



Sisäministeriö

SISÄMINISTERIÖ

1/3

17. 01. 2018

INRIKESMINISTERIET

Sisäministeriön lausuntopyyntö 11.12.2017;**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi****VIITE: SMDno 2016-1488**

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen tarkoituksena on panna Suomessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2016/801/EU) tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi vain direktiivin pakottavista osioista eli tutkijoista opiskelijoista, työsuhteisista harjoittelijoista ja Euroopan unionin vapaaehtoishjelmien puitteissa vapaaehtoistoimintaa suorittavien kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä oikeuksista.

Au pair -sijoituksen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta säädettäisiin osana ulkomalaislakia. Tältä osin kyse ei kuitenkaan olisi direktiivin täytäntöönpanosta.

Au pair -tehtävissä työskenteleville henkilöille myönnettävää oleskelulupaa koskeva lainsäädäntö on tervetullut uudistus, sillä kotona tehtävään työskentelyyn liittyy aina sekä ihmiskaupan että muun hyväksikäytön riski. Kotona tehtävää työtä on lähes mahdoton valvoa. Au pairina työskentelevät henkilöt ovat lisäksi nuoria, joilla ei välttämättä ole työskentelymaassa muita kontakteja sijoitusperheen lisäksi. Heillä ei myöskään välttämättä ole riittävää kielitaitoa tai riittäviä tietoja sijoitusmaan lainsäädännöstä omien oikeuksiensa turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseessä on kansallisesta tarpeesta johtuva sääntelytarve, johon myös Valtion tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan 3/2016 (Maahantulon viranomaistoiminta ja sen kehittäminen). Valtion tarkastusviraston totesi tuolloin, että ”pääöksentekoa on vaikeuttanut niin ikään vapaaehtois- ja au pair -toimintaa koskevien luvan saannin kriteerien puuttuminen”. Tämän tarkemmin au pair -sijoitukseen liittyneitä ongelmia ei tuloksellisuustarkastuskertomuksessa kuitenkaan avattu.

Lakiluonnoksessa esitetään säädettäväksi au pair -sijoitukseen perustuvasta oleskeluluvasta siten, että oleskeluluvan myöntämisen kriteerinä olisi muun ohessa hakijana esittämä ”alle kolme kuukautta vanha todistus terveydentilasta, jonka tulee sisältää selvitys yleisimmistä vakavista tartuntataudeista”. (46 §, 1 mom., 6. kohta) Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan tältä osin lisäksi, että ”koska au pair – asui isäntäperheessä, jossa todennäköisesti myös olisi pieniä lapsia, olisi tärkeää, että au pair olisi terve”. Lakiluonnoksen perusteella jää tältä osin epäselväksi, tuleeko esitettävän todistuksen terveydentilasta kattaa selvitys hakijan yleisterveydentilasta vai ainoastaan selvitys yleisimmistä vakavista tartuntataudeista. Joka tapauksessa vähintään perusteluista tulisi käydä ilmi joko viittaamalla asetukseen tartuntataudeista tai muutoin, mitä tartuntatauteja ”yleisimmillä vakavilla tartuntataudeilla” tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Perusteluissa olisi joka tapauksessa asianmukaisempaa kuvailla kriteerit täyttävää oleskeluluvan hakijaa muutoin kuin sanalla ”terve”, jonka merkityssisältö yleiskielen terminä on monitulkintainen ja joka voisi lainsäädännöllisenä kriteerinä laajimmillaan kattaa myös sellaiset krooniset sairaudet, joita ei voitane pitää kategorisena esteenä au pairin tehtävissä toimimiselle.

Sama vaatimus lainsäädännön selkeydestä ja täsmällisyydestä koskee hakijalle esitettävää vaatimusta siitä, että tämä ”esittää todistuksen, ettei hänellä ole rikosrekisteriä”. Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan tältä osin, että ” au pair toimisi isäntäperheen lapsia hoitaen, jolloin lasten turva ja etu vaatii, että au pairilla ei ole sellaista rikostaustaa, joka saattaisi lapsen vaaraan.” Perustelut viittaavat ilmeisesti tilanteeseen, jossa au pair -sijoituksen perusteella oleskelulupaa hakeva henkilö olisi syyllistynyt esimerkiksi lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön tai muuhun vastaavaan rikokseen, joka kuvastaa henkilön sopimattomuutta lasten kanssa toimimiseen. Lakiehdotus on kuitenkin kirjaimellisesti tulkittavissa siten, että mikä tahansa rikosrekisteriotteesta ilmenevä rikos olisi este oleskeluluvan saamiselle. Vähintään perusteluja olisi syytä tältä osin selkeyttää.

Kiinnitän sisäministeriön huomiota lainsäädännön selkeyteen ja käytännön sovellettavuuteen. Lainsäädännön selkeys on erityisen tärkeää sekä viranomaisten että henkilöiden oikeusturvan kannalta silloin, kun on kyse asianosaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Lainsäädännön selkeys on tärkeää myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Lisäksi lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi, että au pairien viikoittainen enimmäistyöaika au pairin ja perheen välillä tehtävässä sopimuksessa olisi 30 tuntia. Ehdotus poikkeaa tältä osin direktiivistä, jossa au pairien enimmäistyöajaksi viikossa artiklassa 16 on asetettu 25 tuntia. Vaikka kyse ei tältä osin ole direktiivin täytäntöönpanosta vaan kansallisesta lainsäädännöstä esitän asian jatkovalmistelussa huomioon otettavaksi seuraavat näkökohdat.

Kuten lakiehdotuksessa ja edellä on todettu, au pair -sijoituksen perusteella maahan tulevat nuoret ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Raja työntekijänä ja au pairina toimimisen välillä voi olla liukuva ja sitä on vaikea asettaa tai valvoa. Tästä syystä lakiehdotuksessa on perustellusti korostettu au pair -sijoituksen kulttuuriin ja kieleen tutustumisen luonnetta ja au pairin työtehtäviä perheenjäsenen kotityöhön verrattavina työtehtävinä. Tarkoituksena on perustellusti estää palkattoman työn teettäminen perus- ja ihmisoikeuksien vastaisena.

Maahanmuuttovirasto kuvaa au pairin tehtäviä verkkosivuillaan siten, että ”asut isäntäperheessä kuin perheenjäsen” ja ”korvaat kevyellä kodinhoitotyöllä ylöpitosi, mutta et ole kokopäiväinen lasten- tai kodinhoitaja”. ”Kevyen työn” määritelmänä tulisi kattaa sekä työn luonne että määrä. Esimerkiksi Euroopan parlamentille vuonna 2011 tehdyssä selvityksessä ”Abused Domestic Workers in Europe: The case of au pairs” suositetaan, että mikäli au pairin viikko-työaika ylittää kahdeksan tuntia, olisi au pairin asemaa tarkasteltava myös työntekijälle kuulu-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

vien oikeuksien näkökulmasta. ("Abused Domestic Workers in Europe: The case of au pairs", Directorate - General for Internal Policies / European Parliament, 2011, s. 120)

Mitä suuremmaksi viikkotyötunti kasvaa, sitä lähempänä au parin asema on työntekijän asemaa. Myös perusteluissa todetaan, että "rajanveto työsuhteen olemassaolosta voi joissakin yksittäistapauksissa olla vaikeaa." Perusteluissa olisi tästä syystä aiheellista vähintään tuoda korostuneemmin esiin au parin 30 viikkotyötunnin enimmäisluonne.

Kiinnittäisin lisäksi huomiota siihen, että lakiluonnoksen mukaan nykyistä ulkomaalaislakia vastaavasti Maahanmuuttovirastolla olisi oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos hallinto-oikeus on kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen tai muuttanut sitä (32 §).

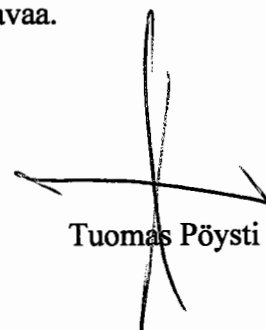
Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan, viimeksi alkoholilakiesitystä koskien, todennut suhtautuvansa pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (PeVL 48/2017 ja esim. PeVL 15/2011 vp. s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitatu) tai jos viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp s. 9).

Lakiluonnoksessa ei ole Maahanmuuttoviraston valitusoikeutta perusteltu. Vaikka kyse on nykyiseen ulkomaalaislakiin perustuvasta menettelystä, on uudessa laissa tarpeen esittää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiset perustelut ja sisällyttää ne myös säätämisyjärjestysperusteluihin.

Säätämisyjärjestysperusteluita olisi perusteltua tarkentaa muutenkin siten, että niistä saa kattavasti oikean kuvan esityksen liittymisestä perustuslakiin ja perusoikeuksien toteutumiseen. Kysymys on EU:n direktiivin kansallisesta toimeenpanosta, jossa keskeinen sisältö tulee unionin direktiivistä ja jossa sääntelytilanne asiallisesti lisää perustuslain 9 §:n 4 momentissa tarkoitettua lailla tapahtuvaa sääntelyä. Oikeusturvaratkaisujen perustuslainmukaisuus uusien säännösten osalta olisi myös hyvä tiiviisti todeta.

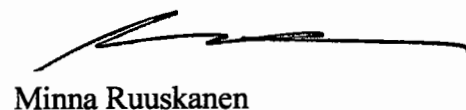
Muilta osin minulla ei ole lakiesityksestä lausuttavaa.

Oikeuskansleri



Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri



Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO