

Asia: VN/24082/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

Keskeinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat:

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavan ulkomaalaislakia ja ulkomaalaislain muuttamisesta annettua lakia (389/2023). Esityksessä ehdotetaan lisättävän työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi erillinen tuloraja, jonka taso määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen mukaan (s. 5) sen tavoitteena on varmistaa, että maahan saapuvilla työntekijöillä on todellinen mahdollisuus elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla, sekä lisätä kokoaikatyön määrää Suomessa. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta ilman, että tulorajan asettaminen rajoittaisi liikaa työvoiman saatavuutta.

Esityksellä lisättäisiin ulkomaalaislakiin työntekijän oleskelulupaan liittyen asetuksenantovaltuutus, joka mahdollistaa erillisen tulorajan asettamisen valtioneuvoston asetuksella. Tuloraja on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella asettaa 1600 euroon niin, että se tulee voimaan mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen. Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä 1.1.2025 TE-toimistot eivät enää tee osapäätöksiä työntekijän oleskelulupiin, vaan tehtävä siirtyy Maahanmuuttovirastolle.

Ulkomaalaislain 72 a § on tästä syystä kumottu 1.1.2025 alkaen ja samasta syystä myös asetuksenantovaltuutus tulorajan asettamiseksi ehdotetaan samassa yhteydessä siirrettäväksi 72 §:ään.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa. Siltä osin kuin lausunnossa esitetään huomioita ehdotetusta ulkomaalaislain 72 a §:n muutoksesta, koskevat samaiset huomiot myös ehdotettua ulkomaalaislain 72 §:n muutosta.

Esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys:

Jaksossa on tunnistettu esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset todeten, että on huomioitava mitä säädetään perustuslain 6 §:ssä, 9 §:n 4 momentissa, 18 §:ssä ja 80 §:ssä.

Esityksen suhde perustuslain 6 §:ään ja 9 §:n 4 momenttiin:

Jaksossa avataan ensin perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältöä. Tämän jälkeen esitellään puolestaan perustuslain 6 §:n keskeistä sisältöä, niin yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta kuin syrjintäkieltoa, avaamalla säännöstä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja perustuslain esitöitä, minkä jälkeen todetaan, että esityksen sisältämä ehdotus tulorajan asettamiseksi työntekijän oleskelulupa on yhteneväinen perustuslain yhdenvertaisuussäntelyn kanssa. Tämän johtopäätöksen perään todetaan muun muassa, että jokaisen valtion harkintavaltaan kuuluu lähtökohtaisesti määrittellä, millä ehdoilla työntekijän oleskelulupa myönnetään ja ettei oleskeluluvan saaminen ole subjektiivinen oikeus ja tulorajoja käytetään jo nyt tietyssä määrin.

HELO-ohjeiden mukaisesti kyseisessä säätämisyjärjestys-jaksossa on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Riittävää ei ohjeiden mukaan ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset (ks. HELO-ohjeet jakso 12).

Viittaukset valtion harkintamarginaaliin koskien oleskeluluvan myöntämisen ehtoja ja tulorajojen käyttämistä vaikuttavat liittyvän lähinnä perustuslain 9 §:n 4 momenttiin. Vaikka oleskeluluvan saaminen ei ole subjektiivinen oikeus, ei tämä tarkoita, etteikö oleskeluluvan myöntämistä koskevan sääntelyn tulisi täyttää perustuslain 9 §:n 4 momentin tulkintakäytännön edellyttämiä syrjinnän ja mielivallan kiellon sekä oikeusturvan vaatimuksia. Esityksestä jää vielä verrattain epäselväksi perustuslain 6 §:n merkitys kyseisen tulorajan asettamisen näkökulmasta, joten kyseistä osiota tulisi jatkovalmistelussa edelleen kehittää.

Esityksen suhde perustuslain 18 §:ään:

Jaksossa todetaan perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeudesta työhön ja elinkeinon vapaudesta. Kun esityksellä ei rajoiteta työnteko-oikeutta jo maassa olevien ulkomaalaisten osalta laajemmin kuin nyt voimassa olevassa sääntelyssä tehdään, vaan esityksellä puututaan luvan myöntämisen edellytyksiin, katsotaan tällä perusteella esityksen sisältämien ehdotusten olevan yhteensopivia perustuslain 18 §:n kanssa.

Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, että perustuslain 18 §:n sisältö ei tyhjene sen 1 momenttiin, vaan kyseisen perustuslain säännöksen 2 momentissa säädetään myös julkiselle vallalle asetetusta toimeksiannosta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 4.2.13 sekä myös HE 309/1993 vp, s. 68-69). Esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa on tehty sangen kattavasti (s. 7-11) selkoa arvioiduista vaikutuksista muun muassa työllisyyteen. Jaksoa tulee täydentää lisäämällä arvio esityksen suhteesta kyseiseen perustuslain 18 §:n 2 momentin julkisen vallan edistämismisvelvollisuuteen.

Asetuksenantovaltuus ja esityksen suhde perustuslain 80 §:ään:

Esitysluonnoksessa käytetyistä käsitteistä ja ilmauksista yleisesti:

Esitysluonnoksen mukaan sen keskeisenä ehdotuksena on ”lisätä työntekijän oleskelulupaan liittyen asetuksenantovaltuutus, joka mahdollistaa erillisen tulorajan asettamisen” (s. 5). Lisäksi todetaan, että ”tarkoituksena on luoda lakiin selkeä ja läpinäkyvä mekanismi, jolla voidaan tarpeen mukaan säädellä palkkavaatimusta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle, mikäli se on tarpeen julkisen talouden tai työvoiman saatavuuden näkökulmasta” (s. 5). Esitysluonnoksen mukaan se sisältäisi ”asetuksenantovaltuutuksen, jonka nojalla valtioneuvosto ottaisi käyttöön erillisen tulorajan” (s. 20).

Oikeusministeriö toteaa aluksi selvyiden vuoksi, ettei valtioneuvosto sinänsä ota erillistä tulorajaa käyttöön, sillä tulorajasta uutena työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä ehdotetaan säädettäväksi lailla, mikä kuuluu eduskunnan toimivaltaan (perustuslain 3 §:n 1 momentti). Tämä sääntelyratkaisu on myös perusteltua ottaen huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentin, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla (ks. tähän liittyen tarkemmat huomiot ehdotuksen asetuksenantovaltuudesta alempana). Valtioneuvostolle olisi tarkoitus antaa ainoastaan kyseisellä lailla asetuksenantovaltuus tarkempien säännösten antamisesta koskien ehdotettua tulorajaa. Tähän liittyen myös s. 5 sanamuoto vaikuttaa verrattain ristiriitaiselta sen antaessa ensinnäkin kuvan, että asetuksenantovaltuus itsessään olisi edellytys tulorajan asettamiselle tai ns. sen ”mahdollistaja”. Tulorajan asettaminen ei edellytä valtioneuvoston asetusta, vaan tulorajasta oleskeluluvan edellytyksenä säädettäisiin lailla. Mikään ei myöskään sinänsä estä minimitason euromäärästä säätämistä lain tasolla esimerkiksi ulkomaalaislain 72 a §:ssä, joten asetuksenantovaltuus ei tässä suhteessa ole välttämätön. Toiseksi, ehdotetun asetuksenantovaltuuden mukaan tarkemmat säännökset ensinnäkin annetaan – ei siis, että niitä voidaan harkinnanvaraisesti antaa. Vastaavasti tulorajan minimitasoa määriteltäessä olisi otettava

huomioon – ei siis, että voidaan ottaa huomioon – että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti. Kyseinenkään edellytys ei ole siten harkinnanvarainen. Siten s. 5 ilmaus siitä, että palkkavaatimusta voidaan tarpeen mukaan säädellä, mikäli se on tarpeen julkisen talouden tai työvoiman saatavuuden näkökulmasta, antaa jokseenkin ristiriitaisesti vaikutelman siitä, että tulorajan asettaminen ja sen muuttaminen olisivat valtioneuvoston varsin vapaassa harkinnassa.

Ulkomaalaislain 72 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa s. 17 todetaan, että työ- ja elinkeinotoimiston tulisi osapäätöstä tehdessään varmistaa, että hakijan palkka ylittää erikseen valtioneuvoston asetuksella määriteltävän palkkarajan tason. Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseinen perustelu on ristiriidassa ehdotetun säännöksen sanamuodon kanssa, jonka mukaan TE-toimiston tulee varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Tältä osin on ristiriidassa vaikuttaa olevan myös asetusehdotuksen 2 §:n perustelut (s. 18), joiden mukaan ”palkan tulee ilman lisiä ylittää palkkaraja” (ks. myös PL 107 §). Mahdollisten soveltamisongelmien välttämiseksi sääntelyn ja sen perusteluiden tulisi olla tältäkin osin johdonmukaisia.

Esitysluonnoksen sanamuotoja tulisi tarkastella jatkovalmistelussa ottaen huomioon myös jäljempänä esitetyt tarkemmat huomiot ehdotetusta asetuksenantovaltuudesta.

Asetuksenantovaltuuden täsmällisyys ja tarkkarajaisuus:

Ehdotetun 72 a §:n 1 momentin 5 kohdan sanamuodon mukaan TE-toimiston tulee työntekijän oleskelulupaa koskevan osapäätöksen tekemiseksi jatkossa ”varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti.” Kyseisen säännöksen 2 momentin sanamuodon mukaan ”tarkemmat säännökset 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetusta palkan minimitasosta ja sen asettamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.”

Vastaavat muutosehdotukset esitetään lisättäväksi ulkomaalaislain 72 §:ään, kun työvoimapalvelu-uudistuksen myötä 1.1.2025 TE-toimistot eivät enää tee osapäätöksiä työntekijän oleskelulupiin, vaan tehtävä siirtyy Maahanmuuttovirastolle. Kun ulkomaalaislain 72 a § on tästä syystä kumottu 1.1.2025 alkaen, myös asetuksenantovaltuutus tulorajan asettamiseksi ehdotetaan samassa yhteydessä siirrettäväksi 72 §:ään. Näin ollen nyt ehdotettava asetusta tulisi kumota ja antaa uudelleen 1.1.2025 alkaen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin 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, ks. laajemmin lain ja asetuksen alasta Lainkirjoittajan opas, alaluku 13.2.)

Kun perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa sekä että laissa on asianmukainen valtuutuslauseke (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti valtuussäännöksiä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota säännösten täsmällisyyteen, niiden soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Vähimmäisvaatimuksena on, että valtuussäännöksessä eritellään riittävän tarkasti asetuksella säänneltäviksi tarkoitetut asiat. Asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevien vaatimusten täyttymistä voi lain valmisteluvaiheessa testata tarkistamalla muun muassa 1) onko valtuutuslausekkeessa määritetty kaikki ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella, 2) sisältääkö laki perussäännökset niistä asioista, joita asetuksenantovaltuus koskee, 3) ovatko asetuksella annettaviksi tarkoitetut säännökset asialliselta merkitykseltään asetuksen tasolle kuuluvia, 4) sisältääkö valtuutuslausekkeen käyttämisen edellytyksiä tai rajoituksia koskevan lausekkeen sekä 5) onko valtuuden nojalla annettavan asetuksen soveltamisala esimerkiksi valtuuttavan lain ja muiden säännösten perusteella täsmällinen ja selvä (ks. Lainkirjoittajan opas 13.5). Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esiin, perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan, kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyin valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (esim. PeVL 74/2022 vp, PeVL 26/2017 vp).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa s. 21 todetaan, että asetuksella on ainoastaan tarkoitus tarkentaa tiettyjen (lain) perusteiden tulkintaa asettamalla euromääräiset tulorajat, joita pienemmällä palkalla oleskelulupia ei voida myöntää.

Oikeusministeriö arvioi, että pelkästään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan palkan tulorajan euromääräisestä minimitasosta säätäminen ei ole seikka, josta välttämättä tulisi säätää lain tasolla, kunhan asetuksenantovaltuus on muutoin asianmukainen ja täyttää perustuslain asettamat vaatimukset. Siten ei liene suoranaista estettä palkan minimimäärästä säätämiseksi asetuksella. Asetuksenantovaltuuksia esimerkiksi tietyn euromäärän vahvistamisesta on myös muissa laeissa (ks. esim. oikeusapulain 3 §:n 2 momentti, vastaanottolain 31 §:n 2 momentti ja 32 §).

Oikeusministeriö huomauttaa aluksi kuitenkin selvyyden vuoksi, että asetuksella voidaan antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä lain tasolla säädettävästä asiasta. Asetus on laissa säädetyn valtuuden nojalla annettava lakia alempiasteinen normi, jonka tulkintaa säädöshierarkian mukaisesti rajoittavat ja ohjaavat perustuslain säännökset sekä lain tasoinen asetuksenantovaltuus, ei toisin päin (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, ks. myös PL 107 §). Asetus ei ole siten lain tulkinnallinen lähde, eikä asetuksen tarkoituksena voi olla ”lain perusteiden tulkinnan tarkentaminen”. Lakia tulkitaan lain sanamuodon, esitöiden ja muiden oikeuslähteiden, kuten oikeuskäytännön, perusteella. Asetuksella ei muutoinkaan voi olla sen säätämiseen valtuuttavan lain tavoitteesta tai tarkoituksesta poikkeavaa päämäärää.

Kyseinen ehdotettu valtuussäännös on lisäksi laeva ja sanamuodoltaan epätasallinen. Ehdotetun valtuussäännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin ”tarkemmat säännökset palkan minimitasosta ja sen asettamisesta”. Jää epäselväksi, minkälaisia tarkempia säännöksiä palkan minimitasosta asetuksella olisi mahdollista antaa, eikä näistä seikoista tarjota esimerkkejä esitysluonnoksessa. Epäselvää on ensinnäkin, mitä olisivat tarkemmat säännökset palkan minimitasosta ja toisaalta, mitä olisivat tarkemmat säännökset palkan minimitason asettamisesta ja mikä näiden kahden välinen ero olisi. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomioita viimeaikaisiin ehdotettuihin asetuksenantovaltuuksiin ja katsonut, että ne muodostuivat perustuslain 80 §:ssä johtuvien vaatimusten kannalta liian avoimiksi (ks. vertailun vuoksi esim. PeVL 106/2022 vp, PeVL 90/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta (PeVL 26/2017).

Asetuksenantoa rajoittavana edellytyksenä – ja tältä osin erona esimerkiksi edellä viitattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 106/2022 vp ja sitä käsittelevään lakiesitykseen – ehdotetussa laissa tosin säädettäisiin, että ”minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti.” Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 17) todetaan, että ”arvio voitaisiin tehdä esimerkiksi siten, että julkistaloudellisia vaikutuksia tarkasteltaisiin vähintään nettotulonsiirrot huomioivan elinkaarilaskelman avulla. Työvoiman saatavuutta tarkasteltaisiin ammatti- ja aluekohtaisesti sekä työvoimapula huomioiden.”

Oikeusministeriö katsoo, että kyseinen asetuksenantovallan käyttämisen rajoitus on huomattavan väljä.

- Esimerkiksi vuoden 2017 maakuntalakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi maakunnan investointien ohjauksesta (HE 15/2017 vp). Maakuntien olisi sen mukaan tullut laatia esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista taloudellisesti merkittävistä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Valtioneuvoston asetuksella olisi säädetty tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia olisi pidettävä maakunnan eri tehtävälaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on

pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 27/2013 vp), ettei asetuksenantovaltuuden pohjana ollut perussäännös sisältänyt tarkempia kriteereitä sille, millaisia investointeja on pidettävä taloudellisesti merkittävänä tai poikkeuksellisen laajakantoisina. Ehdotetun sääntelyn seurauksena maakunnan toimivalta tehdä investointeja koskevia päätöksiä olisi perustunut käytännössä kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksessa määriteltäville kriteereille. Sääntelyä oli perustuslain 121 ja 80 §:n vuoksi välttämätöntä täydentää ehdotettua täsmällisemmällä säännöksillä taloudellisesti merkittävien ja poikkeuksellisen laajakantoisten investointien kriteereistä. Tällainen muutos oli edellytys maakuntalakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

- Lisäksi lausunnossaan koskien ympäristönsuojelulain muutosta perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 45/2016 vp asetuksenantovaltuuden täsmällisyyttä. Lakiehdotuksen 154 a §:ssä säädettäisiin haja-asutuksen kuormitusluvusta, jolla osoitettaisiin yhden asukkaan käsittelemättömien talousjätevesien keskimääräinen kuormitus. Säännökseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä haja-asutuksen kuormitusluvusta. Valiokunnan käsityksen mukaan kuormitusluvun määrittelyllä oli merkitystä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden kannalta. Kun otettiin huomioon kuormitusluvun määrittelyn keskeinen merkitys oikeudellisten velvoitteiden määrittelyssä, kysymys oli sellaisesta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevasta asiasta, jonka määrittelystä pitää perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Asetuksenantovaltuus oli sinänsä asianmukaisesti rajattu tarkempien säännösten antamiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ollut kuitenkaan aivan selvää esimerkiksi, miten keskimääräinen kuormitus määritellään. Kuormituslukua koskevaa perussäännöstä oli siksi syytä täsmentää.

- Hallituksen esityksessä HE 64/2013 vp poliisimieheksi koulutettavan olisi 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti oltava rehellinen ja luotettava. Pykälän 2 momentin nojalla opiskelijaksi otettavalta edellytettävästä rehellisyydestä ja luotettavuudesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 38/2013 vp mukaan pykälän asetuksenantovaltuus jäi perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta väljäksi etenkin, kun otetaan huomioon, että oli kysymys opiskelijavalintaan liittyvistä edellytyksistä.

Vaikka täysin samanlaisesta sääntelyratkaisusta ei olekaan nyt kyse, voidaan kyseisten lausuntojen perusteella arvioida, ettei nyt ehdotetun asetuksenantovaltuuden rajaamista pelkästään siihen, että minimitasoa asetettaessa tulee huomioida, että ”työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaaranna tarpeettomasti” voida pitää perustuslakivaliokunnan kriteerien valossa riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena, kun kyseisen rajauksen sisältö tai tarkemmat kriteerit – toisin sanoen se, mitä kyseisten seikkojen osalta tosiasiallisesti tulee minimitasoa määriteltäessä huomioida ja minkälaisilla menetelmillä – eivät käy ilmi perussäännöksestä. Myös perusteluissa esitettyjä esimerkinomaisia malleja laskelmille voidaan pitää varsin laveina. Se, että esimerkiksi työvoiman saatavuutta tarkasteltaisiin ammatti- ja aluekohtaisesti sekä työvoimapula huomioiden, ei tarjoa kovinkaan tarkkarajaisia ja täsmällisiä edellytyksiä valtioneuvostolle määrittellä asetuksella palkan minimitasoa. Näin ollen tulorajan minimitason asettaminen vaikuttaa jäävän käytännössä pitkälti valtioneuvoston asetuksen varaan. Asetuksenantovaltuuden rajoituksia tulee siten täsmentää.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että edellä esitetty asetuksenantovallan käyttämisen rajoitus, jonka mukaisesti minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti, ilmenee jo ehdotetun lain tasolla. Tällainen rajoitus – kunhan sitä asianmukaisesti muutetaan tai muutoin tarkennetaan ja täsmennetään jatkovalmistelussa – tuleekin pysyttää lain tasolla ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellä esitetyt vaatimukset siitä, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista, se rajataan riittävän tarkasti ja että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Vastaava kuitenkin toistetaan nyt luonnostellun asetuksen 1 §:ssä. Tämänkin perusteella jää epäselväksi, mitä nämä nimenomaan tarkemmat säännökset ovat, joista asetuksella annettaisiin. Oikeusministeriö huomauttaa tähän liittyen, että asetuksella ei voi olla sen säätämiseen valtuuttavan lain tavoitteesta tai tarkoituksesta poikkeavaa päämäärää, eikä asetuksessa saa toistaa lain säännöksiä (ks. erityisesti Lainkirjoittajan opas jakso 18.2.6) Siten ehdotetun asetuksen 1 § vaikuttaa säännökseltä, joka tulisi joka tapauksessa poistaa jatkovalmistelussa. Tämän myötä asetusehdotukseen itseensä ei vaikuta jäävän muuta sisältöä kuin palkan minimitason määrittäminen.

Lisäksi esitysluonnoksen sivulla 5 todetaan, että ”asetettava 1 600 euron tuloraja on linjassa työperusteista maahanmuuttoa tarvitsevien alojen työehtosopimusten kokoaikaisesta työstä maksettavien vähimmäispalkkojen kanssa.” Tämä vaikuttaa ainoalta kohdalta esitysluonnoksessa, jossa kyseistä 1600 euron minimitasoa perustellaan. Vaikuttaakin siltä, ettei ehdotettu 1600 euron tuloraja siten perustu tarjottujen esimerkkien mukaisesti laskelmiin. Esityksessä ei ole avattu sitä, miten 1600 euron minimitason asettaminen on linjassa asetuksenantovaltuuden edellytysten kanssa ja edellä mainittu sivun 5 lausuma vaikuttaa tällä hetkellä ainoalta perustelulta ehdotetulle minimitason valinnalle. Näin ollen asetusehdotuksen sisällön yhteensopivuudelle sen valtuuttavan lain asettamien edellytysten kanssa ei ole esitetty asianmukaisia perusteita.

Edellä esitetyn johdosta oikeusministeriö katsoo, ettei nyky muodossaan valtuussäännöksessä eritellä riittävän täsmällisesti asetuksella säänneltäviksi tarkoitettuja asioita. Mikäli valtioneuvoston asetuksella vahvistettaisiin esimerkiksi ainoastaan palkan minimitaso, tulee asetuksenantovaltuus kirjoittaa muotoon, josta ilmenee tämä asetuksella tarkemmin säänneltävä seikka. Kyseistä asetuksenantovaltuutta koskevaa kohtaa tulee siten täsmentää. Valtuudesta on käytävä ilmi ja määriteltävä selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mihin valtioneuvostolle annettaisiin asetuksenantovaltuus. Lisäksi asetuksenantovallan käyttämistä koskevia lain taseisia rajoituksia ja edellytyksiä tulee edellä esitetysti tarkentaa tai muulla tavoin muuttaa. Samaten tulee tämän jälkeen perustella jatkovalmistelussa asetuksen sisällön – esimerkiksi asetettavan palkan minimitason euromäärän – yhteensopivuus asetuksenantovaltuuden ja sen rajoitusten kanssa ja asettaa minimitaso siten sille tasolle, jolle asetuksenantovaltuus valtuuttaa.

Asetuksenantovaltuuden selkeyden vuoksi 72 a §:n 1 momentin 5 kohtaan ehdotettu rajoitus minimitasoa asetettaessa huomioon otettavista seikoista olisi tarkoituksenmukaista – siinä täsmällisemmässä tai muutoin muutetussa muodossa kuin mihin sitä jatkovalmistelussa kehitetään – siirtää 2 momentin asetuksenantovaltuutta koskevaan kohtaan. Tämä siitä syystä, että kyseinen lause koskee asetuksenantovallan käyttämisen edellytyksiä, eikä ole TE-toimiston osapäätöstä tehtäessä huomioitava seikka, josta säädetään ulkomaalaislain 72 a §:n 1 momentissa.

Lain ja asetuksen ala sekä asetusehdotuksen sisältö:

Kuten edellä on todettu, perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Perustuslain esitöiden mukaan asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (ks. HE 1/1998 vp, s. 131/II).

Esitysluonnoksen laki- ja asetusehdotuksissa käytetään toisistaan poikkeavaa käsitteistöä. Tämä on merkityksellistä myös asetuksen ja lain alan välisen eron kannalta. Kun asetuksella voidaan antaa vain lailla säädetyistä asioista tarkempia säännöksiä, olisi perusteltua käyttää valtuutuksen nojalla annettavassa asetuksessa samaa terminologiaa kuin valtuuttavassa laissa. Kun ehdotetussa laissa käytetään termiä palkan minimitaso, joka määritetään valtioneuvoston asetuksella, olisi perusteltua käyttää myös asetuksessa kyseistä käsitettä. Tältä osin tulee kiinnittää huomiota asetusehdotuksen otsikon lisäksi sen 2 §:n otsikkoon ”työntekijän oleskelulupa-asetettavan tulorajan taso” ja sen sisältöön, jonka mukaan ”työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oleva palkan tulo on 1 600 euroa kuukaudessa”. Asetusehdotuksen nimikettä ja säännösten sisältöä tulee tarkastella jatkovalmistelussa ottaen huomioon edellä esitetyt muut huomiot.

Jaksossa 8 esitetään, että arvioinnissa ei esimerkiksi otettaisi huomioon mahdollisia palkanlisä- tai vuosilomiin liittyviä korvauksia. Arvioinnilla tarkoitetaan mitä ilmeisemmin tulorajaa koskevan edellytyksen täyttymisen arviointia. Esitysluonnoksen mukaan, ”jos työnantaja pystyisi jo etukäteen vakuuttamaan palkanlisät peruspalkan päälle, voitaisiin lisät tapauskohtaisesti huomioida tulevan toimeentulon arvioinnissa. Esimerkiksi jos tietyllä alalla tehdään vain yötyötä, voidaan säännölliset ilta/yötyölisät huomioida arvioinnissa. Luontoisedut, kuten ravinto-, asunto- tai täyshoitoetu voidaan ottaa huomioon verotusarvonsa mukaisesti. Luontoisedut voivat olla osana työntekijän palkkaa tai rahapalkan lisänä. Luontoisetujen verotusarvot tulee olla Verohallinnon luontoisetupäätöksen mukaiset.” Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseiset oleskelulupaharkinnassa huomioon otettavat seikat olisi perusteltua ottaa asetukseen tai lain tasolle. Mikäli asetuksessa on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä tulorajaa koskevan oleskeluluvan edellytyksen arvioinnissa huomioon otettavista seikoista, on tämä seikka otettava huomioon asetuksenantovaltuutta täsmennettäessä. Asetuksella ei voida säätää muista seikoista kuin mihin lain tasoinen valtuus valtuuttaa. Tällä hetkellä asetuksenantovaltuus vaikuttaa valtuuttavan ainoastaan palkan minimitason määrittämiseen.

Asetuksen voimaantulo:

Luonnoksessa ehdotetaan, että 1. lakiehdotus tulisi voimaan 1.6.2024 ja että voimaantulopäivää määriteltäessä tulee ottaa huomioon ehdotukseen kytkeytyvien asetusten voimaan saattaminen (s.

19). Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että ”tuloraja on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella asettaa 1600 euroon niin, että se tulee voimaan mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen” (s. 5). Oikeusministeriö huomauttaa, että kun valtuuden nojalla asetus olisi annettava – toisin sanoen sen antaminen ei jää valtioneuvoston harkintaan – on asetuksen tultava voimaan samanaikaisesti sen laatimiseen valtuuttavan lain tai lainmuutoksen kanssa, eikä sen voimaantuloa voi jättää lain voimaantuloa seuraavaan ajankohtaan. Kyseinen seikka on otettava huomioon esityksen jatkovalmistelussa ja sen aikataulua suunniteltaessa.

Asetuksenantovaltuuden tarpeellisuus:

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että tällä hetkellä ulkomaalaislain 71 §:n 1 momentin 3 kohdassa on oma säännöksensä toimeentuloedellytyksestä työperusteisissa oleskeluluissa. Lainkohdan mukaan ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Lain esitöiden (HE 114/2022 vp) mukaan kokoaikaisessa työssä toimeentuloedellytyksen katsotaan lähtökohtaisesti täyttyvän, kun palkka on vähintään työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukainen tai, ellei soveltuvaa työehtosopimusta ole, jos palkka vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa. Jos palkkaa ei kyseisellä alalla voida määrittellä edellä mainittujen kriteereiden perusteella, tulee sen olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työssäoloehto kartuttavan suuruinen. Esityksen mukaan käytännössä TE-toimisto ei arvioinnissa ensimmäisten oleskelulupien osalta huomioi palkanlisiä tai lomakorvauksia, vaan peruspalkan, mukaan lukien luontoisedut, tulee olla vähintään työssäoloehdon vähimmäisrajan mukainen eli tällä hetkellä 1331 euroa kuukaudessa (s. 5).

Esitysluonnoksen mukaan toimeentuloedellytyksen täyttymisen lisäksi TE-toimiston tulisi jatkossa varmistaa, että hakijan palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää minimitasoa. Toimeentuloedellytystä ei siten olla muuttamassa tai poistamassa.

Esityksestä jää vielä epäselväksi, mikä olisi jatkossa toimeentuloedellytyksen merkitys työntekijän oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa, mikäli työntekijän palkan tulee joka tapauksessa olla vähintään edellytetty minimitaso, mikä olisi enemmän kuin ainakin tämänhetkinen toimeentuloedellytyksen asettama taso. Tähän vaikuttaa myös, mihin ehdotettu palkan minimitason määrä tosiasiallisesti perustuu ja mille tasolle se asetetaan (huomiot ylempänä). Esityksen s. 5 mukaisesti ehdotettu 1600 euroa perustuisi siihen, että se olisi linjassa työperusteista maahanmuuttoa tarvitsevien alojen työehtosopimusten kokoaikaisesta työstä maksettavien vähimmäispalkkojen kanssa. Mikäli minimitason määrän asettaminen perustuu kyseiseen seikkaan, vaikuttaa se oikeusministeriön käsityksen mukaan ainakin joiltain osin päällekkäiseltä työntekijän toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioinnin kannalta, ainakin mitä tulee kyseistä säännöstä koskeviin esitöihin ja niiltä osin kuin kyse on maahanmuuttoa tarvitseville aloille hakeutuvista työntekijöistä ja heidän oleskelulupaharkinnastaan.

Tulkintaa toimeentulo- ja minimipalkkaedellytysten päällekkäisyydestä tukee s. 12 esitetyt vaikutukset TE-toimistojen toimintaan, joiden mukaan ”toimeentulon arvioinnin osalta esityksen myötä TE-toimiston soveltamiskäytäntöön tulee muutoksia --- niiden ammattialojen osalta, joissa ei

sovelleta yleissitovaa työehtosopimusta tai sovellettavan työehtosopimuksen vähimmäispalkka on alle 1 600 euroa kuukaudessa”. Vastaavasti tulkintaa tukee s. 13 esitetyt vaikutukset Maahanmuuttoviraston toimintaan, joissa todetaan, että ”ennen julkisten työvoimapalveluiden uudelleen järjestelyn voimaantuloa hakijan toimeentulon (mukaan lukien tämän esityksen mukainen uusi tuloraja) tarkistaa työntekijän oleskeluluissa työ- ja elinkeinotoimisto. --- Maahanmuuttovirasto tarkistaa hakijan palkan myös työntekijän oleskeluluissa, jolloin sen olisi sovellettava hallituksen esityksen mukaista valtioneuvoston asetusta ja siinä säädettyä nykyistä korkeampaa tulorajaa. --- Ei ole odotettavissa, että tilanne olisi jollain tapaa nykyistä epäselvempi tai muutoin työläämpi yksin sen vuoksi, että toimeentuloedellytyksen lisäksi asetetaan erillinen tuloraja, joka on korkeampi kuin toimeentulon alaraja.”

Edellä esitetystä voidaan kuitenkin katsoa, ettei kyseistä 1600 euron minimitasoa ole muutoinkaan perusteltu niiden rajoitusten ja edellytysten valossa, jonka asetuksenantovaltuus nyky muodossaan minimitason määrää säädettyä edellyttää huomioimaan. Siten toimeentuloedellytyksen ja palkan minimitason välinen suhde jää selvitettäväksi jatkovalmistelussa ja riippuu siitä, mikä on asetuksenantovaltuuden ja sen nojalla annettavan asetuksen lopullinen muoto ja sisältö. Lain soveltamisen, selkeyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta kyseisten oleskeluluvan myöntämisen edellytysten välistä suhdetta tulee joka tapauksessa jatkovalmistelussa selventää.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi muutoinkin kiinnittää huomiota HELO-ohjeiden noudattamiseen. Siten myös esimerkiksi keskeiset ehdotukset-jaksossa tulisi selostaa pääpiirteittäin, mitä esityksessä ehdotetaan sille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja miksi ehdotus on perusteltu keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Vastaavalla tavalla kyseisten tavoitteiden valossa tulee arvioida vaihtoehtoisia toteuttamismalleja. Nyt esimerkiksi vaihtoehtoiset toteuttamismallit lähtevät siitä, että esityksen tavoite on 1600 euron minimitaso, eikä sen varmistaminen, että maahan saapuvilla työntekijöillä on todellinen mahdollisuus elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla, ja lisätä kokoaikatyön määrää Suomessa. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä sen suhteen, mikä esityksen tosiasiallinen tavoite on (ks. tarkemmin HELO-ohjeet).

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Valpuri Tarkka

Suurpää Johanna

Oikeusministeriö

Tarkka Valpuri

Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto