Janne Salminen 11.5.2020
Kirjallinen lausunto

Hallintovaliokunta

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 65/2020 vp)

Ehdotus

1. Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus ulkomaalaislain väliaikaista muuttamista kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeudesta. Muutokset koskisivat kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä. Kansainvälistä suojelua hakeneella olisi *heti* oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Tällä poikettaisiin kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden alkamisajankohtaan liittyvistä karensseista. Muutos koskisi ensimmäistä että myöhempiä turvapaikkahakemuksia. Soveltamisen osalta edellytyksenä olisi, että lain voimaan tullessa kansainvälistä suojelua koskeva asia on vireillä joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Soveltamisen ulkopuolelle on rajattu hakemukset, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen. Esityksessä ehdotetaan muutosta vain siltä osin kuin työtä tehtäisiin maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Muilla aloilla noudatettaisiin lainsäädäntöön nykyisin sisältyviä karensseja. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että muutettaisiin väliaikaisesti myös säännöstä, joka määrittää kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuvan työnteko-oikeus päättymistä. Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden päättyminen ei olisi sidottu ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen tai hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa raukeamiseen. Esityksen mukaan oikeus tehdä työtä olisi sidottu vastaanottopalveluiden saamiseen. Myös tältä osin ehdotus koskee työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- tai kalataloudessa. Muiden työtehtävien osalta työnteko-oikeus päättyisi nyt voimassa olevan sääntelyn mukaisesti.

2. Ehdotusten taustalla on se, että ajankohtaisissa poikkeusoloissa alkutuotannon alojen on arvioitu kärsivän työvoimapulasta, koska alalle ei ole tarjolla tavanomaiseen tapaan ulkomaista työvoimaa ja kotimainen työvoima ei vastaa kysyntään. Näillä alkutuotannon tehtävillä katsotaan olevan huoltovarmuuteen tai ruokaturvaan vaikuttavaa merkitystä. Hallituksen esityksen mukaan olisi noin 1 000 henkilöä, joilta työnteko-oikeutta rajoittava karenssi poistettaisiin. Näin he ja ne turvapaikanhakijat, joilla on työnteko-oikeus, voivat jatkaa alkutuotannon aloilla täytäntöönpanokelpoisesta poistamista koskevasta päätöksestä huolimatta vastaanottopalvelujen päättymiseen asti.

3. Ehdotettu lainmuutos oli voimassa vain määräajan, aina 31 päivään lokakuuta 2020.

Ehdotuksen oikeudellista arviointia

4. Esityksessä on perusteltu sen tarkoitusta. Esityksellä pyritään lievittämään osaltaan poikkeusolojen aikaisesta työvoiman vähäisestä liikkuvuudesta aiheutuvaa työvoimapulaa. Esitys perustellaan alkutuotannon huoltovarmuus ja ruokaturvallisuusseikoilla, mihin nähden esitykseen liittyy myös paradoksaalisia piirteitä. Lain tavoitteiden toteutumista on vaikea arvioida: todennäköisesti kaikki sinänsä kysymykseen tulevat ihmiset eivät käytännössä kykene tai sovellu työskentelemään alkutuotannossa.

5. Kuten esityksessä tuodaan ilmi, tavoitteena on hyödyntää jo maassa olevaa mahdollista työvoimaa. Tämän työpanoksen saamista käyttöön voidaan pitää perusteltuna poikkeusoloissa.

6. Näistä syistä laki on rajoitettu sekä ajallisesti että tietyille aloille. Nämä rajoitukset ovat asiallisessa yhteydessä lain tarkoitukseen. Siten niitä ei voi pitää mielivaltaisina tai kohtuuttomina.

7. Esityksen ei sisälly mitään pakkoa tehdä kyseistä työtä, mikä on asianmukaista. Käsitykseni mukaan lainsäädännössä ei myöskään ole sellaista mekanismia, joka merkitsisi sitä de facto näissä tilanteissa. Muu olisikin epäasianmukaista perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.

8. Muilta osin esityksessä on avattu myös sen suhdetta perustuslakiin. Käsitykseni mukaan analyysi on asianmukaista ja käytäntöön perustuvaa.

9. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 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 lainsäädännössä. 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 (esim. PeVL 26/2017). Yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6.2 §:n 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 (esim. PeVL 57/2016 vp).

Ehdotuksen mukaan tietyissä rajatuissa tilanteissa ja väliaikaisesti syntyisi ilman karenssia oikeus työntekoon säännöksessä tarkoitetuilla aloilla ja se voisi jatkua pidempään. Sääntelyn perusteella kaikilla samassa tilanteessa olevilla on oikeus tehdä työtä, mikäli sellaista on. Työnteon alat on säännöksessä rajattu alkutuotantoon, mikä on asiallisessa yhteydessä lainmuutoksen tarkoitukseen. Näistä syistä katsoisin sääntelyn täyttävän perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen.

Kaikki samassa tilanteessa säännöksen kannalta olevat ihmisen eivät kuitenkaan tule saamaan esimerkiksi ammattitaidostaan johtuvista syistä työtä alkutuotannosta. Tällaiset esimerkiksi ammattitaidosta johtuvat tosiasialliset eroavuudet eivät merkitse perustuslain 6 §:ssä kiellettyä syrjintää.