

Tuomas Ojanen

25.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 114/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö ja arvioon lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettua lakia, lapsilisälakia, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia, erikoissairaanhoidolakia, kansanterveyslakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia.
2. Esityksen mukaan ulkomaalaislain työntekoa ja yrittäjyyttä koskevaa sääntelyä muutettaisiin, mutta laissa säilyisi jaottelu kaksivaiheiseen osapäättösharkinnan sisältävään työntekijän oleskelulupaan ja muihin työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin. Lakiin lisättäisiin uudet säännökset työnantajan sertifioinnista. Sääntelyä myös täsmennettäisiin siten, että vakiintuneeseen lainsoveltamiseen perustuvaa käytäntöä kirjattaisiin lakiin. Lisäksi ulkomaalaisen suullisen kuulemisen sääntelyä muutettaisiin ja laissa säädettäisiin kuulemisen tekemisen mahdollisuudesta etäyhteydellä.
3. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säättävän perustuslain 9 §:n 4 momentin ja perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden ja työllisyyden edistämisvelvoitteen sekä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Perusoikeussäännösten ohella ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu asetuksen antamisesta säättävän perustuslain 80 §:n ja julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säättävän perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on kohdittain muihinkin perustuslain säännöksiin liittyvää tarkastelua.

Arvio

4. Esitykseen sisältyy varsin laajat ja perusteelliset säätämisjärjestysperustelut, joissa esitettyihin arvioihin ja johtopäätöksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin voidaan pääosin yhtyä.
5. Säätämisjärjestysperustelut ovat laajuudessaan itse asiassa hiukan kysymyksiäkin herättäviä siihen nähden, että esityksen mukaan ehdotuksesta arvioidaan olevan ”aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto ulkomaalaislain 76–78 §:n

työnantajan sertifiointin ja 187 §:n pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella osalta.” (jakso 12.2).

Työnantajan sertifiointi

6. Lakiehdotuksen 76 §:ssä säädettäisiin työnantajan sertifiointista, jonka tarkoituksena olisi helpottaa paljon ulkomaista työvoimaa rekrytoivien yritysten hallinnollista taakkaa. Työnantajan sertifiointin vaikutuksista säädettäisiin 77 §:ssä ja työnantajan sertifiointin peruuttamisesta 78 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan sertifiointi voidaan muun muassa peruuttaa, jos ”työnantaja ei enää täytä 76 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä sertifiointin myöntämisen edellytyksiä”.
7. Lakiehdotuksen 76 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat säännökset työnantajan sertifiointin myöntämisen edellytyksistä annetaan valtioneuvoston asetuksella.
8. Lakiehdotuksessa jättää avoimiksi 76 §:n 2 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden perusteet. Säännöksen sanamuoto tai muuallakaan lakiehdotuksessa säädettävä jättävät siis avoimeksi, mistä seikoista asetuksenantovaltuuden nojalla olisi tarkoitus tarkemmin säätää.
9. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan sertifiointin myöntämisen edellytyksistä säädetään valtioneuvoston asetuksella, koska edellytykset koskisivat yritystoiminnan tiettyjä tunnuslukuja tietyllä ajanjaksolla ja tietoa tietyn määrän oleskelulupahakemusten ratkaisuista sekä tietoa työnantajavelvoitteiden täyttämisestä, jotka voitaisiin pääosin todeta eri rekistereistä saatavilla tiedoilla.
10. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa edelleen todetaan, että työnantajan sertifiointin myöntämisen edellytyksistä säätäminen valtioneuvoston asetuksella olisi katsottava olevan täsmällistä ja tarkkarajaista, ja että sertifiointin myöntämisestä, sen vaikutuksista ja sen peruuttamisesta säädettäisiin laissa, kuten perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää. Lisäksi valitulla säätämistasolla voitaisiin esityksen mukaan lainsäätämistä joustavammin muuttaa sertifiointin myöntämisen edellytyksiä sen mukaan kuin menettelystä saadaan kokemusta. Koska sertifiointia koskeva sääntely olisi uutta, viimeistään kolmen vuoden kuluttua edellytyksiä tarvittaessa muutettaisiin.
11. Näistä asetuksenantovaltuutta sinänsä selittävistä ja suurelta osin hyväksyttävistä näkökohdista huolimatta asetuksenantovaltuutus jää lakiehdotuksessa sikäli avoimeksi, ettei lakiehdotuksesta itsestään ilmene, mitkä olisivat ne työnantajan sertifiointin myöntämisen edellytykset, joista säädettäisiin ”tarkemmin” valtioneuvoston asetuksella.
12. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä kehottaa perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä mietintövaliokuntaa selvittämään, miten nyt vain esityksen perusteluissa esitetyistä seikoista voitaisiin säätää laissa siten, että laista ilmenisi, mitkä ovat ne työnantajan sertifiointin myöntämisen edellytykset, joista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella lakiehdotuksen 76 §:n 2 momentin nojalla.

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

13. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 187 §:n työnantajalle tehtävän pidättäytymispäätöksen soveltamisalan laajentamista ja myös pidättäytymispäätöksen voimassaolon keston pidentämistä siten, että se voitaisiin tehdä enintään vuodeksi, mutta kun sen tehdään, tehtäisiin se aina kuitenkin vähintään kolmeksi kuukaudeksi. Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 20 §:ssä säädetyn vastaavanlaisen päätöksen kesto ehdotetaan muutettavan samalla tavalla. Kun ehdotuksen ulkomaalaislain 5 luvun sääntely olisi työnantajan kohdalla kattavasti koko luvun läpäisevä, tulisi esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan mahdolliseksi pidättäytymispäätöksen tekeminen hallintovaliokunnan (HaVL 15/2021 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVM 8/2021 vp) esittämällä tavalla kaikkiin työperusteisiin oleskelulupiin. Samalla muutos tarkoittaisi, että pidättäytymispäätöksen tekijäksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi tulisi Maahanmuuttovirasto työ- ja elinkeinotoimiston ohella.
14. Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 12.4 esitettyyn pidättäytymispäätöksen suhteesta perustuslakiin.