Olli Mäenpää
25.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Oleskelulupaa koskeva sääntely

Lakiehdotuksen mukaan oleskelulupaa koskevaa sääntelyä ulkomaalaislain 5 luvussa täsmennettäisiin tarkemmilla säännöksillä, jotka koskevat luvan myöntämisedellytyksiä sekä työnantajan ja hakijan velvollisuuksia. Oleskelulupaa koskevan valtiosääntöisen arvion lähtökohtana voidaan pitää perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään soveltanut kansainvälisen oikeuden vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen, PeVL 37/2022 vp).

Säännöksen perusteluiden mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, jonka on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52). Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Menettelysääntelyn on siten täytettävä myös perusoikeuksina perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset.

Pääasiassa eri viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa, luvan myöntämisen edellytyksiä, selvittämisvastuun sisältöä ja luvan myöntämistä koskevaa sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja selkeänä. Sääntelyyn ei sisälly mielivaltaa tai syrjintää mahdollistavia elementtejä. Menettelyä koskevan sääntelyn soveltamisessa tulevat sovellettaviksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet niitä määrittelevien hallinnon yleislakien perusteella. Ehdotettujen säännösten soveltamiskriteerien määrittely kuuluu näissä rajoissa lainsäätäjän harkintavaltaan.

Sertifiointi

Lakiehdotuksessa säädettäisiin vapaaehtoisesta työnantajan sertifioinnista. Sertifioinnilla tarkoitettaisiin sen myöntämisen edellytykset täyttävälle työnantajalle

hakemuksesta myönnettävää erityistä luottamusasemaa, jonka edellytykset täyttäviin työnantajiin voitaisiin oleskelulupamenettelyssä kohdistaa muita työnantajia kevyemmät menettelyvaatimukset. Tällaiselle erityisasemalle esitetään perusteluissa varteen otettavia syitä. Ongelmallisena menettelyllisen erityisaseman perustamisen kannalta on kuitenkin se, että sertifioinnin edellytyksistä ei säädettäisi laissa, vaan ne määriteltäisiin lakiehdotuksen 76 §:n 2 momentin mukaan kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksella.

Sertifiointi merkitsee oikeudellisesti merkityksellisen erityisaseman perustamista työnantajalle, ja myös lakisääteisistä menettelyvaatimuksista poikkeamiseen oikeuttavan toimivallan käyttö on julkisen vallan käyttöä. Sertifioinnin tulee siten perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen perustua lakiin. Koska asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 26), sertifiointia koskevaa sääntelyä on välttämätöntä täydentää sen edellytykset määrittelevillä lain säännöksillä. Tältä kannalta relevantteja edellytyksiä tuodaan esiin jo esityksen perusteluissa. Samassa yhteydessä olisi aiheellista määritellä myös päätöksenteossa sovellettavan harkinnan perusteita. Elinkeinovapaus puoltaa sitä, että edellytykset täyttävä työnantaja saa sertifioinnin.

Sertifiointi voitaisiin peruuttaa laissa säädettyjen edellytysten perusteella. Peruuttamisperusteiden sääntelyä voidaan pitää aiheellisena ja riittävän täsmällisensä. Työnantajalle tulisi kuitenkin oikeasuhtaisuuden turvaamiseksi lisäksi säädännäisesti perustaa mahdollisuus korjata toimintansa ennen peruuttamispäätöksen tekemistä. Sertifioinnin peruuttamisen jälkeen se voitaisiin myöntää uudelleen enintään kahden tai viiden vuoden kuluttua sen peruuttamisesta. Seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voi olla ongelmallista, että näiden määräaikojen määrittely ei sallisi harkinnanvaraa ja määräajat saattaisivat käytännössä muodostua suhteettoman pitkiksi elinkeinovapauden perusoikeussuojan kannalta. Sertifioinnin puuttuminen ei kuitenkaan muodostu esteeksi oleskelulupamenettelyä koskevien säännösten soveltamiselle, minkä voidaan arvioida lieventävän merkittävästi näitä vaikutuksia työnantajan kannalta.

Pidättäytymispäätös

Esityksen mukaan ulkomaalaislain 187 §:ssä säädetyn pidättäytymispäätöksen soveltamisalaa laajennettaisiin ja sen kestoa pidennettäisiin. Sillä tarkoitetaan päätöstä, jonka mukaan oleskelulupia ei 3-12 kuukauden aikana myönnetä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Pidättäytymispäätös on luonteeltaan hallinnollinen seuraamus lainvastaisesta menettelystä. Sitä on paikallaan arvioida lähinnä elinkeinovapauden rajoituksena. Seuraamukselle on esitetty hyväksyttävät perusteet. Päätöksen tekeminen edellyttäisi yksittäistapauksellista harkintaa, sillä sen edellytyksenä on, että virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävää. Edellytyksenä on lisäksi, että asian-

omainen työnantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Päätöksen soveltamisaika olisi mitoitettava menettelyn moitittavuus huomioon ottaen. Seuraamuksen perusteita voidaan siten pitää oikeasuhtaisina.

Perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Pidättäytymispäätös ei ole perustuslain 8 §:n tarkoittama rangaistus vaan valvonnallinen hallinnollinen seuraamus, eikä se myöskään merkitse hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä. Toimivalta määrätä ehdotetun kaltainen hallinnollinen seuraamus 187 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla tahallisesta tai törkeästä ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitulle työnantajalle ei siten muodostu ongelmaksi rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen sisältyvän kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta. Sääntelyä ei kokonaisuutena arvioiden voida pitää ongelmallisena myöskään elinkeinovapauden tai oikeusturvan vaatimusten kannalta.

Kuuleminen ja DNA-näytteen ottaminen

Lakiehdotuksen 64 ja 66 §:n mukaan kuulemisen ja DNA-tutkimusnäytteen ottamisen valvonnan ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistamisen voisi tehdä myös Suomen edustustoon työsuhteessa oleva henkilö. Koska tehtävän suorittaisi Suomen viranomaisen palveluksessa oleva henkilö, tehtävää ei annettaisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla muulle kuin viranomaiselle. Kuulemiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät tekisi sen sijaan edelleen viranomainen. Näin ollen perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset eivät tule sovellettaviksi osoitettaessa tehtävä edustustoon työsuhteessa olevalle henkilölle.

Vaikka tehtävät voivat sisältää jonkin verran julkisen vallan käyttöä, niiden tekeminen voidaan lailla säätää myös työsuhteisen henkilön tehtäviksi. Tällaiseen työsuhteiseen henkilöön kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin perusteella. Koska julkisyhteisön työntekijään kuitenkin sovelletaan kyseisen säännöksen mukaan vain rikoslain 40 luvun 1-3, 5 ja 14 §:ää, olisi tehtävien luonne huomioon ottaen kuitenkin paikallaan säätää, että ehdotettuja tehtäviä tekevään työsuhteiseen henkilöön sovellettaisiin *virkamiehen* rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Tämä tarkoittaisi, että myös muun muassa lahjuksen ottamista, virkavelvollisuuden rikkomista ja virka-aseman väärinkäyttämistä sisältävät teot olisivat rangaistavia työsuhteisen henkilön tekemänä.

Ulkoiset palveluntarjoajat

Ulkomaalaislain 68 b §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että toisen Schengenvaltion edustuston ensisijaisuudesta palvelujen ulkoistamisessa luovuttaisiin siten, että kyseiset tehtävät voidaan antaa joko palveluntarjoajan tai toisen Schengenvaltion edustuston tehtäväksi. Toisin kuin perusteluissa esitetään, säännösehdotus ei määrittele etusijajärjestystä näiden tahojen välillä.

Sääntelyn kohteena olevat palvelutehtävät ovat luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyviä teknis- ja rutiiniluontoisista tehtäviä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa. Tehtävien hoitaminen ei myöskään sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Ehdotetun palveluntarjoajia koskevan sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 124 §:n vaatimuksiin (ks. vastaavantyyppisistä tilanteista myös PeVL 62/2014 vp, s. 2-3, PeVL 55/2010 vp, s. 2, PeVM 8/2002 vp, s. 3-4).

Oikeusturva

Ulkomaalaislain 190 §:n muutoksenhakua koskeva sääntely perustuu niiden viranomaisten määrittelyyn, joiden päätöksistä saa valittaa. Sääntely saattaa näin muotoiltuna antaa aihetta vastakohtaispäätelmään, joiden mukaan muiden viranomaisten ulkomaalaislain nojalla tekemistä hallintopäätöksistä ei saisi valittaa, jos niitä ei ole erikseen mainittu laissa. Myös muutoksenhakuoikeuden laajuus muodostuu tällaisen määrittelyn perusteella osittain tulkinnanvaraiseksi. Sääntely on näin muotoiltuna ongelmallista siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Koska muutoksenhakuoikeuden käyttäminen hallintoasioissa määräytyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan, 190 §:n säännös olisi perusteltua korvata vakiomuotoisella viittauksella kyseiseen lakiin. Sikäli kuin on perusteltua, että oikeus hakea muutosta esimerkiksi osapäätöstä tai lausuntoa koskevaan päätökseen toteutetaan vasta pääasian yhteydessä, vain siitä olisi aiheellista säätää erikseen.

Työnantajan valitusoikeutta määrittelevään 194 §:ään ehdotetut täsmennykset ovat aiheellisia ja valitusoikeuden määräytymistä täsmentäviä. Ne mukautuvat perustuslain 21 §:n 1 momentin peruslähtökohtiin.