Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Olli Sorainen
hallitusneuvos
TEM
050-396 0162

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 9.3.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 253/2020 vp)

PMI Sanna Marinin hallitusohjelmassa linjatun mukaan työvoiman maahanmuuttoa kehitettäessä tulee huomioida ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemista.

Esityksen tavoitteena on edelleen, että hyväksikäyttö saadaan nostetuksi esiin ja että hyväksikäytetty työntekijä ei joudu kärsimään hyväksikäytön esiin nostamisesta. Työperäisen hyväksikäytön uhrilla tulee olla mahdollisuus jatkaa oleskeluaan Suomessa ja oikeus siirtyä toisen, kunnollisen työnantajan palvelukseen. Seuraamusten pitää nykyistä tarkemmin kohdistua nimenomaan hyväksikäyttävään tahoon.

Esitys sisältyy yhtenä osana toimenpidepakettiin, jonka TEM:n vetämä monihallinnollinen työryhmä esitti elokuussa 2020 lainsäädännön muuttamiseksi ja muiksi toimenpiteiksi. Syksyn budjettiriihessä varattiin määrärahat toimenpiteiden toteuttamiseen, ja hallitus halusi kiirehtiä lakiesityksen antamista jo viime syysistuntokaudella.

A. Esityksessä parannettaisiin oleskeluluvan nojalla työskentelevän ulkomaalaisen oikeusasemaa seuraavasti:

1) **Tilanteessa, jossa uusi työ on olemassa**: Ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta- tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Uutta oleskelulupaa ei myönnettäisi, vaan työnteko tapahtuisi aiemman oleskeluluvan nojalla.

2) **Kun uutta työtä ei ole:** Hyväksikäytön uhrilla olisi samalla perusteella oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista tai yrittämisen aloittamista varten. Tässä yhteydessä selvitettäisiin työehdot ja työnantajan edellytykset, jotta ulkomaalainen ei joutuisi ojasta allikkoon. Jatkuva ja yhdeksi vuodeksi. Jos työtä löytyy, sen voi aloittaa heti. Myös perheenjäsenelle myönnettäisiin oleskelulupa.

Tarkoitus on, että näistä erityisistä lupaperusteista mahdollisimman nopeasti siirryttäisiin normaalien oleskelulupaperusteiden piiriin.

Valmistelun kuluessa oli esillä se, että jatkolupa työn hakemiseksi myönnettäisiin vain niille, joilla on tai on ollut työperusteinen oleskelulupa. Lausuntokierroksen perusteella

mahdollisuus jatkoluvan hakemiseen kuitenkin laajennettiin kaikkiin oleskeluluvan nojalla työskennelleisiin ja hyväksikäytön kohteeksi joutuneisiin. Hyväksikäytön riskiryhmiin kuuluvat muutkin kuin työn perusteella myönnetyn oleskeluluvan nojalla työskentelevät. Lupakanavan vaihtoa ei ole syytä tulkita ongelmaksi – onhan jo nyt esimerkiksi opiskelijoilla mahdollisuus hakea uutta oleskelulupaa työn perusteella.

Perheenjäsenten osalta tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy (UlkL 39.1 §). Kuulemisten perusteella hyväksikäyttötilanteet voivat olla erilaisia. Joissain tapauksissa palkkaa ei ehkä ole maksettu lainkaan, joissain tapauksissa hyväksikäyttö on voinut ilmetä muulla tavalla. Maahanmuuttovirasto voisi harkinnallaan päättää, onko perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä luopumiselle poikkeuksellisen painava syy.

B. Hyväksikäytön mahdollisuuksien kaventamiseksi ehdotetaan seuraamuksia vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle. Tässäkin keinoja on kaksi:

1) Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen työntekijän työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Esitys ei vaikuttaisi ulkomaalaisen mahdollisuuteen saada oleskelulupa muulle työnantajalle. Sen sijaan se estäisi vilpillisesti toimivan työnantajan mahdollisuuden rekrytoida ulkomaalaista työntekijää oleskeluluvan nojalla. Päätöksestä on luonnollisesti valitusoikeus.

   Samoin kuin silloin, kun ulkomaalaisen itse katsotaan syyllistyneen yritykseen kiertää maahanmuuttosäännöksiä, myös työnantajan osalta arvio kohdistuisi kaikkiin ulkomaalaislaislainsäädännössä työnantajalle säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseen.

2) Työ- ja elinkeinotoimiston mahdollisuutta pidättäytyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä vilpillisesti toimivien työnantajien palvelukseen tarkennettaisiin siten, että päätöstä myös käytettäisiin aina tarpeen mukaan. Lisäksi seuraamuksen rakenne saatettaisiin suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden osalta nykyisin hyväksyttävään muotoon. Seuraamusta muokattaisiin enemmän ohjaavaksi ja korjaavaksi seuraamukseksi siten, että seuraamus ei olisi ongelmallinen kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta. Samoin kuin esityksessä 252/2020, päätöstä muutettaisiin siten, että sitä myös käytettäisiin, kun tarve on.

Valmistelun yhteydessä ja lausuntokierroksen myötä ilmeni tarve hyväksikäytön alhaiseen näyttökynnykseen. Asiantuntijakuulemisten ja lausuntojen mukaan näytön saaminen hyväksikäytöstä voi olla hyvin vaikeaa. Siksi lähtökohtana olisi hakijan oma kertomus. Mutta vain lähtökohtana, joka ei vaikuta Maahanmuuttoviraston normaaliin selvitysvelvollisuuteen.

Työnantajan velvollisuuksien merkittävä laiminlyönti ja muu hyväksikäyttö olisi Maahanmuuttovirastolle uusi harkintatehtävä. Työperäisen hyväksikäytön havaitseminen on myös oleskelulupia valvoville viranomaisille uusi seikka. Tästä syystä TEM on käynnistämässä hanketta ehdotetun lainsäädännön toimeenpanon tueksi Maahanmuuttoviraston ja oleskelulupia valvovien viranomaisten asiantuntemuksen lisäämiseksi. Pidättäytymispäätöksen soveltamista varten TEM:ssä valmistellaan parhaillaan soveltamisohjetta.

Lain toimeenpano edellyttää Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmien kehittämistä. Kehittäminen on käynnissä osana laajempaa työperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyprosessien kehittämistä, jota TEM ohjaa. TEM siirtää mahdollisimman pian Maahanmuuttovirastolle 1 M€ lisärahoitusta esityksen sekä myös kausityölain muutosten aiheuttamiin järjestelmäkehitystarpeisiin. Lisäksi vuosille 2021-2022 suunnatusta lisärahoituksesta voidaan kohdentaa myös näihin tarpeisiin. Esityksen mukaisia oleskelulupahakemuksia arvioidaan alkuvaiheessa olevan vuositasolla joitain kymmeniä.

Lain toimeenpano edellyttää myös tehokasta viestintää ja tiedottamista, koska lain tavoitteena on voimaantulo pikaisella aikataululla. TEM valmistelee yhdessä muiden viranomaisten kanssa tietopakettia jaettavaksi ulkomaalaisille työntekijöille ja muulla perusteella maahan tuleville jaettavaksi esimerkiksi edustustoista oleskeluluvan tai viisumin myöntämisen yhteydessä. Tähän samaan yhteyteen on tarkoitus liittää viestintää myös esitetyn lain säännöksistä. Myös muita tiedottamis- ja viestintähankkeita on käynnissä (SM/POHA) ja valmistelussa (TEM).

Esitykseen sisältyy myös asiaan liittyvän neuvottelukunnan siirto SM:stä TEM:iin. Siirto tukee ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä ja liittyy siihen, että työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin SM:stä TEM:iin vuoden 2020 alusta lähtien. Työperäisen hyväksikäytön seurantaan ja eri viranomaisten toimien yhteensovittamiseen liittyy jatkuva keskinäisen yhteydenpidon tarve. Neuvottelukuntaan on tarkoitus asettaa jaosto ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn liittyvien kysymysten pohtimiseksi.

Lopuksi todettakoon, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn on tarkoitus tulla huomioiduksi myös muissa ulkomaisen työvoiman liikkuvuutta ja maahanmuuttoa koskevissa hallituksen esityksissä. Lisäksi toimenpiteitä on tarkoitus kohdentaa myös muihin kuin oleskeluluvan nojalla työskenteleviin ulkomaalaisryhmiin. Tällaisia toimia ovat muun muassa työnantajan perehdyttämisvelvollisuuden laajentaminen tilanteessa, jossa työntekijä on ulkomaalainen sekä ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusolosuhteiden valvonnan parempi koordinointi.