Asiantuntijalausunto
johtava asiantuntija Berit Kiuru
19.1.2023

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintovaliokunta 20.1.2023

Hallituksen esitys (HE 207/2022 vp) eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä (HE 207/2022 vp) ja ottaa kantaa ehdotuksiin, jotka koskevat ulkomaalaislain sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamista ja Maahanmuuttovirastolle siirrettäviä tehtäviä.

Hallituksen esityksellä järjestellään työ- ja elinkeinohallinnon alan valtiolle jääviä tehtäviä uudestaan. Esityksessä ehdotetulla ulkomaalaislain sääntelyllä työntekijän oleskelulupaan liittyvät tehtävät siirtyisivät Maahanmuuttovirastolle, kun työ- ja elinkeinotoimistot lakkautetaan. Esitys on luonteeltaan pääosin tekninen, mutta se kohdistuu työntekijän oleskelulupajärjestelmän ytimeen. Esityksen yleisenä ongelmana on se, että työntekijän oleskelulupajärjestelmään kohdistuvaa sisällöllistä muutosta tai sen vaikutuksia ei ole esityksessä riittävästi selostettu tai arvioitu.

Ulkomaalaislain osalta muutos on ehdotettu toteutettavaksi lähinnä siten, että työ- ja elinkeinotoimiston paikalle säännöksiin vaihdetaan Maahanmuuttovirasto. Tämä on sinänsä hyväksyttävä ratkaisu. Haasteelliseksi muutoksen tekee se, että ulkomaalaislaista kumotaan joitain säännöksiä kokonaan ja erityisesti 83 §:n toimivaltasäännöksen kumoaminen aiheuttaa sellaisenaan epäselvän tilanteen. Nykyisin työntekijän oleskelulupa käsitellään siis kahdessa eri osassa ja kahdessa eri viranomaisessa. Työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttamisen vuoksi Maahanmuuttovirasto hoitaisi jatkossa molemmat vaiheet ja ensimmäisen vaiheen osapäätös jäisi kokonaan pois. Ehdotettu 83 §:n kumoaminen aiheuttaa sen, että myös Maahanmuuttoviraston toimivalta ratkaista työntekijän oleskelulupa kumotaan kokonaan tällä lainmuutoksella, eikä esityksestä selviä, miten toimivalta jatkossa määritellään tai säännellään. Toki Maahanmuuttovirastolla on yleinen toimivalta ulkomaalaislain 4 luvussa olevan 67 §:n 1 momentin perusteella myöntää oleskelulupia.

Eduskunnassa on samaan aikaan vireillä hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamiseksi (HE 114/2022 vp), jossa ehdotetaan muutettavaksi samaa 83 §:ä, joka ehdotetaan tällä esityksellä kumottavaksi. **Näiden kahden esityksen yhteensovittaminen on olennaisen tärkeää**. Ratkaisumallit lienevät erilaiset sen mukaan kumpi lakiehdotus hyväksytään aikaisemmin. Asian tekee ongelmalliseksi sekin, että nyt valiokunnassa käsiteltävänä olevan lainmuutoksen (HE 207/2022 vp) on tarkoitus tulla voimaan myöhemmin kuin esityksessä 114/2022 vp ehdotetut muutokset. On selvää, että 83 §:ä ei voida kokonaan kumota lailla, joka tulee voimaan 1.1.2025, vaan 83 §:n olisi oltava jatkossakin siinä muodossa kuin siitä säädetään esityksen 114/2022 vp perusteella. Näin ollen kahden eri mietintövaliokunnan (TyV ja HaV) on varmistettava säännöksen sisältö ja tekniset ratkaisut siten, että Maahanmuuttoviraston toimivalta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle on jatkossakin selkeästi säännelty.

Lisäksi olisi tarkistettava muutkin säännökset, joihin ehdotetaan muutoksia molemmissa esityksissä. Esimerkiksi tällä esityksellä ehdotetaan muutettavaksi 86 a §:ä, kun taas esityksellä 114/2022 vp 86 a § ehdotetaan kumottavaksi.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoo, että työntekijän oleskelulupaan liittyvät tehtävät on tarkoituksenmukaista järjestää jatkossa esityksessä ehdotetulla tavalla, mikä

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

tarkoittaa osapäätösmenettelystä luopumista ja lakkautettavien työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Uudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistojen työlupatehtävien henkilöstöresurssit, noin 60 henkilötyövuotta, siirtyisivät Maahanmuuttovirastoon. Päätöksenteon keskittäminen yhdelle viranomaiselle ja osapäätöksistä luopuminen on perusteltua ottaen huomioon hallituksen tavoitteet sujuvoittaa maahantuloa ja nopeuttaa päätöksentekoprosessia.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on hallituksen esitystä valmisteltaessa kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, ettei esityksessä ole tältä osin arvioitu muutoksen vaikutuksia. Ainakin tietojärjestelmämuutoksia ja niistä aiheutuvia kustannuksia sekä henkilöstösiirtojen vaikutuksia olisi ollut syytä tarkastella Maahanmuuttoviraston näkökulmasta.

Luvussa 11 (Esityksen riippuvuus muista esityksistä) todetaan, että jos ulkomaalaislakia muutetaan HE:n 114/2002 vp pohjalta, tulisi nyt käsiteltävänä olevan esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentin 1 kohtaa muuttaa poistamalla kohdasta maininta oleskelulupaan liittyvistä työnantajaa koskevista rajoituksista. Kyse lienee kuitenkin momentin 2 kohdasta, jonka mukaan henkilön rekisteröiminen työnhakijaksi edellyttää, että henkilöllä on oikeus ansiotyöhön myönnetyn oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaan liity työnantajaa koskevia rajoituksia.

Esityksen nykytilaa koskevassa luvussa 2.6 kuvataan hallituksen toimia osaajien maahanmuuton edistämiseksi ja nostetaan esiin pitkäaikaista viisumia koskeva sääntely. Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisella tavoitellaan maahantulon sujuvoittamista eikä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhrien parempaa tavoittamista ja tunnistamista, kuten käsiteltävänä olevan ehdotuksen (HE 207/2022 vp) perusteluissa on harhaanjohtavasti todettu.

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, Maahanmuuttovirastolla olisi voimassa olevan sääntelyn pohjalta edellytykset uusien tehtäviensä hoitamiseen siltä osin, kun on kyse työvoiman saatavuusharkinnan edellyttämästä tiedonsaannista ja tietojen käsittelystä. Saatavuusharkinta olisi jatkossa ulkomaalaislaissa säädetty oleskeluluvan eli henkilön maahantulon ja oleskelun edellytys, joten Maahanmuuttovirastolla olisi oikeus tietojen käsittelemiseen henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Maahanmuuttovirastolla olisi myös oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ulkomaalaislain mukaisen tehtävänsä suorittamiseksi toiselta viranomaiselta (KEHA-keskus) välttämättömät tiedot kyseisen lain 13 §:n 1 momentin nojalla. Siten Maahanmuuttovirasto saisi saatavuusharkinnan tekemiseksi tiedot tiedonsaantioikeutensa nojalla tiedonhallintalain mukaisesti. Tältä osin hallituksen esityksen perusteluja on tarkennettu sisäministeriön valmisteluvaiheessa antaman lausuntopalautteen mukaisesti.

Sisäministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutoksia tulisi ehdottaa suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Vaikuttaa siltä, että lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan muutoksia voimassa olevan lain säännöksiin sellaisina kuin ne olisivat muutettuina hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) esitettävin säännösehdotuksin. Esimerkiksi voimassa olevassa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 11 §:n 1 momentin 7 kohdasssa ei säädetä ELY-keskuksen tiedonsaantioikeudesta hyvinvointialueen viranomaiselta, eikä sitä varsinaisesti perustellusti ehdoteta nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä. Lausuttavana olevan esityksen riippuvuus muusta lainsäädännöstä -osioon on kirjattu, että *hallitus on valmistellut saman aikaisesti tämän esityksen kanssa hallituksen esityksen kotoutumisen edistämisestä annetun lain kokonaisuudistuksesta. Edellä mainitun esityksen hyväksyminen esitetyssä muodossa edellyttää, että eduskunta on hyväksynyt tässä esityksessä esitetyn työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen (1. lakiehdotus). Kotoutumisen edistämisestä annetun lain kokonaisuudistus ja*

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

tämä esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.1.2025. Jos lausuttavana olevassa esityksessä maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotettavat muutokset on tarkoitus hyväksyä ennen esityksessä HE 208/2022 vp ehdotettavia muutoksia, tulisi esityksessä olla vain säännöksiin tosiasiallisesti tässä esityksessä ehdotettavat muutokset suhteessa voimassa olevaan lakiin. Siten esityksessä HE 208/2022 vp maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotettavia ja mahdollisesti myöhemmin hyväksyttäviä muutoksia ei tämän esityksen yhteydessä tulisi käsitellä ja hyväksyä.

Esityksen riippuvuus muusta lainsäädännöstä -osiossa on asianmukaisesti viitattu hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien kumoamisesta (HE 123/2022 vp). Lausuttavana olevan esityksen antamisen jälkeen tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 1 momentin 25 kohtaa on muutettu 1.1.2023 voimaan tulleella lailla 940/2022. Voimassa olevan säännöksen mukaan [t]ulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä, seuraavasti: työ- ja elinkeinotoimistolle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle 23 kohdassa mainittuihin tarkoituksiin, palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) toimeenpanoa varten sekä ulkomaalaislaissa säädetyn työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvan osapäätöstä varten. Lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttamista ja niille ulkomaalaislaissa säädetyn työntekijän oleskeluluvan osapäätöksen saatavuusharkinnan siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Siten tästä esityksestä johtuvat muutokset tulisi tehdä myös tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 25 kohtaan. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Maahanmuuttoviraston oikeus saada tulotietojärjestelmään tallennettuja tietoja ulkomaalaislaissa säädettäväksi ehdotetun saatavuusharkinnan suorittamiseksi voisi jatkossa perustua tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 24 kohtaan.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on esitystä valmisteltaessa kiinnittänyt lausunnossaan huomiota myös siihen, että jatkokäsittelyssä on syytä arvioida tietojärjestelmämuutosten tarve siltä osin, kun on kyse ulkomaalaisasioiden sähköisestä asiankäsittelyjärjestelmästä (UMA). Kokonaisuudessaan on varmistettava, että tietojen saantia koskeva lainsäädäntö on kunnossa ja että Maahanmuuttovirastolla on tietojärjestelmätasolla teknisesti ja käytännössä mahdollisuus saada tiedot käyttöönsä sujuvasti, jotta se voi hoitaa sille siirrettävät uudet tehtävät.