

Asia: VN/12646/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite

Lausuntopyyntönne 24.6.2021

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunto

Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet (jäljempänä työsuojeluviranomainen) lausuvat luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (jäljempänä tutkija-opiskelija -laki) muuttamisesta seuraavaa:

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutoksia mm. opiskelijoille myönnettävän oleskeluluvan keston ja korkeakoulututkintoa suorittavien oleskeluluvan lajiin sekä työnhakua ja yritystoiminnan aloittamista varten myönnettävän oleskeluluvan keston ja joustavuuteen. Jatkossa laissa säädettäisiin direktiiviin (EU) 2016/801 sisältyvien lupien lisäksi myös niin sanotuista kansallisista oleskeluluvista, jolloin myös kansainvälisen suojelun taustaiset ja karkotuspäätöksen saaneet voisivat hakea oleskelulupia tutkija-opiskelija -lain nojalla. Lisäksi tavoitteena on keskittää

saman tyyppisiä oleskelulupiakoskeva sääntely yhteen lakiin ja lisätä tarkentavaa sääntelyä soveltamisen selkeyttämiseksi.

Työsuojeluvalvonnan kanalta keskeisimmät muutokset liittyvät tutkija–opiskelija -lain 14, 15, 16 ja 18 §:iin sekä ulkomaalaislain 77 §:ään. Työsuojeluviranomainen pitää ehdotettuja muutoksia nykytilannetta selkeyttävinä ja kannattaa niitä.

14 §: Työnteko-oikeus ja oikeus harjoittaa elinkeinoa

Tutkija–opiskelija -lain 14 §:ä esitetään muutettavaksi siten, että selkeyden vuoksi opiskelijan työnteko-oikeuden lisäksi pykälässä säädettäisiin jatkossa myös muihin kyseisen lain nojalla myönnettyihin lupiin sisältyvästä työnteko-oikeudesta. Lain 14 §:ssä säädettäisiin siten oleskeluluvista tieteellistä tutkimusta, muuta tutkimusta, työharjoittelua sekä työnhakua ja yritystoimintaa varten sekä oleskeluluvista työloimasopimusten perusteella. Tavoitteena on keskittää saman tyyppisiä oleskelulupia koskeva sääntely yhteen lakiin, jolloin lain soveltaminen olisi selkeämpää hakijoille, viranomaisille ja muille tahoille. Työsuojeluviranomainen pitää säännösten keskittämistä samaan lakiin selkeyttävänä ja kannattaa sitä.

Tutkijoiden sekä työnhakua ja yritystoimintaa varten luvan saaneiden osalta säännös on selkeyttävä, eikä muuta nykytilaa. Ehdotetun 6 a §:n nojalla muuta tutkimusta varten myönnettävien lupien osalta tilanne sen sijaan muuttuisi. Nykyisin lupa myönnetään ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella, jolloin henkilöllä on luvan perusteen mukainen työnteko-oikeus. Jatkossa muuta tutkimusta varten myönnettyyn oleskelulupaan perustuva työnteko-oikeus olisi rajoittamaton. Lakiin otettaisiin myös nimenomainen säännös siitä, että lain 8 §:ssä tarkoitetuilla työharjoittelijoilla on luvan perusteen mukainen työnteko-oikeus eli työnteko-oikeus sillä alalla, jolle lupa on myönnetty. Työsuojeluviranomainen pitää esitettyjä säännöksiä selkeyttävinä.

Opiskelijan työnteko-oikeuteen esitetään muutoksia. Tällä hetkellä opiskelijan työnteko-oikeus on rajattu keskimäärin 25 tuntiin viikossa silloin kun oppilaitos järjestää opetusta. Lisäksi opiskelija voi työskennellä kokoaikaisesti silloin, kun oppilaitoksessa ei järjestetä varsinaista opetusta. Työajan tasoittumisen ajanjaksosta ei ole kuitenkaan säädetty. Lisäksi epäselvyyksiä on aiheutunut siitä, että käytännössä oppilaitokset järjestävät opetusta myös kesälukukaudella. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että jatkossa opiskelijan työnteko-oikeus olisi rajattu siten, että työn määrä tasoittuu kalenterivuoden aikana keskimäärin 30 tuntiin viikossa. Työnteko-oikeus olisi siten samansuuruinen koko vuoden ajan ja tasoittumisjakso määriteltäisiin laissa. Luonnoksen perusteluissa todetaan myös, että tasoittumisjaksossa olisi otettava huomioon luvan myöntämisen ajankohta. Mikäli lupa on myönnetty kesken kalenterivuoden, olisi tasoittumisjakso sinä vuonna luvan myöntämisestä vuoden loppuun. Sama koskisi tilannetta, jossa lupa loppuu kesken kalenterivuoden. Perusteluissa myös todetaan, että työnteko-oikeus koskisi kaikkia ammattialoja kuten nykyäänkin. Tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai opintoihin sisältyvän lopputyön tekemistä ansiotyönä ei otettaisi huomioon 30 tunnin keskimääräistä työskentelyä laskettaessa.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan esitetyt muutokset ja luonnokseen kirjatut perustelut selkeyttävät opiskelijan työnteko-oikeutta.

Lain 14 §:ssä säädettäisiin jatkossa myös siitä, että valtioiden välisen työloimasopimuksen perusteella (9 a §) luvan saaneen työnteko-oikeus määräytyisi kunkin sopimuksen sisällön mukaan. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että ajantasainen tieto voimassa olevista sopimuksista ja niiden työnteko-oikeutta koskevista ehdoista on jatkossakin sekä viranomaisten että muiden tahojen saatavilla helposti esimerkiksi Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla.

Luonnoksessa esitetään lain 14 §:ään lisäksi selkeyttävää säännöstä siitä, että maassa oleskeluluvalla oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on oikeus harjoittaa elinkeinoa. Oikeudesta harjoittaa elinkeinoa ei tällä hetkellä säädetä, mutta vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että maassa oleskeluluvalla oleskelevat kolmannen maan kansalaiset voivat perustaa myös yrityksen ja harjoittaa elinkeinoa Suomessa. Uusi säännös ei siten laajentaisi tai supistaisi vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa oikeutta nykytilaan verrattuna. Työsuojeluviranomainen pitää erittäin hyvänä, että tilanteen selkeyttämiseksi oikeus kirjataan nimenomaisesti lakiin.

15 §: Oikeus aloittaa työnteko ja elinkeinonharjoittaminen ja oikeuden kesto

Luonnoksessa ehdotetaan, että tutkija–opiskelija -lain 15 §:ssä säädettäisiin kaiken kyseiseen lakiin perustuvan työnteko-oikeuden ja elinkeinonharjoittamisen kestosta. Tällä hetkellä 15 §:ssä säädetään työnteko-oikeuden kestosta vain opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta. Muiden tutkija–opiskelija -lain nojalla myönnettävien lupien osalta sääntelyä ei ole koottu samaan pykälään, vaan työnteko-oikeuteen ja sen keston on soveltuvin osin sovellettu ulkomaalaislakia. Työsuojeluviranomainen pitää säännösten keskittämistä samaan lakiin hyvänä ja selkeyttävänä.

Tällä hetkellä haettaessa tutkijan tai työharjoittelijan jatko-oleskelulupaa työntekoa tai yritystoimintaa ei saa jatkaa, jos oleskelulupahakemukseen annetaan kielteinen päätös, johon haetaan muutosta valittamalla. Tämä sääntö poikkeaa kaikista muista oleskeluluvista, joiden osalta työnteko-oikeuden kestosta säädetään ulkomaalaislain 80 §:n 1 ja 2 momenteissa. Muissa oleskeluluvissa työnteko-oikeus kestää kielteisen päätöksen osalta siihen saakka, kunnes päätös on tullut lainvoimaiseksi. Työsuojeluviranomainen pitää säännöksen muuttamista yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltuna. Jatkossa jos työnteko-oikeus perustuu tutkija-opiskelija -lain mukaiseen oleskelulupaan ja jatko-oleskelulupahakemus samalla tai muulla perusteella on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, työnteko-oikeus jatkuu aikaisemman luvan mukaisena, kunnes uuden hakemuksen johdosta on myönnetty oleskelulupa, tai kielteinen päätös on tullut lainvoimaiseksi. Poikkeuksena ovat työharjoittelua ja työlomaa koskevat luvat, joiden osalta luvan kesto on ajallisesti rajoitettu, eikä siksi olisi perusteltua, että työnteko-oikeus jatkuisi luvan päätyttyä.

Tutkija-opiskelija -lain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin työnteko-oikeudesta tilanteissa, joissa on myönnetty opiskelijan oleskelulupa tai oleskelulupa muun opiskelun perusteella ja henkilö saa tutkintonsa valmiiksi. Henkilö voi aloittaa uuden työn tai yritystoiminnan ja työskennellä ilman rajoituksia jo opiskelijan oleskeluluvan tai muun opiskelun perusteella myönnetyn luvan aikana edellyttäen, että hän on hakenut työnteon, työnhaun tai yritystoiminnan perusteella jatkolupaa edellisen luvan voimassa ollessa. Jos päätös on kielteinen, rajoittamaton työnteko-oikeus jatkuu, kunnes päätös on lainvoimainen. Työnteko-oikeutta koskevat säännökset vastaisivat nykysääntelyä, mutta niitä selkeytettäisiin. Luonnoksen perusteella oikeustila on ollut epäselvä sen suhteen, mitä kaikkia lupia säännös koskee. Luonnoksen perusteluissa on nyt täsmennetty, että työnteon perusteella haettavalla luvalla tarkoitettaisiin kaikkia työnteon perusteella myönnettäviä lupia, eli esimerkiksi työntekijän oleskelulupaa ja Suomessa tutkinnon suorittaneen lupaa. Työnhakuluvalla viitattaisiin tutkija-opiskelija -lain 10 §:n mukaiseen lupaan. Yritystoiminnan perusteella myönnettävällä luvalla tarkoitettaisiin sekä yrittäjän oleskelulupaa että kasvuyrittäjän lupaa. Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä, että oikeustilaa selkeytetään perusteluissa.

Tutkija-opiskelija -lain 15 §:ään esitetään myös uutta 4 momenttia, joka vastaisi ulkomaalaislain 80 §:n 5 momenttia. Ehdotetun momentin perusteella oleskelulupaan perustuva työnteko-oikeus päättyy 1-3 momenteista poiketen viimeistään silloin, kun karkottamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Työsuojeluviranomainen toteaa, että tällä hetkellä työsuojeluviranomaisen on hankala selvittää sitä, onko karkottamista koskeva päätös täytäntöönpanokelpoinen. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että sekä valvontaviranomainen että muut tahot voisivat käytännössä varmistua työnteko-oikeuden päättymisestä mahdollisimman helposti.

Tarnaala Erik
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Haapa-alho Noora
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Työsuojelun vastuualue