

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelevä varten annettua lakia, lapsilisälakia, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia, erikoissairaanhoidtolakia, kansanterveyslakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.12.2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta, 9 §:ssä liikkumisvapaudesta, 10 §:ssä yksityiselämän suojasta,

Valiokunnan lausunto PeVL 74/2022 vp

18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapauteen, 21 §:ssä oikeusturvasta, 80 §:ssä lain alasta ja 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetyin kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Ehdotuksesta arvioidaan kuitenkin olevan aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja seitsemää muuta lakia. Esityksen tavoitteena on helpottaa oleskeluluvan hakemista, lisätä sähköistä asiointia ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä. Lisäksi esityksen tavoitteena on laajentaa pidättäytymispäätöksen soveltamisalaa ja lisätä viranomaisten keinovalikoimaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn tehostamiseksi sekä mahdollistaa työnantajiin kohdistuvat seuraamukset vilpillisen toiminnan tilanteissa.

(2) Esitykseen sisältyy laajat säätämisyksitystä koskevat perustelut. Perustuslakivaliokunta voi pääosin yhtyä tältä osin esitettyihin johtopäätöksiin.

Työnantajan sertifiointi

(3) Ulkomaalaislain 76 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan sertifiointista. Sertifiointilla tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen (s. 96—97) mukaan työnantajan luottamusasemaa oleskelulupaprosessissa, kun ne hakevat työntekijöitä palvelukseensa. Esityksessä viitataan siihen, että kun sertifiointi on myönnetty, työnantajan taustasta ja kyvystä on varmistuttu siten, että sen osalta oleskelulupaprosessissa voidaan käyttää kevyempää menettelyä.

(4) Ulkomaalaislain 76 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sertifiointin myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen säätämisyksitystä koskevien perustelujen (s. 122) mukaan myöntämisen edellytyksistä säädetään asetuksella, koska edellytykset koskevat yritystoiminnan tiettyjä tunnuslukuja tietyllä ajanjaksolla ja tietoa tietyn määrän oleskelulupahakemusten ratkaisusta sekä tietoa työnantajavelvoitteiden täyttämistä, jotka voitaisiin pääosin todeta eri rekistereistä saatavilla tiedoilla.

(5) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3/II—4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyin valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsäännö-

Valiokunnan lausunto PeVL 74/2022 vp

töisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

(6) Nyt käsillä olevaan lakiehdotukseen ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sisälly lain tasoista perussäännöstä niistä sertifiointin myöntämisen edellytyksistä, joista asetuksella on tarkoitus säätää tarkemmin. Ehdotettua sääntelyä on täydennettävä tällaisella, esimerkiksi esityksen perusteluissa esiin tuotuja edellytyksiä sisältävällä perussäännöksellä. Tämä on edellytyksensä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kuuleminen ja DNA-näytteen ottaminen

(7) Ulkomaalaislain 64 ja 66 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että kuulemisen ja DNA-tutkimusnäytteen ottamisen valvonnan ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistamisen voisi tehdä myös Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. Molemmissa säännöksissä ehdotetaan säädettäväksi, että kyseisiin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan säännöksissä tarkoitettuja tehtäviä.

(8) Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Pykälän 2 momentin mukaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan kuitenkin vain rikoslain 40 luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 126) mukaan 64 ja 66 §:ssä tarkoitettujen tehtävien voidaan arvioida sisältävän ”jonkin verran” julkisen vallan käyttöä ottaen huomioon, että menettelykokonaisuutena sekä suullinen kuuleminen että DNA-tutkimusnäytteen ottamisen valvonta ja näytteenantajan henkilöllisyyden tarkistaminen ovat merkittävä tekijä päätöksenteossa.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi sääntelyn selkeys ja tehtävien luonne huomioon ottaen perusteltua säätää, että ehdotettuja tehtäviä tekevään työsuhteiseen henkilöön sovelletaan nimenomaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Hallintovaliokunnan on syytä harkita sääntelyn täydentämistä.

Muutoksenhaku

(10) Ulkomaalaislain 190 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Sääntely perustuu niiden viranomaisten määrittelyyn, joiden päätöksistä saa valittaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiseen luetteloon perustuvassa sääntelytavassa voi jäädä epäselväksi, onko asianosaisella oikeus saada lain muiden säännösten nojalla tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi silloinkin, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua mielessä (ks. PeVL 27/2021 vp, kappale 26). Valiokunnan mukaan myös esimerkiksi säännökset niin sanottua subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. erit. PeVL 20/2005 vp, s. 7/II ja siinä viitattut).

Valiokunnan lausunto PeVL 74/2022 vp

(11) Muutoksenhakuoikeus on tämän vuoksi syytä muotoilla yleiseksi oikeudeksi esimerkiksi vakiomuotoisella viittauksella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on tällöin mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (ks. PeVL 29/2013 vp, s. 3/II, PeVL 20/2005 vp, s. 8/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 76 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 1.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen