Valtioneuvoston kanslia **Muistio 19.12.2019**
Istuntoyksikkö

VALTIONEUVOSTON OHJESÄÄNNÖN MUUTTAMINEN

Ohjesäännön muutos oikeusministeriön toimialalla

14 §:n 6 kohdan muuttaminen

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 34 §:n 2 momentin mukaan itsehallintoa koskevat asiat esitellään valtioneuvostolle oikeusministeriöstä. Maakunnan taloutta koskevat asiat esitellään kuitenkin valtiovarainministeriöstä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14 §:ssä säädetään oikeusministeriön toimialaan kuuluvista asioista. Pykälän 6 kohdan mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Säännöstä koskevassa perustelumuistiossa (1.4.2003) todetaan, että toimialaan kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto lukuun ottamatta maakunnan taloutta. Maakunnan taloutta ei kuitenkaan mainita valtiovarainministeriön toimialaa koskevassa ohjesäännön 17 §:ssä.

Ohjesäännön oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön toimialaa koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin vastaamaan jo voimassa olevaa oikeustilaa.

Ohjesäännön muutos valtiovarainministeriön toimialalla

17 §:n 11 kohdan muuttaminen

Ohjesäännön 17 §:n 11 kohtaan lisätään valtiovarainministeriön toimialaan tietopolitiikka, jolla tarkoitetaan politiikkatoimia, joilla edistetään tiedon ja tietovarantojen hyvää hallintaa ja tehokasta hyödyntämistä sekä edistetään muun muassa tiedon keräämistä, avaamista, yhdistämistä, jakamista ja säilyttämistä sekä vahvistetaan tietoturvallisuutta. Ehdotetun ei ole tarkoitus poistaa tai kaventaa oikeusministeriön toimivaltaa sille kuuluvan yleislainsäädännön tai muun valmistelun osalta Tietohallinto-käsitteen tilalle esitetään käsitettä tiedonhallinta, joka on linjassa 1.1.2020 voimaan tulevan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) kanssa. Tiedonhallinnan käsite kattaa kohdassa aiemmin olleen tietohallinnon ja tietoturvallisuuden sekä on myös muilta osin sisällöltään kattavampi kuvaamaan valtionvarainministeriölle kuuluvaa tehtävää. Valtionhallinnon sijaan kyse olisi julkisesta hallinnosta, koska edellä mainitussa tiedonhallintalaissa säädetään osaston toimialaan kuuluvista tehtävistä koskien koko julkista hallintoa.

17 §:n 12 kohdan muuttaminen

Ohjesäännön 17 §:n 12 kohdasta poistettaisiin maininta rekisterihallinnosta. Rekisterihallinto on organisatorinen käsite, joka on käytännössä käsittänyt maistraattien

ja Väestörekisterikeskuksen toiminnan. Maistraatit yhdistyvät Väestörekisterikeskukseen 1.1.2020, ja samalla Digi- ja väestötietovirastosta annetulla lailla (304/2019) kumotaan rekisterihallintolaki (166/1996). Jatkossa Digi- ja väestötietovirasto toimii valtakunnallisena keskushallinnon viranomaisena. Lisäksi teknisenä muutoksena väestökirjanpito siirretään uudeksi 16 kohdaksi.

Uusi 17 §:n 15 kohta

Edellä esitetyn 14 §:n 6 kohtaa koskevan muutoksen vuoksi täsmennettäisiin myös valtiovarainministeriön toimialaa. Edellä sanotun lisäksi valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 12a kohdan mukaan valtiovarainministeriön tehtäviä ovat Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvun mukaiset asiat ja valtiovarainministeriön työjärjestyksen (966/2005) 4 §:n 20 kohdan mukaan budjettiosasto valmistelee asiat, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolain 7 lukua.

Uusi 17 §:n 16 kohta

Teknisenä muutoksena väestökirjanpito siirretään 17 §:n 12 kohdasta uudeksi 16 kohdaksi. Paikallishallinnon ulottuvuuden sisältäneen rekisterihallinnon poistamisen jälkeen väestökirjanpidon siirtäminen omaksi kohdakseen on luontevampaa.

Ohjesäännön muutos sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla

15 §:n 2 kohdan ja 21 §:n 10 kohdan muuttamisesta

Nykytila

Sisäministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikan kokonaisuudesta. Maahanmuutto käsittää ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sekä oleskelun ja työnteon Suomessa. Maahanmuuton keskeisiä osa-alueita ovat laillisen maahanmuuton edistäminen, kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitseville, laittoman maahantulon ja maahanmuuton torjuminen. Maahanmuuttopolitiikalla edistetään myös kotouttamista ja hyviä etnisiä suhteita sekä syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden toteutumista. Maahanmuuttopolitiikassa toteutuvat ihmis- ja perusoikeudet.

Valtioneuvoston ohjesäännön 15 §:n 2 kohdan mukaan sisäministeriön toimialaan kuuluvat maahanmuutto, kansainvälinen suojelu ja paluumuutto. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin kuuluvat 21 §:n mukaan muun muassa työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu (1 kohta), työympäristökysymykset, työelämän yhdenvertaisuus, työehtosopimukset ja työriitojen sovittelu (2 kohta) sekä maahanmuuttajien kotouttaminen (10 kohta). Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluu 22 §:n 7 kohdan mukaan työsuojelu. Ulkoministeriön toimialaan kuuluvat Suomen ulkomaan edustustot (13 §:n 8 kohta). Suomen ulkomaan edustustojen tehtävänä on oleskelulupahakemusten vastaanottaminen ulkomailla.

Maahanmuuton tehtäviä ovat sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) 1 §:n mukaan maahanmuutto ja kansainvälisen suojelun antaminen, turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja joukkopakotilanteisiin varautuminen, ulkomaalaislain (301/2004) nojalla tapahtuva säilöönotto, paluumuuttoon, maastamuuttoon ja ulkosuomalaisiin liittyvät asiat sekä ulkomaan kansalaisten paluu ja palauttaminen. Työ- ja elinkeinoministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa

(1024/2007) säädetään työvoimapolitiikkaan liittyvistä tehtävistä ja niitä sovelletaan myös ulkomaiseen työvoimaan. Tehtäviä ovat muun muassa työ- ja elinkeinopolitiikan strategia, ohjaus ja toimeenpano (1 kohta), julkisen työvoima- ja yrityspalvelun suunnittelu ja toimeenpano (8 kohta), Euroopan unionin ja kansallisen työllisyyspolitiikan sekä valtion viranomaisten työllisyyttä edistävien tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittaminen (9 kohta), työllisyysohjelmien valmistelu ja toimeenpano (10 kohta), maahanmuuttajien kotouttaminen ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) toimeenpano (11 kohta), työsuhde- ja työaikakysymykset sekä työelämän osallistumisjärjestelmiin ja työehtosopimuksiin liittyvät ja muut työympäristökysymykset (14 kohta), työelämän yhdenvertaisuus ja työsyrjinnän ehkäisy (16 kohta).

Työvoiman maahanmuutosta osana laillista maahanmuuttoa säädetään pääosin ulkomaalaislain 5 luvussa (Työnteko). Lisäksi ulkomaalaislain 4 luvussa on säännökset oleskeluluvan myöntämisestä au pair -sijoitusta varten (46 §) ja kasvuyrittäjän oleskeluluvasta (47 g ja h §). Lisäksi on säädetty erillislait kolmansien maiden kansalaisten kausityöstä ja yritysten sisällä siirtyvistä: laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (kausityölaki 907/2017) ja laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (ICT-laki 908/2017). Ulkomaalaislain 5 luvussa säädetään myös muista oleskeluluvista ansiotyötä varten, työnteko-oikeudesta muulla oleskeluluvalla ja työnteko-oikeudesta ilman oleskelulupaa.

Opiskelijoiden, tutkijoiden ja työharjoittelijoiden maahantuloon ja maassa oleskeluun sovelletaan 1.9.2018 voimaan tullutta erillislakia (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella, 719/2018) ja ulkomaalaislakia (301/2004). Opiskelijoihin, tutkijoihin ja harjoittelijoihin ei sovelleta tarveharkintaa. Korkeakoulut päättävät itse rekrytoitavien määrästä, mutta yhteistä tavoitetilaa asetetaan korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuoropuhelussa ja ohjausprosessissa.

Maahanmuuton keskusvirastona toimii sisäministeriön toimialalla Maahanmuuttovirasto, joka myöntää ulkomaalaisille oleskeluluvat. Työntekijän oleskelulupamenettelyyn osallistuvat osapäätöksen tekijänä työ- ja elinkeinoministeriön alaiset virastot työ- ja elinkeinotoimistot ja yrittäjän oleskelulupamenettelyyn työ- ja elinkeinoministeriön alainen elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus.

Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä, jossa työ- ja elinkeinoministeriön alainen työ- ja elinkeinotoimisto tekee ensin osapäätöksen, jossa ratkaistaan niin sanottuun saatavuusharkintaan liittyvät seikat ja työnantajan velvoitteiden toteutuminen. TE-toimiston myönteisen osapäätöksen jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää ulkomaalaiselle työntekijän oleskeluluvan, jollei luvan epäämiselle ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä.

Myös yrittäjän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä. Työ- ja elinkeinoministeriön alainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee yrittäjän oleskeluluvan myöntämiselle säädettyjen yritystoiminnan kannattavan toiminnan edellytysten täyttymisen. Maahanmuuttovirasto myöntää ELY-keskuksen tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle yrittäjän oleskeluluvan, jollei luvan epäämiselle ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä.

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018) määrittelee *harjoittelijan* kolmannen maan kansalaiseksi, jolle on myönnetty oikeus päästä osallistumaan Suomessa työsuhteiseen harjoitteluun, jonka tavoitteena on saada tietoa ja kokemusta ammatillisessa toimintaympäristössä. Oleskelulupa myönnetään työharjoittelua varten, jos korkeakoulututkinnon suorittamisesta on kulunut

korkeintaan kaksi vuotta tai hän osallistuu opinto-ohjelmaan, joka johtaa korkeakoulututkintoon; työharjoittelu sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan; tai kolmannen maan kansalainen on 18–30-vuotias ja suorittaa työharjoittelun, kun hän opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun työharjoittelun ala vastaa kolmannen maan kansalaisen opintoja tai tutkintoa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi vastaanottavan yksikön todistusta siitä, että harjoittelulla ei korvata työpaikkaa.

Työvoiman maahanmuuton politiikan valmistelua on tähän mennessä tehty valtioneuvoston tasolla pääosin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla osana työvoimapolitiikan valmisteluvastuuta, kuitenkin sisäministeriön kokonaisvastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriön rooli työvoiman maahanmuuton säädösvalmistelussa on ollut osallistua säädösvalmisteluun ja kansainväliseen yhteistyöhön sikäli kuin on ollut kyse työvoiman maahanmuuton työvoimapoliittisesta osasta. Työntekijän oleskelulupajärjestelmään, esimerkiksi saatavuusharkintaan, liittyvien muutosten valmistelu on tehty yhteistyössä sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa siten, että hallitusten esitysten valmistelu on ollut sisäministeriön vastuulla, ja työ- ja elinkeinoministeriö on pääosin vastannut työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä sisällöistä. Samoin on toimittu yhteistyössä EU- ja kansainvälisessä valmistelussa.

Ehdotus

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan siirretään työperäisen maahanmuuton hallinto työ- ja elinkeinoministeriöön käsittelyn tehostamiseksi. Työvoiman maahanmuuton hallinnon siirtämisellä työllisyys- ja elinkeinoasioista vastaavaan työ- ja elinkeinoministeriöön on tarkoitus tukea hallituksen tavoitetta edistää erityisosaajien maahanmuuttoa sekä maahanmuuttoa työvoimapula-aloille. Keskittäminen antaa nykyistä paremman mahdollisuuden kokonaisvaltaiseen työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän toiminnan kehittämiseen. Työvoiman maahanmuuton yhteyksiä työmarkkinoihin ja elinkeinoelämään voidaan nykyistä tehokkaammin hyödyntää ja seurata. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös työelämän yhdenvertaisuudesta, joten työvoiman maahanmuuton hallinnon siirto tukee myös hallituksen tavoitetta torjua ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä.

Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että maahanmuuton kokonaisuudesta yksi laillisen maahanmuuton osa-alue siirretään sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Päävastuu työvoiman maahanmuuttoon liittyvän politiikan ja lainsäädännön valmistelusta sekä politiikan yhteensovittamisesta siirtyy työ- ja elinkeinoministeriölle. Vastaavasti päävastuu työvoiman maahanmuuttoon liittyvästä EU- ja muusta kansainvälisestä valmistelusta siirtyy työ- ja elinkeinoministeriölle. Lisäksi valmistellaan sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen Maahanmuuttoviraston ohjauksen malli työvoiman maahanmuuton osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö olisi päävastuussa ulkomaalaislain työvoiman maahanmuuttoon liittyvien säännösten sekä kausityölain ja ICT-lain valmistelusta. Ulkomaalaislaissa työvoiman maahanmuuton sääntely on erityisesti työntekoa koskevassa 5 luvussa, mutta joiltain osin myös muualla ulkomaalaislaissa. EU- ja kansainvälisessä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön päävastuulle siirtyisivät työvoiman maahanmuuttoon liittyvien EU-säännösten valmistelu. Näitä ovat esimerkiksi ns. erityisosaajadirektiivi (Blue Card), yhdistelmälupadirektiivi, kausityödirektiivi, yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi, tutkimusta, opiskelua, työharjoittelua ja vapaaehtoistoimintaa koskeva direktiivi sekä työnantajasanktiodirektiivi. Suomessa opiskelevat ja tutkimustyötä tekevät ulkomaalaiset muodostavat keskeisen osaavan työvoiman lähteen. Siksi myös näiden ryhmien on katsottava kuuluvan osaksi toimivallan siirtoa.

Sisäministeriö vastaisi jatkossa edelleen kaikkiin oleskelulupiin liittyvistä yleisistä säännöksistä, joista säädetään pääosin ulkomaalaislain 4 luvussa. Näitä ovat esimerkiksi oleskelulupalajit, oleskelulupakortit, matkustusasiakirjavaatimus, yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle, perheenjäsenen määritelmä, toimeentuloedellytys, oleskelulupien pituudet, oleskelulupien peruuttaminen ja raukeaminen. Esimerkiksi työntekijöiden perheenjäsenten maahanmuuttoon liittyvät kysymykset säilyvät sisäministeriön vastuulla samoin kuin turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva sääntely.

Säädösvalmistelun prosesseihin muutos tarkoittaa sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö jatkossa vastaa työvoiman maahanmuuttoon liittyvien säädösvalmisteluhankkeiden valmistelusta yhteistyössä sisäministeriön ja opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa ja esittelystä valtioneuvostolle, kun aikaisemmin sisäministeriö on vastannut valmistelussa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Asiasisältöjen valmistelu säilyy ennallaan. Sisäministeriö osallistuu jatkossa valmisteluun vastaten, kuten ennenkin, maahantuloon ja oleskeluun liittyvän yleisen sääntelyn asiasisällöstä.

Ehdotettu muutos ei vaikuta lupaviranomaisten toimivaltuuksiin, eikä työperäisen maahanmuuton menettelyihin ehdoteta lainsäädännön muutoksia. Sen sijaan siirron myötä ulkomaalaislain 211 §:n säännöstä on muutettava. Säännöksen mukaan sisäasiainministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen ja työntekijäin oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhde- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista. Säännös muutetaan siten, että neuvottelukunta asetetaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen.

Ohjesäännön 15 §:n mukaan maahanmuutto kuuluu sisäministeriön toimialaan. Koska työvoiman maahanmuutto ei yleiskielen terminä ole riittävän tarkkarajainen, työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan siirtyvät kohderyhmät lueteltaisiin. Siksi 15 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että sisäministeriöön kuuluisivat maahanmuuton yleiset edellytykset, maahanmuuton sääntely lukuun ottamatta työntekijöiden, yrittäjien, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa, kansainvälinen suojelu ja paluumuutto. Käytännössä ehdotus merkitsee, että sisäministeriöön jäisivät muun muassa humanitaarinen, perheenjäsenten sekä kaikilla muilla kuin työnteon perusteilla tapahtuva maahanmuutto EU-ja ETA-alueen ulkopuolelta, kansainvälinen suojelu ja paluumuutto, laittoman maahanmuuton ehkäisy sekä unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden kokonaisuus pois lukien unionin kansalaisten työntekoon liittyvät erityiskysymykset.

Työvoiman maahanmuutto ehdotetaan lisättäväksi ohjesäännön 21 §:ään, jossa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön toimialasta. Samasta syystä kuin edellä, työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan siirtyvät kohderyhmät lueteltaisiin. Ehdotetun 10 kohdan mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluisivat työntekijöiden, yrittäjien, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuutto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen.

Vaikutukset

Ehdotuksella ei olisi taloudellisia vaikutuksia, koska sisäministeriössä aiemmin hoidetut tehtävät siirrettäisiin määrärahoineen ja henkilöresursseineen työ- ja elinkeinoministeriöön.

Esityksen myötä sisäministeriöstä siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöön 1 henkilötyövuosi. Ehdotuksen henkilöstövaikutuksista on neuvoteltu yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) mukaisessa menettelyssä.

Valmistelu

Ohjesäännön muutos on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa. Valtiovarainministeriö on valmistellut osaltaan 14 ja 17 §:n muutokset. Työ- ja elinkeinoministeriö on osaltaan valmistellut 15 ja 21 §:n muutokset. Valmistelun yhteydessä on neuvoteltu sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä.

Muutoksesta on pyydetty lausunnot ja kommentit kaikilta ministeriöiltä ja oikeuskanslerinvirastolta. Oikeusministeriön lausunnon perusteella tarkennettiin ehdotettua 14 §:n 6 kohtaa vastaamaan itsehallintolain 34 §:n 2 momentin ja asetusluonnoksen 17 §:n 15 sananmuotoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi lausunnossaan, että harjoittelijoiden maahantuloon liittyvät kysymykset liittyvät kiinteästi sekä koulutusperäiseen että työperäiseen maahanmuuttoon ja voisivat siten olla osa työ- ja elinkeinoministeriölle siirtyvää vastuuta. Asetusehdotusta sekä perusteluita täydennettiin siten, että työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle ko. asioissa tulevat siirron myötä myös harjoittelijat.

Asetusehdotukset ovat olleet tarkastettavina oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Voimaantulo

Ohjesäännön muutos tulisi voimaan 1.1.2020.