



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

OM 123/43/2016

18.7.2016

Sisäministeriö  
PL 26  
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 13.6.2016

## **LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE KAUSITYÖTÄ JA YRITYSTEN SISÄLLÄ SIIRTYVIÄ JOHTAJIA, ASiantuntijoita ja palkattuja harjoittelijoita koskeviksi laeiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksen tarkoituksena on panna Suomessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2014/36/EU (ns. kausityöntekijädirektiivi) ja 2014/66/EU (ns. ICT-direktiivi). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### **1. lakiehdotuksen 8 § (työnantajan yhteistyövelvollisuus)**

Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan työnantajan on toimivaltaisen viranomaisen erillisestä vaatimuksesta annettava kaikki kausityöhön oikeutavan luvan myöntämiseen, voimassaolon pidentämiseen tai uusimiseen tarvittavat asiaankuuluvat tiedot.

Asianomaisessa pykälässä tai ehdotetussa laissa muutoinkaan ei täsmennetä, mitä toimivaltaisella viranomaisella kohdassa tarkoitetaan. Ehdotetun sääntelyn sanamuotoa on tarpeen tarkistaa siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, mitä viranomaisia tiedonsaantioikeus koskee.

Momentissa tai sen perusteluissa ei tarkemmin selosteta, mitä siinä tarkoitettut tiedot voivat pitää sisällään. Asiayhteydestä voidaan päätellä, että kyse olisi ainakin osittain henkilötiedoista. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perus-

tuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaanti-oikeus ulottuu ja miten tiedonsaanti-oikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaanti-oikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" tietyn tarkoituksen kannalta (kts. mm. PeVL 28/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 19/2012 vp).

Ehdotettu sääntely liittyy kausityöntekijädirektiivin 10 artiklaan, jossa säädetyn mukaisesti jäsenvaltiot "voivat vaatia" työnantajaa antamaan kaikki kausityöhön oikeuttavan luvan myöntämiseen, voimassaolon pidentämiseen tai uusimiseen tarvittavat asiaankuuluvat tiedot. Direktiivin säännös jättää siten mainitusta velvollisuudesta säätämisen kansalliseen harkintaan, joten velvollisuudesta luovuttaa tietoja voitaneen säätää direktiivin mahdollistamaa rajatumminkin. Ehdotettua sääntelyä näyttää siten olevan paitsi tarpeen myös mahdollista rajata vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

#### 1. lakiehdotuksen 10 ja 11 § (päättöksen tekeminen ja tiedoksiantaminen)

Ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaan päätös kausityöhön oikeuttavasta luvasta on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen ja kaikki laissa edellytetyt selvitykset. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan päätös kausityöoleskelulupaa koskevaan hakemukseen on tehtävä ja annettava tiedoksi 90 päivän kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen ja kaikki laissa edellytetyt selvitykset.

Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä päätöksen tiedoksiantotavoista. Lain 2 §:ssä ehdotetaan säädettävän, että ulkomaalaislain maahantuloa, maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevia säännöksiä sovelletaan kausityöntekijän maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon sikäli kuin ehdotetussa laissa ei erikseen toisin säädetä. Ehdotettu sääntelykokonaisuus jättää epäselväksi, sovellettaisiinko päätöksen tiedoksiantamiseen ulkomaalaislain erityissäännöksiä vai hallintolain yleissäännöksiä. Ehdotettua sääntelyä tai vähintäänkin ehdotuksen perusteluita on siksi syytä selventää.

Edellä todettu koskee myös 2. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttia, johon ehdotetaan otettavan vastaavansisältöiset säännökset.

## 2. lakiehdotuksen 23 § (valitus)

Ehdotetun lain 23 §:ään ehdotetaan otettavan mm. säännökset oikeudesta valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen, oikeudesta hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan sekä Maahanmuuttoviraston oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valittuja sääntelyratkaisuja on esitysluonnoksen perusteluissa tarkasteltu niukasti, ja niitä tulisi perustella nykyistä tarkemmin. Sääntelyratkaisut poikkeavat jossain määrin viisumiasioita koskevista ulkomaalaislain säännöksistä (erit. ulkomaalaislain 196 § 2 mom.). Ehdotetut ratkaisut edellyttävät myös näiltä osin perusteluja.

Esityksessä ei perustella Maahanmuuttoviraston valitusoikeutta. Sääntelyratkaisu vastaa sinänsä ulkomaalaislain 195 §:ssä säädettyä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan valitusoikeuksien rajaamista tulisi selvittää (s. 37). Tätä taustaa vasten ehdotukselle tulee olla asianmukaiset perusteet, joiden tulee ilmetä esityksestä.

Jatkovalmistelussa on syytä selvittää, voisivatko ulkomaalaislain muutoksenhakua koskevat säännökset tulla sovellettaviksi esitysluonnoksessa tarkoitettuihin asioihin ehdotettua kattavammin, jolloin ehdotetusta valitussääntelystä voitaisiin mahdollisesti luopua kokonaan (kts. myös ehdotettu 2 §, suhde ulkomaalaislakiin). Kaksinkertaista sääntelyä tulisi lähtökohtaisesti välttää.

Yllä mainitut, muutoksenhakusäännöksiin liittyvät huomautukset maahanmuuttoviraston valitusoikeudesta - pl. jatkovalituskielto - koskevat myös 2. lakiehdotuksen 31 §:ä.

## 2. lakiehdotuksen 24 §

Ehdotetun 24 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädetään toimialoista, joihin kuuluu kausiluonteista toimintaa ja joihin sovelletaan ehdotettua lakia.

Ehdotettu laki koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelun edellytyksiä kausityön tekemistä varten. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä erityisesti perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta, jossa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä.

Kausiluonteisen toiminnan määritelmä ehdotetaan otettavaksi lain 3 §:n 2 kohtaan. Kausiluonteisella toiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jonka kausittaisiin olosuhteisiin liittyvä toistuva tapahtuma tai tapahtumasarja sitoo tiettyyn aikaan vuodesta, jolloin työvoimaa tarvitaan huomattavasti enemmän kuin tavallisesti käynnissä olevassa toiminnassa. Määritelmä ja sitä myöten lain 24 §:än otettavaksi ehdotettu asetuksenantovaltuus jäivät verraten väljiksi.

Esityksen jatkovalmistelussa on syytä ottaa lakiin perussäännökset niistä toimialoista, joihin lakia sovelletaan. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että sääntelyn joustavuuden turvaamiseksi kausityöalat sisältävä luettelo on tarkoituksenmukaisempaa ottaa asetukseen kuin lakiin (s. 47, 48). Lakiin ei välttämättä olekaan tarpeen sisällyttää kausityötä sisältävien toimialojen luetteloa, jos se muodostuu yksityiskohtaiseksi ja tekniseksi (vrt. PeVL 33/2004 vp). Sääntely ei kuitenkaan näin keskeisen seikan – käytännössä lain soveltamisalan ja ulkomaalaisen maahantulo-oikeuden määrittely – voi jäädä täysin avoimeksikaan.

Esityksen perusteluiden mukaan kausityöntekijädirektiivin neuvotteluissa katsottiin direktiivin tarkoittamia aloja olevan vain maatalous ja turismi (esitysluonnoksen s. 48). Toisaalta näiden alojen sisällä on tarkemmin määriteltävissä olevia sektoreita, joilla kausityövoimaa vuodenaikojen vaihtelun vuoksi tarvitaan tai ei tarvita (luonnoksen s. 49). Asetuksenantovaltuuteen tai kausiluonteisen toiminnan määritelmään tulisi ottaa maininnat maataloudesta ja turismista taikka kyseeseen tulevia aloja tulisi muutoin täsmentää, jollei lakiin katsota olevan mahdollista ottaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä asiasta. Lisäksi asetuksenantovaltuudessa on selvyuden vuoksi syytä joko viitata ehdotetun lain 3 §:n 2 kohdan kausityön määritelmään tai ottaa siinä mainitut seikat asetuksenantovaltuuteen. Lisäksi asetuksenantovaltuus tulee muotoilla *lakia tarkempien* säännösten antamista tarkoittavaksi (ks. mm. PeVL 33/2004 vp, s. 4/II).

Ehdotuksen mukaan asetuksenantajana toimii sisäministeriö. Lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallanjaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa (ks. mm. HE 1/1998 vp; PeVL 28/2014 vp, PeVL 20/2010 vp). Käsillä olevan asian yhteiskunnallinen merkityksellisyys huomioon ottaen asetuksenantovaltuus on syytä osoittaa valtioneuvostolle.

### 3. lakiehdotus (laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta)

Ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia ehdotetaan muutettavan muun muassa lisäämällä ulkomaalaisrekisteriin työnantajaosarekisteri. Rekisteriin talletettaisiin tietoja sellaisista luonnollisista henkilöistä ja oikeushenkilöistä, jotka ottavat palvelukseensa ulkomaalaisen työntekijän. Lain 6 §:än, joka koskee arkaluonteisten henkilötietojen tallentamista, ehdotetaan lisättävän säännös siitä, että rekisteriin voidaan tallettaa tietoja henkilöiden lisäksi myös työnantajista.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 1 §:n 1 momentin soveltamisalasäännöksen mukaan ulkomaalaisrekisteriin talletetaan henkilötietoja. Soveltamisalasäännöstä ei ehdoteta tässä yhteydessä muutettavaksi. Henkilötiedoilla, mukaan lukien arkaluonteisilla henkilötiedoilla, tarkoitetaan vakiintuneesti luonnollista henkilöä koskevia seikkoja. Ehdotetut lisäykset työnantajana toimivia oikeushenkilöitä koskevien tietojen tallettamisesta rekisteriin ovat siten varsin huonosti yhteen sovitettavissa ulkomaalaisrekisterilain edellä mainittujen lähtökohtien kanssa, mikä on esityksen jatkovalmistelussa syytä ottaa huomioon.

#### Muuta

Lakiluonnoksiin liittyy säädösteknisiä seikkoja, joiden vuoksi on tarpeen muistuttaa esitysluonnoksen toimittamisesta oikeusministeriön laintarkastusyksikön tarkastettavaksi.

Yksittäisenä seikkana voidaan viitata 2. lakiehdotuksen 1 kohtaan, jonka mukaan ICT-oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä, jos ei ole osoitettu, että Suomessa sijaitseva vastaanottava yksikkö ja kolmanteen maahan sijoittautunut yritys eivät kuulu samaan yritykseen tai yritysryhmään. Tarkoitus lienee ollut säätää mahdollisuudesta hylätä hakemus, jos ei ole osoitettu, että vastaanottava yksikkö ja kolmanteen maahan sijoittautunut yritys *kuuluvat* samaan yritykseen tai yritysryhmään.

Osastopäällikön sijainen,  
lainsäädäntöjohtaja



Antti Leinonen

Lainsäädäntöneuvos



Timo Makkonen