Olli Mäenpää
3.4.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 36/2020 vp)

Oleskeluluvan, viisumin ja kausityötodistuksen soveltamisen jatkaminen

Hallituksen esityksen mukaan siinä tarkoitettujen kahden lain nojalla myönnetty oleskelulupa, viisumi ja kausityötodistus oikeuttaisi työntekoon kaikilla huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaisilla aloilla sekä tehtävissä, joita tarkoitetaan kahdessa komission 30.3.2020 antamassa tiedonannossa. Ehdotetut uudet säännökset olisivat voimassa vuoden 2020 loppuun.

Viranomaistoiminnan kannalta ehdotettu sääntely merkitsee, että kyseisten lupien saajilla olisi suoraan säädettävän lain nojalla työnteko-oikeus säännöksissä määritellyillä aloilla. Uutta hakemusta ei siis tarvitsisi tehdä ja lupien voimassaoloaika jatkuisi automaattisesti tämän vuoden loppuun. Sama koskee poikkeustilan aikana myönnettäviä uusia oleskelulupia, viisumeita ja kausityötodistuksia.

Esityksen perusteluissa tehdään selkoa ja arvioidaan hallinnollista vaihtoehtoa, joka perustuisi velvoitteeseen tehdä uusi hakemus ja käsitellä tällainen hakemus uudessa viranomaismenettelyssä. Uuden käsittelyprosessin aiheuttamat hallinnolliset hankaluudet ja käytännölliset vaikeudet eivät kuitenkaan puolla tätä vaihtoehtoa. Sama arvio koskee uuden oleskeluluvan hakemista kausiluonteiseen työhön, koska sillä ei riittävästi pystyttäisi vastaamaan työvoiman tarpeeseen esimerkiksi maataloussektorilla.

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa poikkeusolojen takia lomautettujen ja irtisanottujen ulkomaalaisten työllistymisen huoltovarmuuden kannalta kriittisiin tehtävään, joskaan lain soveltamista ei ole rajoitettu pelkästään lomautettuihin ja irtisanottuihin. Lain kohteena olevien lupien soveltamisen jatkaminen olisi kuitenkin rajoitettu paitsi ajallisesti myös asiallisesti. Lupien jatkon kohteena olisivat 1) huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaiset alat ja 2) komission tiedonannoissa mainitut tehtävät.

Komission tiedonannoissa tällaisia tehtäviä määritellään jossain määrin toisistaan poikkeavasti, mutta niihin kuuluvat muun muassa terveydenhuollon ammattilaiset, terveysalan tutkijat ja vanhustenhoidon ammattilaiset, rajatyöntekijät, maatalousalan kausityöntekijät, kuljetushenkilöstö, tekniikan erityisasiantuntijat sekä elintärkeän tai muuten välttämättömän infrastruktuurin parissa työskentelevät henkilöt.

Tällaisen henkilöstön työpanoksen saamista käyttöön voidaan pitää perusteltuna koronaviruspandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että koronaviruspandemian vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville puutarha-, maatalous- ja luonnontuoteteollisuusaloille, mutta myös rakennusalalle ja telakkateollisuuteen sekä energia- teknologia-, logistiikka- ja kuljetusaloille. Lomautettuja ja työttömäksi mahdollisesti jääviä työperusteisilla oleskeluluvilla asuvia ulkomaalaisia voitaisiin hyödyntää työvoimaa tarvitsevilla sektoreilla, etenkin maatalouden kausityössä. Lain soveltaminen kohdistuisi siten ensisijaisesti näille aloille.

Lailla ei kuitenkaan arvioida olevan erityisen merkittävää vaikutusta työmarkkinoilla. Perustelujen mukaan käytännössä vain pieni osa henkilöistä, joiden oleskelulupa päättyy vuoden 2020 aikana, haluaa ja soveltuu huoltovarmuuden ja työvoiman tarjonnan kannalta kriittisille aloille. Lainmuutoksen työllisyysvaikutuksen arvioidaan jäävän joihinkin satoihin henkilöihin.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 26/2017, s. 37, PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hyväksyttävän perusteen, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Ehdotuksen mukaan voimassa oleva tai uuden säännöksen voimassa olon aikana myönnetty oleskelulupa, viisumi ja kausityötodistus oikeuttaisivat työntekoon säännöksessä tarkoitetuilla aloilla. Sääntely määrittelee siten samanlaisen oikeuden työntekoon kaikille näille luvanhaltijoille. Työnteon alat on säännöksissä rajattu, mikä on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lainmuutoksen tarkoitukseen. Ehdotettu sääntely täyttää näin ollen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen.

Käytännössä luvanhaltijan kelpoisuus ja ammattitaito yhtäältä sekä ammattitaitoisen työvoiman kysyntä toisaalta johtavat todennäköisesti siihen, että vain osa sääntelyn kohteena olevista luvanhaltijoista soveltuu huoltovarmuuden ja työvoiman tarjonnan kannalta kriittisten alojen työtehtäviin. Tämä seikka johtuu siitä, että asiaan vaikuttavat luvanhaltijoiden tosialliset työllistymisolosuhteet eivät ole samanlaisia. Tällaiset luvanhaltijoiden kelpoisuudesta ja ammattitaidosta johtuvat tosiasialliset eroavuudet eivät merkitse perustuslain 6 §:ssä kiellettyä syrjintää.

Lailla säätäminen ja asetuksenantovaltuus

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Uusien säännösten soveltamisalan määrittely ehdotetulla tavalla kuuluu lainsäätäjän kompetenssiin. Ehdotettua laintasoista sääntelyä voidaan tältä kannalta pitää asianmukaisena ja riittävänä.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi lakiehdotusten mukaan asetuksella säätää tarkemmin tehtävistä, jotka määritellään Euroopan komission tiedonannoissa. Ehdotettu asetuksenantovaltuus kohdistuisi säännöksen muotoilun mukaan komission tiedonantoa tarkentavien säännösten antamiseen, sillä ministeriö voisi asetuksella säätää tarkemmin ”tiedonantoihin sisältyvistä tehtävistä”. Asetuksenantovaltuutta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että ministeriö voi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla.

Kun otetaan huomioon lähtökohta, jonka mukaan myös Euroopan unionin verraten yksityiskohtainen lainsäädäntö yhdessä kansallisen lain säännösten kanssa muodostaa sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto tai ministeriö voi valtuuksien nojalla antaa (PeVL 21/2018 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2005 vp, s. 5), ehdotettua tiedonannon määritelmiä tarkentavaa asetuksenantovaltuutta voidaan pitää asianmukaisena.