittelyssä. Tämä on syytä erikseen varmistaa lainvalmistelun rinnalla, ettei toimeenpanossa tule oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta ongelmallisia tilanteita.

Lopuksi vielä muutama säännöskohtainen huomio. Ehdotetun ulkomaalaislain 58 a §:n 2 momentin mukaan, jos työttömyys kestää yli 3 kuukautta, Maahanmuuttovirasto voi pyytää esittämään todisteet ulkomaalaisen riittävästä varoista toimeentulon turvaamiseksi. Tällaisen sääntelyn tarkoitus ja merkitys jäävät epäselväksi, koska pelkkä toimeentulon selvittämisvaltuus ei sellaisenaan vielä vaikuta saman pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettyyn oleskeluluvan peruuttamattajättämisperusteen olemassaoloon ja soveltamiseen. Näin ollen säännös todisteiden esittämisestä toimeentulosta on tässä kohtaa hieman tarpeeton, koska ulkomaalaisella on pykälän 1 momentin 3 kohdan mukainen 6 kuukauden suoja-aika uuden työn etsimiseen, eikä oleskelulupaa voida tässä tilanteessa ilman erillistä, siihen oikeuttavaa säännöstä peruuttaa, vaikka riittäviä varoja ei olisikaan.

Ehdotetussa ulkomaalaislain 81 c §:n 2 momentissa viitataan ehdotettuun 81 a §:n 2 momentin 4 kohtaan. Tältä osin viittauksen oikeellisuus olisi syytä vielä tarkistaa, koska nähdäkseni kyseisessä momentissa on vain 3 kohtaa. Tarkoitus on ehkä viitata kyseisen momentin 1 kohtaan työvoimapulaloista.

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto