Milka Sormunen
24.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp)

Yleisarvio

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useaa eri lakia: 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, erikoissairaanhoitolakia, kansanterveyslakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia. Esityksessä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa ulkomaalaislain 76–78 §:n työnantajan sertifioinnista ja 187 §:n pidättäytymisestä oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella. Käsittelen sertifiointia ja pidättäytymistä tarkemmin jäljempänä.

Esityksen tarkoituksena on kehittää työ- ja koulutusperusteisia oleskelulupamenettelyitä selkeyttämällä ja nopeuttamalla oleskelulupaprosessia. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään selkeyttämään oikeustilaa, mm. työnantajan ja työntekijän vastuuta oleskeluvan hakuprosessissa. Tarkoituksena on myös karsia eri viranomaisten päällekkäistä työtä. Esitykseen myös sisältyy useita säännöksiä, jotka parantavat työntekijän asemaa.

Tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Myös sääntelyn täsmentäminen on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kannatettavaa. Kuten esityksessä selostetaan, perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 26/2018 vp s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 5). Esityksessä on myös käyty läpi asianmukaisesti relevantteja perustuslain säännöksiä (mm. yhdenvertaisuus PL 6 §, ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella maassa PL 9.4 §, yksityiselämän suoja PL 10 §, oikeus työhön ja elinkeinovapauteen 18 §, oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet 21 §).

Työnantajan sertifiointi (UlkL 76-78 §)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan sertifioinnista (UlkL 76 §). Nykyinen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä sertifioinnista, joten kyseessä on uudenlainen sääntely. Sertifioinnilla tarkoitetaan työnantajan luottamusasemaa oleskelulupaprosessissa, kun työnantaja hakee työntekijöitä palvelukseensa. Kun Maahanmuuttovirasto on myöntänyt

sertifioinnin, oleskelulupaprosessissa voidaan käyttää kevyempää menettelyä. Sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella.

Sertifiointia tulee arvioida ensinnäkin yhdenvertaisuuden (PL 6 §) näkökulmasta, koska sertifiointi asettaa työnantajat ja myös näiden työntekijät eri asemaan. Kuten esityksessä todetaan, yhdenvertaisuuden kannalta on keskeistä, onko erilaiselle kohtelulle hyväksyttäviä syitä perusoikeusjärjestelmän kannalta (esim. esityksessä viitatut PeVL 46/2006 vp, PeVL 18/2010 vp, PeVL 44/2010 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 16/2006 vp ja PeVL 73/2002 vp). Sertifiointi ei saa johtaa työnantajien ja työntekijöiden mielivaltaiseen kohteluun.

Nähdäkseni esityksessä on perusteltu riittävällä tavalla ja uskottavasti, että sertifiointi täyttää yhdenvertaisuuden vaatimukset. Ehdotetun sääntelyn mukaan sertifiointi myönnetään ensimmäisellä kerralla kahdeksi vuodeksi ja sen jälkeen kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Perusteluissa selostetaan, että määräaikaisuuksien perusteena on mahdollisuus kohdistaa työnantajaan valvontaa. Sertifioinnin hyväksyttävyyden kannalta olennainen asia on mahdollisuus sertifioinnin perumiseen tietyin edellytyksin (ehdotettu UlkL 78 §). Sertifioinnin perumisella ei kuitenkaan olisi vaikutusta PL 18 §:n turvaaman elinkeinovapauden harjoittamiselle.

Sertifiointia tulee tarkastella myös PL 21 §:n turvaaman oikeusturvan näkökulmasta. Nähdäkseni ehdotettu sääntely on oikeusturvan kannalta hyväksyttävää, koska sertifioinnin myöntämisestä, sitä koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja sertifioinnin peruuttamista saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Sertifiointia tulee tarkastella myös PL 80 §:n kannalta. Sen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 19/2006 vp, PeVL 29/2004 vp, PeVL 37/2005 vp). Nähdäkseni esityksessä on perusteltu sinänsä asianmukaisesti, miksi sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin asetuksella. Ehdotuksen mukaan sertifioinnin myöntämisestä, vaikutuksista ja peruuttamisesta säädettäisiin laissa PL 80 §:n edellyttämällä tavalla. Katson kuitenkin, että PL 80 §:n kannalta olisi perusteltua, että UlkL 76 §:ään sisältyisi sertifioinnin määritelmä sekä kuvaus sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä. Ehdotetuista UlkL 76-78 §:stä ei nyt ilmene, mitä sertifioinnilla tarkoitetaan. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi hyvä kiinnittää asiaan huomiota.

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella (UlkL 187 §)

Pidättäytymispäätös on karenssiluonteinen hallinnollinen seuraamus, josta säädetään myös nykyisessä ulkomaalaislaissa. Pidättäytymispäätöksellä tarkoitetaan, että oleskelulupia ei myönnetä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja mm. työsuhteen keskeisistä ehdoista ja työnantajan

velvoitteiden täyttämisestä. Edellytyksenä on, että virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävää ja että työnantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Pidättäytymispäätös on hallintopäätös, johon hallintolaki soveltuu, ja siitä voi UlkL 190 §:n nojalla valittaa hallinto-oikeuteen.

Esityksellä laajennettaisiin pidättäytymispäätöksen soveltamisalaa merkittävällä tavalla: kaikki työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat tulisivat pidättäytymispäätöksen soveltamisalaan, kun nykyään soveltamisalaan kuuluvat vain työntekijän oleskeluluvat. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirastolle tulisi myös toimivalta tehdä työnantajaa koskeva pidättäytymispäätös työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi. Pidättäytymispäätöksen kestoa ehdotetaan myös muutettavaksi siten, että pidättäytymispäätös voitaisiin tehdä vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään vuodeksi. Keston pidentämisen tarkoituksena on ehkäistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Esityksen mukaan tarkoituksena olisi ohjata työnantajan toimintaa vastaamaan ulkomaalaislaissa säädettyjä edellytyksiä ja menettelytapoja. Tavoitteena on edistää ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa lisäämällä viranomaisten keinovalikoimaa hyväksikäytön ehkäisyn tehostamiseksi.

Pidättäytymispäätös on merkityksellinen PL 18 §:n turvaaman elinkeinovapauden kannalta. Nähdäkseni ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole ongelmallisia PL 18 §:n kannalta, koska sääntely täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Kuten esityksessä todetaan, työnantajan on mahdollista jatkaa elinkeinotoimintaa pidättäytymispäätöksestä huolimatta ja rekrytoida muita kuin oleskelulupaa hakevia kolmannen maan kansalaisia.

Pidättäytymispäätös on työnantajaan kohdistuva seuraamus, mutta se vaikuttaa luonnollisesti myös työntekijän oikeusasemaan, jos oleskelulupa jää saamatta pidättäytymispäätöksen seurauksena. Pidättäytymispäätöksen tavoitteena on kuitenkin suojata työntekijää. Esityksessä selostetaan, että merkittävyyden arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi kohtuuttoman pitkät työajat, puuttuvat lomat, huomattava alipalkkaus, työturvallisuuden laiminlyöminen, vaaralliset työskentelyolosuhteet tai muut hyväksikäytön tilanteet (s. 114-115). Luetellut seikat loukkaavat useita työntekijän perus- ja ihmisoikeuksia, joten ehdotettu sääntely on nähdäkseni hyväksyttävää myös työntekijän oikeuksien kannalta.

Helsingissä 24. marraskuuta 2022

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto