Olli Sorainen
hallitusneuvos
TEM
050-396 0162

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 18.5.2021

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

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Sisältö

A Hallintovaliokunnan lausunto (HaVL 15/2021 vp - HE 253/2020 vp)
B Muita useissa lausunnoissa toistuneita teemoja
C Lausunnot, joissa ei varsinaisia huomautuksia
D Lausunnot, joissa huomautuksia

Asiantuntijalausuntoja oli yhteensä 21. Kaikki ne, jotka lausuivat ehdotetun 211 §:n muutoksesta, kannattavat neuvottelukunnan siirtoa SM:stä TEM:iin sekä pykälän uutta muotoilua.

A Hallintovaliokunnan lausunto (HaVL 15/2021 vp - HE 253/2020 vp)

Eriteltynä teemoittain.

A 1) Näyttökynnys ja selvittämisvelvollisuus

Valiokunta korostaa, että viranomaisen on hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Näin ollen valiokunta pitää selvänä, että vaikka lähtökohtana asian selvittämisessä olisikin luvan hakijan oma kertomus, tulee lupaviranomaisena toimivan Maahanmuuttoviraston huolehtia muutoinkin luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

➔ *Esityksen mukaan työntekijän omaa selvitystä tulisi pitää lähtökohtaisesti riittävänä. Valmistelun yhteydessä ja lausuntokierroksen myötä ilmeni tarve hyväksikäytön alhaiseen näyttökynnykseen. Asiantuntijakuulemisten ja lausuntojen mukaan näytön saaminen hyväksikäytöstä voi olla hyvin vaikeaa. Tästä syystä esimerkiksi ihmiskaupparikosten tutkinta poliisissa etenee yleensä hyvin hitaasti tai ei etene ollenkaan. Siksi lähtökohtana olisi hakijan oma kertomus. Mutta vain lähtökohtana, joka ei vaikuta Maahanmuuttoviraston normaaliin selvitysvelvollisuuteen, josta säädetään hallintolain (434/2003) 6*

luvussa. Lain soveltamista ohjataan TEM:n ohjein ja TEM:n tukihankkeen keinoin ennen soveltamiskäytännön muodostumista.

A 2) Suhteellisuusperiaate

UlkL:n 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Mainittu säännös heijastaa hallinnossa yleisesti noudatettavaa suhteellisuusperiaatetta, eikä sitä voida saadun selvityksen mukaan soveltaa niin, että oleskelulupa voidaan sen nojalla myöntää, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ei ole selvyyttä tai näyttöä. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse ulkomaalaisen oikeuksien rajoittamisesta, vaan siitä, onko luvan myöntämiseksi riittävä näyttö ja perusteltua aihetta epäillä hyväksikäytön toteutuneen.

➔ *Hallinto-oikeudessa noudatetun suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Eli viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Olennainen merkitys on tavoitteilla, jotka keinoa käyttämällä pyritään saavuttamaan. UlkL:ssä suhteellisuusperiaate on ilmaistuna laissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita eikä voikaan tarkoittaa, että hallinto-oikeudessa noudatettu suhteellisuusperiaate olisi voimassa vain UlkL:n 5 §:ssä rajatulla tavalla.*

Esityksen tavoitteena on vahvistaa työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen oikeusasemaa ja siten myös luoda edellytyksiä työvoiman hyväksikäyttötapausten parempaan ilmituloon (esityksen s. 7). Tämä tavoite on siis olennainen Maahanmuuttoviraston arvioidessa hakijan kertomusta ja muuta näyttöä mahdollisen perustellun epäilyksen

Sen selvittämisessä, onko kyseessä perusteltu epäilys hyväksikäytöstä vai ei, olisi lähtökohtana hakijan oma kertomus. Kuten edellä on todettu, tämä ei kuitenkaan vaikuta Maahanmuuttoviraston selvittämisvelvollisuuteen, josta säädetään hallintolain 31 §:ssä. Arvioon, voiko Maahanmuuttovirasto todeta perustellun epäilyn hyväksikäytöstä, liittyy ja siihen tulee liittyä myös hallinto-oikeudessa noudatettu suhteellisuusperiaate.

A 3) Työnteko-oikeuden laajentaminen

Voimassa olevassa 78 §:ssä työnteko-oikeuden saaminen ei edellytä mitään erityistä menettelyä. Hallintovaliokunnan mukaan hdotetulla sääntelyllä luodaan kokonaan uusi hakemusmenettely työnteko-oikeuden saamiseksi, mitä ei valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ole pidetty kaikilta osin tarkoituksenmukaisena.

Säännöksen perustelujen mukaan työnteko-oikeuden laajentumisen yhteydessä on tarpeen selvittää uuden työsuhteen asianmukaisuus ja tarvittaessa myös uuden työnantajan kyky selviytyä työnantajavelvoitteistaan. Valiokunta toteaa, että jos ehdotetussa menettelyssä on tarkoituksena selvittää uuden työsuhteen asianmukaisuus, laissa tulisi säätää myös siitä, että Maahanmuuttoviraston tulee varmistaa, että työnantajan hakemukseen liittämät selvitykset ja vakuutus ovat ulkomaalaislain 72 §:ssä säädetyn mukaiset. Samalla valiokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan harkittavaksi, onko sääntelyn selkeyden kannalta tarkoituksenmukaisempaa säätää työnteko-oikeuden laajentamisesta omassa pykälässään.

➔ *78 §:n 5 momentissa tarkoitetussa tapauksessa työnteko-oikeus perustuisi olemassa olevaan oleskelulupaan. Työnantajan tulisi liittää hakemukseen Maahanmuuttovirastolle työsuhteen keskeiset ehdot ja työnantajan vakuutus työehtojen asianmukaisuudesta sekä Maahanmuuttoviraston pyytäessä selvitys siitä, että työnantaja kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Tämä lähtökohtaisesti riittäisi, ellei Maahanmuuttovirasto katso tarpeelliseksi pyytää selvitystä. Menettely todistuksen saamiseksi olisi siten*

kevyempi kuin oleskelulupaprosessi, ja työnteko-oikeus jatkuisi voimassa olevan oleskeluluvan nojalla. Edellä mainitulla perusteella sääntelyn paikaksi on ehdotettu 78 §:ää. Jos maassa oleskelu ja työskentely jatkuvat ehdotetun luvan voimassa olon jälkeen, uusi oleskelulupa myönnetään normaalimenettelyssä. Tähän menettelyyn ei esityksessä esitetä muutosta.

A 4) Työnantajaan kohdistettavat seuraamukset

Ulkomaalaislain 187 §:n säännöksiä pidättäytymisestä oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella ehdotetaan tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja selkeyden lisäämiseksi täsmennettäväksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin ehdotettu ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin säännös, lain 187 § koskee vain työntekijän oleskelulupia eli niitä lupia, joihin sovelletaan saatavuusharkintaa, eikä kaikkia oleskelulupia, jotka oikeuttavat työntekoon Suomessa. Hallituksen esityksen perusteluista tai valiokunnan saamasta selvityksestä ei käy ilmi, miksei mahdollisuutta pidättäytyä oleskeluluvan myöntämisestä uloteta koskemaan myös muita oleskelulupia.

➔ *Pidättäytymispäätöksen tarkentaminen tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja selkeyden lisäämiseksi perustuu OM:n valmistelun yhteydessä esittämiin huomioihin. Nykyinen säännös ei enää täytä seuraamussäännöksille asetettuja lakiteknisiä vaatimuksia. Täsmentämisen perusteena on myös se, että säännöstä myös sovellettaisiin aina silloin, kun tarve on. Nykyinen säännös on osoittautunut liian avoimen harkinnan sisältäväksi, joten sitä ei ole juurikaan ”uskallettu” käyttää. Siksi säännöksen soveltamisesta ei myöskään ole muodostunut johdonmukaista soveltamiskäytäntöä.*

Valmistelun kuluessa oli esillä pidättäytymispäätöksen liittäminen kaikkiin työn perusteella myönnettäviin oleskelulupiin. Laaja soveltuminen olisi ollut tarpeen hyväksikäytön ehkäisemisen tehostamiseksi, koska hyväksikäyttötilanteet eivät jäsenny pohjalla olevan oleskeluluvan mukaan. Hyväksikäyttö voi liittyä mihin tahansa työn perusteella tai muulla perusteella myönnettyyn oleskelulupaan.

Ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että OM:n valmistelun kuluessa esittämän mukaan pidättäytymispäätös tuli kytkeä työnantajalle säädettyihin aineellisiin velvollisuuksiin. Nykyistä sääntelytapaa, jossa pidättäytymispäätöksen edellytykset on kytketty työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen teonkuvaukseen, ei enää ole mahdollista käyttää. Ulkomaalaislaissa on säädetty työnantajalle velvollisuuksia vain työntekijän oleskeluluvan osalta. Kyse on siis sääntelytekniikasta, ja asiaan palataan TEM:n ulkomaalaislainsäädännön kehittämishankkeessa.

Eduskunta teki OM:n esityksestä kausityölain vastaavaan säännökseen kaksi lisäystä, jotka koskivat pidättäytymispäätöksen tekemisen takarajaa ja rikostuomion lainvoimaisuutta (EV 29/2021 vp ─ HE 252/2020 vp. Nämä lisäykset olisi perusteltua tehdä myös käsillä olevan lakiesityksen osalta.

Lisäksi eduskunta lisäsi kausityölain muutosta koskevaan lakiin ponnen, jonka mukaan pidättäytymispäätöksen soveltamista tulee seurata ja siitä raportoida työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä). Vastaava ponsi voisi olla paikallaan myös tämän esityksen osalta, ellei sitten katsota parhaimmaksi edellyttää koko lain soveltamista seurattavaksi (jäljempänä kohta A 8). Ks. myös OM:n lausunto TyV:lle 8.3.2021.

A 5) Muutoksenhaku ja työnantajan kuuleminen

Ehdotettujen 54 b §:n ja 78 §:n 5 momentin mukaisissa tilanteissa päätös kohdistetaan työntekijään, mutta päätöksen taustalla on Maahanmuuttoviraston arviointi työnantajan moitittavasta menettelystä. Välittömät oikeusvaikutukset kohdistuvat työntekijään, mutta

asiallisesti päätös vaikuttaa sisältävän viranomaisen ratkaisun siitä, onko työnantaja toiminut moitittavasti vai ei. Jos tällaiseen arvioon liittyy oikeusvaikutuksia työnantajalle, on syytä varmistua muutoksenhakuoikeudesta tällaisen arvion osalta.

➔ *Työperusteisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen liittyy työnantajan oikeuksiin kuten nykyisinkin. Sen sijaan työnteko-oikeuden laajentaminen uuteen työhön siirtymiseksi tai jatkoluvan hakemiseksi ei vaikuta aiemman työnantajan oikeuksiin, jos työ on päättynyt tai päättymässä hyväksikäytön takia. Työn päättymisen syynä on hyväksikäytetyn työntekijän valinta eikä ulkomaalaiselle myönnetty uusi työnteko-oikeus tai jatkolupa. UlkL 54 b §:n ja 78 §:n 5 momentin mukaisiin oleskelulupapäätöksiin ei siten sisälly välittömiä oikeusvaikutuksia työnantajalle. Harkintansa mukaan Maahanmuuttovirasto voi tehdä ilmoituksen aluehallintovirastolle ja/tai poliisille havaitsemistaan epäkohdista työnantajan toiminnassa.*

➔ *Hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi kuitenkin jää tapauksittain, onko työnantajalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 § 1 momentin mukainen valitusoikeus. Työnantajan valitusoikeutta ei ole perusteltua kategorisesti sulkea pois.*

A 6) Viranomaisten resurssit

Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että muutoksiin varataan riittävät resurssit ja että muutokset on tehty ennen uusien säännösten voimaantuloa. Myös työsuojeluviranomaisilla tulee olla riittävät resurssit valvontatehtävänsä hoitamiseen ja näin ollen myös työsuojelutarkastusten määrän lisäämiseen.

➔ *Maahanmuuttovirastolle on myönnetty vuosille 2021-2022 määräaikaista rahoitusta oleskelulupahakemusten ruuhkan purkuun ja automaatiokehitykseen sekä UMA-järjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen sisältäen 70 henkilötyövuotta. Näitä lisäresursseja kohdennetaan myös ulkomaisen työvoiman ehkäisyyn liittyvien ulkomaalaislain ja kausityölain muutosten vaatimiin resurssitarpeisiin UMA:n ja Enter Finlandin -kehittämisessä. Lisärahoitusta ei myönnetty ennen vuotta 2021, joten UMA-kehittämistä ei voitu käynnistää ennen tätä vuotta.*

Maahanmuuttovirasto on ollut mukana ulkomaisen hyväksikäytön ehkäisyn työryhmässä, joka käynnistyi 22.4.2020 ja jossa esitystä on valmisteltu. Vaikka kaikki järjestelmämuutokset eivät ole valmiita lain voimaantullessa, voidaan lakia ryhtyä siitä huolimatta jo soveltamaan Maahanmuuttovirastossa.

Kolmannessa lisätalousarviossa siirrettiin momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen) momentille 26.40.01 (Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot) 1 miljoona euroa ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn liittyvän ulkomaalaislain muutoksen ja kausityölain muutoksen edellyttämiin Maahanmuuttoviraston digitaalisten järjestelmien kehittämiseen.

Määrärahalla toteutetaan kausityölain muutoksen (HE 252/2020) ja ulkomaalaislain muutoksen (HE 253/2020) edellyttämä Maahanmuuttoviraston digitaalisten järjestelmien kehittämisen käynnistäminen muun muassa siten, että hyväksikäytön uhriksi joutuneen ulkomaalaisen työnteko-oikeuden laajentaminen ja jatkoluvan myöntäminen työnhakua varten voidaan sujuvasti toteuttaa. Määrärahasta hyväksikäytön ehkäisyyn liittyvän ulkomaalaislain muutoksen vaatimien järjestelmämuutosten ostopalveluihin kohdentuu arviolta 270 000 euroa ja henkilöstökuluihin arviolta 65 000 euroa (1 htv), yht. 335 000 €.

Esitys ei suoranaisesti liity työsuojeluviranomaisen resursseihin eikä ehdotetun lain toimeenpano edellytä työsuojeluviranomaisen resurssien lisäämistä. Työsuojeluviranomaiset ovat vuoden 2021 alusta saaneet 15 henkilötyövuotta, jotka on kohdennettu ulkomaalaisvalvontaan.

A 7) Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja viestintä

Valiokunta pitää ehdotetun lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömänä, että viranomaisten välinen tietojenvaihto on sujuvaa. Valiokunta korostaa yleisemminkin viranomaisten välisen tiedonkulun merkitystä ja pitää tärkeänä, että viranomaisten tietojenluovutus- ja tietojensaantioikeudet ovat ajan tasalla. Lisäksi ehdotettujen muutosten tehokas toimeenpano edellyttää hyvin suunniteltua ja oikein kohdennettua viestintää.

➔ *Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja keskinäisen yhteistyön kehittäminen on keskeinen osa lainsoveltamisen tukea ja hyväksikäytön ehkäisemistä. Asiaan liittyy useampia kehittämishankkeita, kuten:*
• SM Moniviranomaisyhteistyö maahanmuuton valvonnassa: selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista (PolAmk)
• SM Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille (PolAmk)
• TEM Kehitetään ja pilotoidaan keinoja tavoittaa ja tunnistaa työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhreja ja parannetaan auttavien tahojen osaamista

Nyt ehdotettujen muutosten toimeenpanoa on tarkoitus tukea tiedottamisella ja hyvällä viestinnällä TEM:n, UM:n ja Maahanmuuttoviraston toimin sekä valmistelemalla tietopaketti oleskeluluvan hakijoille jaettavaksi Suomen edustustoissa. Tähän samaan yhteyteen on tarkoitus liittää viestintää myös esitetyn lain säännöksistä. Hyväksikäytön uhrien ja riskiryhmien tavoittamiseen ja heille tiedottamiseen on käynnistymässä TEM:n hanke. Myös muita tiedottamis- ja viestintähankkeita on käynnissä (SM/POHA) ja valmistelussa (TEM).

A 8) Lain soveltamisen seuranta

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia ja käytännön toimivuutta seurataan sekä arvioidaan, toteutuvatko sääntelylle asetetut tavoitteet hyväksikäytön ilmitulon edistämisestä ja uhrin aseman parantamisesta. Lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei sinänsä perustelluilla lainsäädännön muutoksilla luoda vastoin tarkoitustaan mahdollisuuksia uudenlaisiin lupamenettelyn väärinkäytöksiin.

➔ *Hallintovaliokunnan lisäksi eräät asiantuntijalausujat katsoivat, että ehdotetun lainsäädännön toimivuutta ja tehokkuutta seurattaisiin ja arvioitaisiin vielä ennen hallituskauden loppua siitä näkökulmasta, miten sääntelylle asetetut tavoitteet hyväksikäytön ilmitulon edistämisestä ja uhrien aseman parantamisesta ovat toteutuneet. Ehdotus on perusteltu, koska säännökset ovat ulkomaalaislainsäädännössä uudenlaisia.*

A 9) Lainvalmistelu

Valiokunta korostaa muun muassa ulkomaalaislainsäädännön monimutkainen sääntelykokonaisuus huomioon ottaen, että lainsäädännön muutokset on valmisteltava huolellisesti riittävän kiinteässä yhteistyössä keskeisten viranomaisten ja muiden tahojen kesken. Erityisen tärkeää on toimiva yhteistyö työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudesta vastaavan sisäministeriön sekä keskeisen lupaviranomaisen Maahanmuuttoviraston välillä. Valiokunta tähdentää, että lainsäädännön tulee olla mahdollisimman selkeää sekä lakia soveltavien viranomaisten että luvan hakijoiden näkökulmasta.

➔ *Esitystä on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä TEM:n ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen työryhmän kanssa. Työryhmässä ovat edustettuina kaikki olennai-*

set ja ulkomaalaislainsäädäntöä soveltavat viranomaistahot, myös SM ja Maahanmuuttovirasto. SM:n ja Maahanmuuttoviraston kanssa on valmistelun kuluessa pidetty myös erillisiä palavereja. Työryhmässä on kuultu myös työperusteisen hyväksikäytön riskiryhmien edustajia sekä hyväksikäytön uhreiksi joutuneita. Lisäksi työryhmässä on kuultu kaikkien olennaisten auttavien tahojen edustajia. Osassa TyV:n ja HaV.n saamista asiantuntijalausunnoissa viitattiin esitykseen laajapohjaiseen valmisteluun

A 10) Perussuomalaisten valiokuntaryhmän eriävä mielipide

Perussuomalaisten ryhmä hallintovaliokunnassa ei hyväksy hallituksen esitystä. PS:n valiokuntaryhmän mukaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy sitä enemmän, mitä enemmän ulkomaista halpatyövoimaa on tarjolla. Siksi Suomeen ulkomailta saapuvan halpatyövoiman maahanmuuton lopettaminen ainoa todellisuudessa toimiva keino torjua näiden henkilöiden hyväksikäyttöä. PS:n valiokuntaryhmän mukaan esityksessä ei puututa ”juurisyihin”.

➔ *PS:n oletus juurisyyn ja volyymien samaistamisesta ei perustu tutkimusnäyttöön. Ulkomaisen työvoiman määrän vähentämisen kytkeminen hyväksikäytön vähenemiseen on erikoinen ajatus. Ulkomaisen työvoiman volyymien muutokset määräytyvät osin kysynnän ja tarjonnan mukaan. Siltä osin kuin niitä voidaan ohjailla, ei ole perusteltua ohjailla niitä sen mukaan, mikä on oletus volyymien kytkeytymisestä työnantajien käyttäytymiseen. Esityksen tarkoituksena on nimenomaan puuttua työnantajien moitittavaan käyttäytymiseen eikä syyllistää ulkomaalaisia työntekijöitä.*

PS:n valiokuntaryhmä katsoo, että esitys johtaa tilanteeseen, jossa ulkomaalaisen työntekijän kannattaa joko tarkoituksella hakeutua huonojen työehtojen pariin. Ehdotetut lainkohdat ovat omiaan lisäämään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja siihen liittyviä ongelmia ja myös alttiita väärinkäytöksille.

➔ *Ei ole realistista olettaa, että työperäisen hyväksikäytön uhrit, siis ne jotka ovat työmarkkinoilla kaikista tukalimmassa asemassa, ryhtyisivät suunnitelmallisesti käyttämään lainmuutosta väärin omaksi edukseen. Ajatus ”vapaaehtoisesta hyväksikäytetyksi tulemisesta” vain siksi, että pääsisi normaalityömarkkinoille on kummallinen, koska henkilöillä on muutenkin aina mahdollisuus suoraan hakeutua normaalityömarkkinoille. Näihin normaalitilanteisiin liittyy myös mahdollisuus perheenyhdistämiseen, jolloin tämäkään ei houkuttelisi vapaaehtoisesti hakeutumaan hyväksikäytetyksi. Asiaan voidaan kiinnittää huomiota lain soveltamisen seurannan yhteydessä.*

PS:n valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota esityksen kirjaukseen, jonka mukaan työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemista tulisi pitää riittävänä perusteena työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävän jatkoluvan myöntämiselle, ja jonka mukaan epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi aina myöntää sitä hakevalle.

➔ *Ks. ylempänä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

PS:n valiokuntaryhmän mukaan muutosten seurauksena tulee olemaan sosiaalietuusmenojen kasvaminen ja maamme huoltosuhteen heikentyminen.

➔ *Ei ole todennäköistä. Esitys parantaa hyväksikäytettyjen ulkomaalaisten hakeutumista normaalityömarkkinoille ja siten vähentää riippuvuutta sosiaalietuuksista, kuten työttömyysturvasta. Ehdotetut luvat ovat määräaikaisia: työnhakulupa myönnetään yhden kerran yhdeksi vuodeksi ja työnteko-oikeuden laajentaminen on voimassa, kunnes olemassa oleva oleskelulupa umpeutuu. Toimeentuloedellytyksestä luopuminen päähakijan eli uhrin osalta ei ole merkittävä kustannus, koska tavoitteena on työllistyminen normaalityömarkkinoille. Lisäksi tulee huomata, että työn perusteella maahan muutta-*

neet edustavat kaikkein liikkuvinta maahanmuuttajaryhmää, ja he eivät yleensäkään kovin suurelta osin jää pysyvästi Suomeen. Asiaan voidaan kiinnittää huomiota lain soveltamisen seurannan yhteydessä.

PS:n valiokuntaryhmän mukaan rangaistuksia ei juuri tule eikä hallitus halua tulevankaan.

➔ *Ei myöskään ole uskottava väite. Esityksen toisena tavoitteena uhrin oikeusaseman vahvistamisen lisäksi on moitittavasti toimivan työnantajan seuraamusten lisääminen. Oleskelulupa työnantajan palvelukseen voitaisiin evätä, jos työnantajan tarkoituksena on maahantulosäännösten kiertäminen. Pidättäytymispäätöstä eli niin sanottua rekrytointikieltoa tarkennettaisiin niin, että sitä ryhdyttäisiin käyttämään kaikissa niissä tilanteissa, joissa se on tarpeen. Rikoslaissa säädetyt seuraamukset, kuten kiskonnantapainen työsyrjintä, olisivat edelleen käytettävissä. Asiaan voidaan kiinnittää huomiota lain soveltamisen seurannan yhteydessä.*

Avatessaan näin uuden tavan lainmukaisen maahanmuuton ohittamiselle vaarantavat ehdotetut lakimuutokset toteutuessaan myös työperäisen oleskelulupajärjestelmän legitimiteetin ja samalla koko ulkomaalaislain sääntelyn kestävyyden.

➔ *Esitys ei avaa mahdollisuutta ohittamiselle, vaan työperäisen hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiselle ja moitittavasti toimivan työnantajan seuraamusten tiukentamiselle. Näiden säännösten käyttöönotto lisää työperäisen oleskelulupajärjestelmän johdonmukaisuutta ja humaaniutta ja siten myös sen legitimiteettiä.*

B Muita useissa lausunnoissa toistuneita teemoja

B 1) Toimeentuloedellytys hyväksikäytetyn ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskeluluvassa, tulisiko toimeentuloedellytyksestä luopua laissa nimenomaisesti säätämällä?

➔ *Perheenjäsenten osalta tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi UlkL 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys. Pykälän mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.*

Kuulemisten perusteella hyväksikäyttötilanteet voivat olla erilaisia. Joissain tapauksissa palkkaa ei ehkä ole maksettu lainkaan, joissain tapauksissa hyväksikäyttö on voinut ilmetä muulla tavalla. Uutta työtä hakiessa hyväksikäytön uhrilla voi olla varoja perheenjäsenen toimeentuloedellytykseen. Maahanmuuttovirasto voisi harkinnallaan päättää, onko perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä luopumiselle poikkeuksellisen painava syy. Jos hyväksikäytön uhri jatkaa uudessa työssä työnteko-oikeuden laajennuksen myötä, perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä ei liene tarpeen poiketa, koska uusi työ taannee perheenjäsenelle toimeentuloedellytyksen kuten aiemminkin.

B 2) Pidättäytymispäätöksen pituus, onko määräaikainen enintään 6 kuukautta liian lyhyt?

➔ *Pidättäytymispäätös voitaisiin antaa enintään 6 kuukauden määräajaksi. Kuuden kuukauden määräajalla on tavoiteltu hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtaisuutta. OM:n valmistelun yhteydessä esittämän mukaan nykyinen ”määräajaksi tai toistaiseksi” ei ole nykyisten seuraamussääntelyä koskevien kriteerien nojalla hyväksyttävä. Enintään kuuden kuukauden määräaika omaksuttiin myös kausityölaissa olevaan pidättäytymispäätökseen (20 §) (EV 29/2021 vp ─ HE 252/2020 vp). Tulee huomata, että säännökseen ehdotetut muutokset selventävät seuraamusten käyttöä myös siten, että enää ei syntyisi kysymystä kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Toisin kuin nykyisin, pidättäyty-*

mispäätöksen käyttö ei enää estäisi tuomitsemista samasta teosta työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Tässä mielessä säännöksen muotoilu kokonaisuudessaan antaa mahdollisuuden varsin ankarillekin seuraamuksille.

C Lausunnot, joissa ei varsinaisia huomautuksia

1) **UM 23.2.2021**
2) **STM 1.3.2021**
3) **Akava 19.2.3021**

D Lausunnot, joissa huomautuksia

4) Oikeusministeriö 8.3.2021

36.4 § maahantulosäännösten kiertäminen. Arvio työnantajan tarkoituksesta kiinnittyy siten siihen hetkeen, kun kyseiselle henkilölle haetaan oleskelulupaa. Säännöksen perusteluteksti ei täysin vaikuta täsmäävän säännöksen sanamuodon kanssa. Perusteluissa arvio vaikuttaa perustuvan työnantajan aiempaan tai ennakoitavaan käytökseen, vaikka säännös kiinnittyy hakemishetkeen.

➔ *Arvio tehdään oleskelulupaa haettaessa ja se liittyy haettavaan oleskelulupaan. Samoin kuin ulkomaalaisen osalta nykyisessä 36.2 §:ssä, arviossa voitaisiin ottaa huomioon aiempi tai ennakoitavissa oleva toiminta työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksen arvioinnissa.*

54 b §:n 1 mom., 78 §:n 5 mom. ja 190 §:n soveltaminen: OM:n mukaan on selvää, että viraston on mm. hankittava selvitystä työnantajalta sekä kuultava tätä asian käsittelyssä.

➔ *On selvää, että tarvittaessa näin on tehtävä. Maahanmuuttoviraston selvittämis- ja kuulemisvelvollisuudesta säädetään hallintolain (434/2003) 31 ja 34 §:ssä.*

Päätöksen välittömät oikeusvaikutukset kohdistuvat työntekijään, vaikkakin päätös sisältää arvioinnin työnantajan moitittavasta menettelystä. Hyväksikäyttäneellä työnantajalla ei ole perusteltua olla muutoksenhakuoikeutta siihen päätökseen, että työntekijä on saanut oleskeluluvan tai päätöksen työnteko-oikeudesta.

➔ *Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Keskeistä on, että epäilyt rikoksista siirtyvät poliisitutkintaan eivätkä jää Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain nojalla hallintomenettelyssä tutkittaviksi etenkin, kun Maahanmuuttoviraston tekemä arvio työnantajan menettelystä ei johtaisi varsinaisesti työnantajaan kohdistuviin seuraamuksiin.

➔ *Kyseessä on hallinnollinen menettely, jossa voidaan huomioida muutkin työnantajan laiminlyönnit kuin rikosepäilyt. Ensisijaisena tarkoituksena on parantaa hyväksikäytön uhriksi joutuneen ulkomaalaisen oikeusasemaa ja edistää työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Eli että käytössä olisi kevyempi menettely kuin se, joka johtaa rikostutkintaan. Asia selvitetään esityksen perusteluissa. Käytäntö poliisille ilmoittamisessa on jo nykyisinkin se, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaa rikosepäilyt poliisille (ks. esim. Helsingin poliisilaitoksen lausunto 15.3.2021 hallintovaliokunnalle).*

187 § pidättäytymispäätös. OM on esityksen valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomioita voimassaolevan ulkomaalaislain pidättäytymispäätöstä koskevaan 187 §:ään. Esityksen jatkovalmistelussa on pyritty poistamaan nykyiseen pykälään liittyviä ongelmia. Nyt ehdotettu 187 §:n muotoilu selkeyttää pidättäytymispäätöksen luonnetta karenssiluontoisena seuraamuksena, jollaista ei lähtökohtaisesti ole katsottu rangaistusluonteisiksi

sanktioiksi. Säännöstä on asianmukaisesti tarkennettu. Lisäksi väärät ja harhaanjohtavat tiedot on asianmukaisesti kytketty aineellisiin säännöksiin.

➔ *OK*

OM on HE 252/2020:sta antamassaan lausunnossa tuonut esille sen, että esityksissä ehdotetaan samankaltaisia pidättäytymispäätöstä koskevia säännöksiä, mikä tulisi huomioida sääntelyn yhteneväisyyden takaamiseksi. Vaikuttaa siltä, että säännösten muotoilussa on tahatonta poikkeavuutta (esim. ”päätös voidaan kohdistaa myös vastuuhenkilöön” vs. ”päätös kohdistetaan myös vastuuhenkilöön”), mikä saattaa johtaa myös tulkintaepäselvyyksiin.

➔ *Eduskunta teki OM:n lausunnon perusteella kausityölakiin kaksi muutosta pidättäytymispäätökseen eli että päätös olisi annettava ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun päätöksen peruste tuli Maahanmuuttoviraston tietoon ja että tuomiolla tarkoitetaan lainvoiman saanutta tuomiota (EV 29/2021 vp ─ HE 252/2020 vp). Sääntelyn yhteneväisyyden takaamiseksi mainitut muutokset olisi perusteltua omaksua myös ulkomaalaislaissa.*

OM:n mukaan tämän tyyppisessä sääntelyssä on viranomaisen tehokkaalla tiedottamisella ja neuvonnalla keskeinen merkitys, jotta ne henkilöt, joiden asemaa säännöksillä pyritään suojelemaan, pääsisivät oikeuksiinsa. Tällainen velvollisuus on viranomaiselle jo voimassaolevan sääntelyn perusteella (hallintolain 7 ja 8 §:n nojalla).

➔ *Ks. vastaus edellä hallintovaliokunnan lausuntoon.*

5) VN:n ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori 8.3.2021

Esityksen tavoitteet ovat linjassa hallituksen ihmiskaupan vastaisen työn strategisten pyrkimysten kanssa. Tavoitteet ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien aseman parantamiseksi ja seurausten kohdistamisesta nykyistä vahvemmin hyväksikäyttävään työnantajaan hyväksikäytetyn työntekijän sijaan ovat perusteltuja ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi.

Koordinaattori pitää perusteltuna sitä, että työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävän jatkoluvan myöntäminen (54 b §) on kytketty työnantajan velvollisuuksien laiminlyöntiin tai muuhun hyväksikäyttöön. Jotta esityksen tavoitteet voisivat toteutua, luvan myöntämisen edellytyksiä ei tule asettaa korkealle. Koordinaattori pitää hyväksikäytön ilmitulon kannalta perusteltuna myös sitä, ettei ehdotettua jatkolupaa ole sidottu aikaisempaan työperusteiseen oleskelulupaan.

➔ *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, josta säädetään hallintolain (434/2003) 6 luvussa.*

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 ja samalla säilyttää oikeutensa opiskeluun. Tulee myös huomata, että jatkolupa myönnettäisiin yhden kerran yhdeksi vuodeksi.

Esitetty 54 b § mahdollistaisi perheenjäsenten maassa oleskelun jatkumisen ja tarvittaessa myös uuden perheenyhdistämisen. Toisin kuin hyväksikäytön uhrille itselleen myönnettävän jatkoluvan kohdalla, hänen perheenjäsentensä lähtökohtaisesti sovellettaisiin UlkL 39 §:n mukaista toimeentuloedellytystä. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Hyväksikäytön uhrien ja heidän perheenjäsentensä näkökulmasta sekä ihmiskaupan ja hyväksikäytön ilmitulon edistämiseksi voisi olla perusteltua arvioida, tulisiko säätää tarkemmin niistä tilanteista, joissa poikkeussääntelyn soveltaminen tulisi kyseeseen.

➔ *Ks. koottu vastaus edellä jaksossa B.*

Koordinaattori katsoo, että lainsoveltamisen tueksi olisi hyvä valmistella mahdollisimman selkeät ja yksiselitteiset soveltamisohjeet sekä prosessikuvaukset. Samalla tulisi huolehtia siitä, että lainsoveltajat saavat tarvitsemansa koulutuksen ehdotettujen säännösten soveltamiseen käytännön tilanteissa.

➔ *TEM on käynnistänyt hankkeen ehdotetun lainsäädännön toimeenpanon tueksi Maahanmuuttoviraston ja oleskelulupia valvovien viranomaisten asiantuntemuksen lisäämiseksi. Hankkeen toteuttaa Siirtolaisuusinstituutti. Pidättäytymispäätöksen soveltamista varten TEM:ssä valmistellaan parhaillaan soveltamisohjetta.*

Koordinaattorin mukaan voisi olla perusteltua, että ehdotetun lainsäädännön toimivuutta ja tehokkuutta seurattaisiin ja arvioitaisiin vielä ennen hallituskauden loppua siitä näkökulmasta, miten sääntelylle asetetut tavoitteet hyväksikäytön ilmitulon edistämisestä ja uhrien aseman parantamisesta ovat toteutuneet.

➔ *Ks. vastaus edellä hallintovaliokunnan lausuntoon.*

6) Sisäministeriö 10.2.2021

Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa (54 b §). Miten määritellään työnantajan velvollisuuksien merkittävä laiminlyönti ja muu hyväksikäyttö? UlkL:n 5 § ei voine tarkoittaa sitä, että jos oleskeluluvan myöntämisen kriteereistä ei ole selvyyttä tai näyttöä, oleskelulupa voitaisiin 5 §:n nojalla myöntää. Kyse ei ole ulkomaalaisen oikeuksien rajoittamisesta, vaan siitä, onko olemassa riittävä näyttö luvan myöntämiseksi ja perusteltua aihetta epäillä hyväksikäytön tapahtuneen.

➔ *Valmistelun yhteydessä ja lausuntokierroksen myötä ilmeni tarve alhaiseen näyttökynnykseen. Näyttökynnyksen ollessa korkea, laki voisi jäädä soveltamatta, koska asiantuntijakuulemisten ja lausuntojen mukaan näytön saaminen hyväksikäytöstä voi olla hyvin vaikeaa. Maahanmuuttovirastolla ei välttämättä käytännössä olisi edellytyksiä tutkia asiaa.*

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 käynnistänyt selvityksen ehdotetun lainsäädännön toimeenpanon tueksi Maahanmuuttoviraston ja oleskelulupia valvovien viranomaisten asiantuntemuksen lisäämiseksi. Selvityksen tekee Siirtolaisuusinstituutti, ja selvityksen pohjalta valmistellaan koulutusaineisto. Pidättäytymispäätöksen soveltamista varten TE-toimistoille valmistellaan TEM:ssä parhaillaan soveltamisohjetta.

Suhteellisuusperiaatteen osalta ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.

SM:n mukaan olisi hyvä selventää, kuullaanko prosessissa ja miten työnantajaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja asianosaisena hallintolain mukaisesti.

➔ *Moitittava menettelyn arviointi on kytketty edellytykseen ”jos on perusteltua aihetta epäillä”. Vastaava edellytys on UlkL:ssä nykyisin yhdeksässä eri kohdassa Maahanmuuttoviraston harkintatehtävänä, tosin eri asiayhteyksissä. Ehdotetun 54 b §:n perusteluissa on esitetty esimerkkinä seikkoja, joita harkinnassa tulisi ottaa huomioon. Työnantajan asianosaisuus ja siihen liittyvä kuulemisvelvollisuus ratkeavat hallintolain 11 § ja 34 §:n mukaisesti. Työperusteisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen liittyy työnantajan oikeuksiin kuten nykyisinkin. Sen sijaan työnteko-oikeuden laajentaminen uuteen työhön siirtymiseksi tai jatkoluvan hakemiseksi ei vaikuttane aiemman työnantajan oikeuksiin, jos työ on päättynyt tai päättymässä hyväksikäytön takia. Työn päättymisen syynä on hyväksikäytetyn työntekijän valinta eikä ulkomaalaiselle myönnetty uusi työnteko-oikeus tai jatkolupa. Ks. myös lain soveltamisen tukihanke edellä.*

Maahanmuuttovirasto valmistelee itse lainsäädännön soveltamisohjeet. Tarkoitetaanko perustelulla, että joku muu taho valmistelisi virastolle ohjeen? Sisäministeriön käsityksen mukaan ministeriön ei tule antaa ohjeita keskusvirastolle yksittäistapausten ratkaisemiseksi, vaan virastolla on tähän itsenäinen toimivalta.

➔ *Ministeriöt voivat antaa lainsoveltamisohjeita, koska ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. TEM:llä on lukuisia lainsoveltamisohjeita alaiselle hallinnolle, jonka toimintaa TEM ohjaa. Näitä ovat Maahanmuuttoviraston (työ- ja opiskeluperusteisen oleskeluluvat) lisäksi muun muassa ELY-keskukset ja TE-toimistot. Soveltamisohje ei ole oikeusnormi eikä sillä puututa lainsoveltamiseen yksittäisissä tapauksissa. TEM valmistelee soveltamisohjeen, yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa.*

SM:n mukaan olisi perusteltua, että jatkolupa työn hakemiseksi myönnettäisiin vain niille, joilla on ennestään ollut työperusteinen oleskelulupa.

➔ *Tämä oli valmistelun kuluessa esillä, mutta lausuntokierroksen perusteella mahdollisuus jatkoluvan hakemiseen laajennettiin kaikkiin oleskeluluvan nojalla työskennelleisiin ja hyväksikäytön kohteeksi joutuneisiin. Ulkomaalaisten hyväksikäyttö työmarkkinoilla ei jäsenny pohjalla olevan oleskeluluvan mukaan, vaan sen kohteeksi voivat joutua kaikki oleskeluluvan nojalla työskentelevät. (Ja myös muiden lupien nojalla työskentelevät – he eivät kuitenkaan ole tämän esityksen piirissä.) Jo nyt esimerkiksi opiskelijoilla on mahdollisuus hakea uutta oleskelulupaa työn perusteella. Jatkolupaa työn hakemiseksi ei ole pakko hakea, vaan hyväksikäytetty voi valita pysymisen aiemmassa oleskelulupakategoriassaan. Jatkolupa työnhakua varten myönnetään yhden kerran yhdeksi vuodeksi. Jos työtä ei tuona aikana löydy, ulkomaalaisen tulee hakea uutta oleskelulupaa jollain muulla, ”normaalimenettelyyn” liittyvällä perusteella. Tällöin uusi oleskelulupa voi olla myös tilapäinen.*

SM:n mukaan jatkoluvan tulisi olla yhden vuoden määräaikainen oleskelulupa ja joko jatkuva tai tilapäinen sen mukaan, minkälainen aikaisempi lupa oli.

➔ *Työn perusteella myönnettävät oleskeluluvat ovat nykyisin pääasiassa jatkuvaluonteisia, ellei tilapäisluonteisuuteen ole erityistä ja poikkeuksellista syytä. Jatkuvaluonteinen lupa antaa ulkomaalaiselle tilapäistä lupaa paremmat edellytykset irtautua hyväksikäytöstä ja hakeutua asianmukaiseen työsuhteeseen työmarkkinoille. Jatkuvaluonteinen lupa on myös työnantajalle vakuutus paremmasta pysyvyydestä, ja työntekijälle viesti siitä, että Suomi suhtautuu vakavasti työperäiseen hyväksikäyttöön. Jatkolupa työnhakua varten myönnetään yhden kerran yhdeksi vuodeksi. Kuten edellä on todettu, jos työtä ei tuona aikana löydy, ulkomaalaisen tulee hakea uutta oleskelulupaa jollain muulla, ”normaalimenettelyyn” liittyvällä perusteella. Tällöin uusi oleskelulupa voi olla myös tilapäinen.*

Jos laiminlyönnin epäillään tai väitetään tapahtuneen, miten ja missä vaiheessa työnantajaa kuullaan moitittavasta menettelystä? Menettely, jolla työnantaja voi puolustautua mahdollisia seuraamuksia tai seurauksia vastaan?

➔ Työteko-oikeuden laajentamisesta tai jatkoluvasta työn hakemista varten ei tule aiemmalle työnantajalle suoraan mitään seuraamuksia. Työteko-oikeuden laajentaminen tai jatkoluvasta työn hakemista varten eivät myöskään ole todiste siitä, että työnantaja on syyllistynyt rikokseen. Työnteko-oikeuden laajentaminen tai jatkolupa eivät vaikuta aiemman työnantajan oikeuksiin, jos työ on päättynyt tai päättymässä hyväksikäytön takia. Työn päättymisen syynä on hyväksikäytetyn työntekijän valinta, ei ulkomaalaiselle myönnetty uusi työnteko-oikeus tai jatkolupa.

Kuten OM:n lausunnossa edellä katsotaan, yllä kuvatuissa tilanteissa työnantajaa ei ole perusteltua katsoa asianosaiseksi. Niissä tilanteissa kun työnantaja katsotaan asianosaiseksi, asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä.

Muutoksenhaun osalta ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.

SM:n mukaan ei olisi perusteltua, että sellaiset perheenjäsenet, jotka aiemmin eivät ole maahan tulleet, työnantajan moitittavan menettelyn seurauksena tulisivat maahan. Ottaen huomioon ulkomaalaislain muun sääntelyn tämä olisi poikkeuksellinen ratkaisu. Sikäli kuin aiemmin hyväksikäytetty työntekijä löytää uuden työpaikan ja saa oleskeluluvan, perheenjäsenten oleskelulupaa koskee taas toimeentulovaatimus. Joka tapauksessa, jos tarkoituksena on vapauttaa työnantajan moitittavan menettelyn kohteeksi joutuneen työntekijän perheenjäsenet toimeentulovaatimuksesta jossain tilanteessa, siitä pitää erikseen laissa säätää. Vastaavaa sääntelyä on esimerkiksi ulkomaalaislain 51, 52 a ja 52 d §:ssä.

➔ Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla (78 §). SM:n mukaan olisi syytä vielä pohtia, onko tarpeen luoda kokonaan uudenlainen hakemusmenettely. Jos se nähdään tarpeelliseksi, olisi syytä pohtia sääntelyn tarkentamista menettelyjen osalta. Olisi syytä harkita, otettaisiinko sääntely omaksi pykäläkseen, koska se eroaa 78 §:n sääntelymallista. Uuden työsuhteen asianmukaisuuden varmistamisesta tulisi säätää laissa, jos sellaista edellytetään.

➔ Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.

Maahantulosäännösten kiertäminen (36 §). SM:n mukaan olisi syytä vielä selventää 36 §:n 4 momentin suhdetta työnantajan moitittavaan menettelyyn.

➔ Samoin kuin silloin, kun ulkomaalaisen itse katsotaan syyllistyneen yritykseen kiertää maahanmuuttosäännöksiä, myös työnantajan osalta arvio kohdistuu kaikkiin ulkomaalaislaisäädännössä työnantajalle säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseen. Säännös ei siten kytkeydy nimenomaisesti 54 b tai 78 §:n mukaisiin kriteereihin.

Pidättäytymispäätös. SM:n mukaan jää epäselväksi, miten ehdotettu muutos todennäköisesti ennaltaehkäisisi ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteiden syntymistä, kuten muutosta perustellaan, ja miten muutoksen myötä voitaisiin aikaisempaa paremmin puuttua työnantajan moitittavaan menettelyyn sekä saattaa työnantaja vastuuseen todetusta moitittavasta menettelystä.

➔ Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.

SM:n mukaan esitykseen voi liittyä mahdollisuuksia lupajärjestelmän väärinkäytölle avautuu sikäli kuin sääntely on väljää ja näyttöä työnantajan moitittavasta menettelystä ei välttämättä vaadita.

➔ Hyväksikäytön ehkäisemisen ja lain tehokkaan soveltamisen näkökulmasta on tarpeen pitää hyväksikäytön näyttökynnys matalalla. Maahanmuuttovirastolla on edelleen

hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Lain soveltamista ohjataan TEM:n ohjein ja TEM:n tukihankkeen keinoin ennen soveltamiskäytännön muodostumista.

7) Maahanmuuttovirasto 1.3.2021

Maahanmuuttovirasto on huolissaan esityksen tuomista uusista tehtävistä ja UMA-järjestelmän kehittämistarpeista, ohjeistuksesta, perehdyttämisestä, tiedottamisesta jne.

➔ *Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Esitetyn 67 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi hakemuksesta oikeuden työntekoon 78 §:n 5 momentissa säädetyllä perusteella. Käytännössä työehtoja koskevat liitteet merkitsisivät, että Maahanmuuttovirasto selvittäisi asioita, joiden selvittäminen kuuluu yleensä osapäätöksen yhteydessä TE-toimistolle. Työehtojen selvittäminen olisi pääosin manuaalista työtä, jonka hoitaminen vaatisi aikaa.

➔ *Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Esitetty säännös edellyttäisi, että ulkomaalaisella olisi uusi työ ennen kuin hän voisi saada todistuksen. Jos uutta työtä ei ole, ei myöskään todistusta voitaisi antaa. Tämä voisi rajoittaa työllistymismahdollisuuksia. Myöskään esityksen mukainen niin sanottu jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten ei tällöin auttaisi, sillä sen myöntäminen edellyttäisi, että lupa myönnetään edellisen luvan päättymisestä alkaen. Muotoilu vaikuttasi rajaavan pois mahdollisuuden myöntää lupaa kesken edellisen oleskeluluvan voimassaolon, tai sen päättymisen jälkeen, ja siten voisi rajoittaa ulkomaalaisen mahdollisuuksia työllistyä uudelleen.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa muotoilua, jonka mukaan lupa myönnettäisiin päätöspäivästä alkaen jatkolupana, jota olisi haettava edellisen oleskeluluvan voimassaoloaikana, mutta luvanalkamisajankohtaa ei kuitenkaan rajattaisi siten, että se voisi alkaa vain edellisen luvan päättymisestä.

➔ *Työnteko-oikeuden laajentaminen liittyisi tilanteeseen, jossa ulkomaalaisella on jo tiedossa uusi työ. Jos uutta työtä ei ole tiedossa, olisi mahdollista hakea jatkolupaa työn hakemista varten. Työnhakulupaa olisi haettava edellisen luvan voimassa ollessa. Kun uusi oleskelulupa myönnetään, aiempi lupa lakkaa olemasta voimassa. Tämä johtuu siitä, että samalla henkilöllä ei voi olla samaan aikaan kahta voimassa olevaa oleskelulupaa. Tästä syystä Maahanmuuttoviraston esitys lienee tarpeeton. Jos aiempi oleskelulupa ehtii umpeutua, ja uusi työ olisi tiedossa, ulkomaalaisella on mahdollisuus hakea normaalisti oleskelulupaa, joka oikeuttaa kyseisen työn tekemiseen.*

Viestinnällä ehdotetun lain säännöksestä on keskeinen merkitys. Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.

Vaikuttaa siltä, ettei työnhakulupaa voitaisi myöntää, jos edellinen lupa ehditään peruuttaa, esimerkiksi hyväksikäyttöön syyllistyneen työnantajan irtisanottua luvan haltijan, ja ilmoitettua Maahanmuuttovirastolle työsuhteen päättymisestä. Tällöin luvan haltija voisi vasta peruutuspäätöksen jälkeen tajuta työnhakuluvan mahdollisuudet, mutta silloin se olisi jo myöhäistä.

➔ *Maahanmuuttovirasto ei käytännössä peruuta oleskelulupia työn päättymisen takia muun muassa siksi, että se ei useinkaan saa tietoa työn päättymisestä kesken oleskeluluvan voimassaolon. Toisaalta irtisanotun työntekijän oleskelulupaa ei edes saa heti peruuttaa muun muassa ns. yhdistelmälupadirektiivin 2011/98/EU edellyttämän yhdenvertaisen kohtelun edellytyksen osalta, joka koskee myös mahdollisuutta uuden työn hakemiseen. Asia tulee kuitenkin huomioida viestinnässä.*

Kyseisessä pykälässä tai sen perusteluissa voisi myös olla syytä tarkentaa, että hyväksikäytön pitäisi olla tapahtunut viimeisimmän oleskeluluvan aikana. Tällä poistettaisiin mahdollisuus vedota väitteisiin, jotka koskisivat vuosia sitten silloisessa työsuhteessa tapahtunutta hyväksikäyttöä. Muutoin tällaisia hakuperusteita voisi ilmetä tapauksissa, joissa hakijalla ei olisi selvää perustetta jatkoluvalle, ja hän saattaisi turvautua keinotekoisilta vaikuttaviin perusteisiin.

➔ *Rajoitus ei liene perusteltu, koska hyväksikäyttö on voinut jatkua pitkäänkin ja useiden oleskelulupien voimassa ollessa. Lisäksi oleskelulupa myönnetään, jos on perusteltu epäily hyväksikäytöstä (ulkomaalaisen oma kertomus + tarpeen mukaan Maahanmuuttoviraston selvitys). Mitä kauempana menneisyydessä hyväksikäytön väitetään tapahtuneen, sitä epätodennäköisemmin se johtaa perusteltuun epäilyyn. Lainsäädännön soveltamisen seurannalla voisi olla mahdollista todeta mahdollinen lain muuttamisen tarve?*

Maahanmuuttovirasto myös kiinnittää huomion havaintoonsa, että esitetty 54 b § mahdollistaisi siirtymisen tilapäisestä (B) oleskeluluvasta jatkuvaan (A) oleskelulupaan. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi B-luvalla maassa oleskelevan opiskelijan kohdalla, jos hän työskentelee Suomessa opintojensa ohessa, joutuu työssään hyväksikäytetyksi, ja hakee 54 b §:n mukaista jatkolupaa.

➔ *Ks. edellä vastaus SM:lle.*

Esitettyjen lupien edellytyksenä olisi perusteltu aihe epäillä, että työnantaja olisi merkittävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt hakijaa. Esityksen mukaan, että näyttökynnys olisi määrä asettaa suhteellisen matalalle, koska edellytyksenä olisi vain "perusteltu aihe epäillä", ja sen toteamiseen riittäisi hakijan oma kertomus.

Maahanmuuttovirastolla on sekä hallintolain että ulkomaalaislain mukainen selvittämisvelvollisuus. Selvittämisvelvollisuuden asianmukainen täyttäminen saattaisi joissakin tapauksissa vaatia myös muita toimia, kuin hakijan oman kertomuksen selvittämisen ja arvioimisen. Hakijan oman kertomuksen lisäksi myös muista lähteistä saatavat tiedot olisi voitava selvittää ja ottaa harkinnassa huomioon. Jos todistuksia tai lupia myönnettäisiin liian kevyiden kirjallisten selvitysten perusteella, tietoisuus menettelyn helppoudesta leviäisi nopeasti, ja väärinkäytösten riski kasvaisi.

➔ *Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Esitetyn 187 §:n mukaan pidättäytymispäätös koskisi ensimmäisten työntekijän oleskelupien myöntämistä, ei siis muita ansiotyötä varten myönnettäviä oleskelulupia. Maahanmuuttoviraston mukaan sääntelyn tulisi kattaa kaikki työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat.

➔ *Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Maahanmuuttovirasto pitää enintään kuuden kuukauden määräaikaa liian lyhyenä suhteessa taloudelliseen etuun, jota työnantaja voisi moitittavalla menettelyllään saavuttaa.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

Esitetty 54 b § mahdollistaisi perheenjäsenten maassa oleskelun jatkumisen ja tarvittaessa myös uuden perheenyhdistämisen. Esitys ei anna juuri tukea mahdollista toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevaan harkintaan.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

8) Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2.3.2021

Työsuojeluviranomainen pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja pääosin kannattaa niitä.

Ulkomaalaislain 36 §:n osalta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan ulkomaalaislain 86 b §:ssä säädettyihin toimeksiantajan velvollisuuksiin ja todetaan, että pykälä koskee vain työntekijän oleskelulupaa. Lisäksi esityksessä todetaan tässä yhteydessä, että ulkomaalaislain 86 a §:n 1 ja 2 momentti sisältävät tietojen toimittamisvelvollisuuksia. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan 86 b §:ssä mainitut 72 §:n velvollisuudet koskevat vain työntekijän oleskelulupaa, mutta samassa pykälässä mainittu 86 a § koskee myös muita tilanteita kuin niitä, joissa työntekijällä on työntekijän oleskelulupa. Lisäksi työsuojeluviranomainen toteaa, että 86 a §:n 1 momentti ei sisällä tietojen toimittamisvelvollisuuksia, vaan velvollisuuden varmistua työntekijän työnteko-oikeudesta.

➔ *Sekä UlkL 86 a § ja 86 b § koskevat kaikkia tilanteita, joissa työnantaja palkkaa ulkomaalaisen työntekijän. UlkL 86 a § 2 momentti sisältää tietojen toimittamisvelvollisuuksia.*

54 b § jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten: työnteko-oikeus jatkuisi hakemuksen käsittelyaikana aiemman luvan mukaisena ja olisi siten rajoitettu aiemman luvan mukaisiin tehtäviin. Tämä voisi tarkoittaa käsittelyaikana esimerkiksi alakohtaisia rajoituksia.

➔ *Kyllä, jatkoluvan käsittelyaikana työnteko-oikeus olisi vanhan luvan mukainen. Tämä perustuu ulkomaalaislain nykyisiin säännöksiin. Alakohtaiset rajoitukset poistuvat, kun mahdollinen hyväksikäyttö on ratkaistu jatko-oleskelulupahakemuksen käsittelyssä.*

187 § Työsuojeluviranomainen katsoo, että esitetyn 187 §:n edellytykset ja menettelytapa pidättäytymispäätöksen tekemisessä jäävät osin epäselviksi. Säännöksessä viitataan harhaanjohtavien tietojen antamisen osalta ulkomaalaislain 72, 86 a ja 86 b §:iin. Tiedonantovelvollisuudesta ja sen sisällöstä säädetään kuitenkin vain 72 ja 86 a §:issä. Esitetyn kehotusmenettelyn osalta epäselväksi jää se, mitä työnantajan tai toimeksiantajan tulisi lopulta kehotuksesta korjata. Esitetty sanamuoto viittaa siihen, että työnantajan tai toimeksiantajan tulisi korjata ilmoitus vastaamaan todellista tilannetta. Epäselvää on sen sijaan se, voiko pidättäytymispäätökseltä välttyä, jos ilmoitus korjataan vastaamaan todellista tilannetta, jossa työsuhteen ehdot ovat kuitenkin lain tai sovellettavan työehtosopimuksen vastaisia.

➔ *Epäselvyys on näennäistä. Tietojen oikeellisuus tarkoittaa sitä, että tiedot eivät enää ole vääriä tai harhaanjohtavia 72 §, 86 a § tai 86 b §:ssä säädetyistä seikoista. Nämä tiedot koskevat työnteon keskeisiä ehtoja, työnantajan vakuutusta sekä tietojen toimittamista. Sellainen tilanne ei ole mahdollinen, että ilmoitettaisiin oikein tiedot laittomista työsuhteen ehdoista tai ilmoitettaisiin oikein se, että työnantaja ei ole antanut vaadittua vakuutusta.*

Epäselväksi esityksen perusteella jää myös se, mitä tarkoitetaan organisaation merkittävällä omistajalla ja määrätäänkö pidättäytymispäätös organisaation kaikille vastuuhenkilöille vai vain sille, joka on toimittanut viranomaiselle virheelliset tiedot.

➔ *Päätös kohdistetaan kaikkiin vastuuhenkilöihin. Merkittävä omistaja on se, joka omistuksensa takia on yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilö. Tarkoitus on, että kukaan yrityksen vastuuhenkilöistä ei voisi kiertää itsenäisesti toimien yritykselle annettua pidättäytymispäätöstä. Sääntelyn yhtenäisyyden perusteella verbin tulisi olla muotoa ”voidaan kohdistaa”, ks. vastaus edellä OM:lle. Tämä varmistaisi myös sen, että pidättäytymispäätös voitaisiin kohdistaa siihen vastuuhenkilöön, joka on antanut viranomaiselle virheelliset tiedot.*

Hallituksen esityksen sivulla 23 todetaan, että työsuojeluviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle perustuisi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 4 d §:ään. Oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen perustuu työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 4 d §:ään.

➔ *Valitettava virhe HE:ssä.*

Hallituksen esityksessä myös todetaan, että nykyiset tiedonvaihtoa koskevat säännökset mahdollistavat esityksen kannalta olennaisten salassa pidettävien tietojen vaihtamisen eri viranomaisten kesken. Käytännössä tiedonvaihtoon liittyviä haasteita kohdataan kuitenkin edelleen.

Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että jatkossa parannettaisiin myös muiden viranomaisten mahdollisuutta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi tulisi kartoittaa työsuojeluviranomaisen tarvetta saada niin sanottuja joukkotietoja myös ulkomaalaisen työvoiman käytön valvontaa varten (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 4 c §). Lisäksi pitää varmistua siitä, että tietojenvaihto sujuu käytännössä mahdollisimman tehokkaasti ja Maahanmuuttovirasto saa työsuojelutarkastusten havainnot tietoonsa kattavasti.

➔ *Viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja yhteistoiminnan kehittäminen on tärkeä kehittämiskohde, johon liittyviä hankkeita on käynnissä ja käynnistymässä. Ks. vastakset edellä OM:lle ja UM:lle.*

9) Uudenmaan TE-toimisto 25.2.2021

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto pitää lakiesitystä kannatettavana. Lakiesitys mahdollistaa työperäiseen hyväksikäyttöön ja työnantajan maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvien seuraamusten kohdistamisen kaikissa työperäisissä oleskelulupaperusteissa työnantajaan ja toimeksiantajaan sen sijaan että seuraamukset kohdistuisivat työntekijään. Nykytilanteessahan TE-toimisto tarkistaa työsuhteen ehdot ensimmäisen luvan yhteydessä, mutta vasta jatkoluvan yhteydessä saattaa selvitä, ettei vakuutettuja ehtoja olla noudatettu.

Lakiesityksen 187§:ssä TE-toimiston pidättäytymispäätös määriteltäisiin enintään 6 kuukauden pituiseksi. Monilla työperäisen hyväksikäytön riskialoilla toimivat työnantajat ovat usein mikro- ja pk-yrityksiä, jotka hakevat muutamia työntekijän oleskelulupia vuodessa. Käytännössä 6 kuukauden pidättäytymispäätös ei välttämättä ennaltaehkäisisi hyväksikäyttötilanteiden syntymistä tai toimisi ehdotuksen mukaisesti valvontatyyppisenä ja korjaamiseen tähtäävänä, koska 6kk:n pidättäytymispäätös ei vaikuttaisi näiden yritysten toimintaan juurikaan. Toki esimerkiksi aluehallintovirastojen tekemät ulkomaalaisvalvonnan tarkastukset voivat toimia 6kk:n pidättäytymispäätösten tukena osana valvontaa, mutta esimerkiksi enintään vuoden pituinen pidättäytymispäätös todennäköisesti toimisi paremmin osana valvontaa.

➔ *Ks. koottu vastaus edellä jaksossa B.*

Lakiesityksen 187§:n perusteluissa nostetaan esille, että "työnantajan palveluksessa jo olevilla ulkomaalaisilla olisi mahdollisuus saada jatko-oleskelulupa." TE-toimiston tulee myös työntekijän oleskeluluvan jatkolupahakemuksen yhteydessä varmistua työnantajan edellytyksistä, joten pidättäytymispäätöksen saaneen työnantajan työsuhteisiin tuskin useissa tapauksissa olisi tästä huolimatta mahdollista tehdä myönteistä osapäätöstä. Näissä tilanteissa seuraamukset kohdistuvat työnantajaa enemmän työntekijän oleskeluluvan hakijaan. Huomioiden tämä ja edellä esitetty huomio pidättäytymispäätöksen pituudesta voisi olla tarpeen ottaa myös jatkoluvat osaksi pidättäytymispäätöspykälää.

➔ *Tarkoitus on vaikuttaa ennen kaikkea estää moitittavasti toimivalta työnantajalta määräajaksi mahdollisuus rekrytoida uutta ulkomaista työvoimaa ulkomailta. Säännöksen tarkoitus ei ole se, että se estäisi työnantajalta kaiken työvoiman hankinnan. Rajaus liittyy säännöksen oikeasuhtaisuuden tavoitteeseen.*

Lain tarkoituksen toteutumisen kannalta on tärkeää edistää viranomaisten mahdollisuuksia saada tietoa toisilta viranomaisilta ja 187§:n perusteluihin liittyen voisi olla tarpeen säätää siitä, että TE-toimisto voisi oma-aloitteisesti antaa työsuojeluviranomaiselle salassapidettävääkin tietoa, sillä työsuojeluviranomaisella on joka tapauksessa laaja tiedonsaantioikeus ja nykymuotoisena tiedonvaihto TE-toimiston ja työsuojeluviranomaisen välillä ei tue parhaalla tavalla lain tarkoitusta ja viranomaisten tehokasta toimintaa.

➔ *Tiedonvaihtosäännösten kehittämiseen on tarkoitus myös TEM:n työperusteisten oleskelulupien kehittämishankkeessa.*

Tämän tukena on kuitenkin tärkeää, lakiesityksessä mainitun mukaisesti, lisätä neuvontaa ja tiedotusta, jotta ulkomainen työntekijä olisi paremmin tietoinen oikeuksistaan työntekijänä. Tämä kokonaisuus myös tukee työperäisen hyväksikäytön ilmituloa viranomaisten tietoon.

➔ *Ks. edellä viestinnän kehittämistä koskevat vastaukset.*

10) Yhdenvertaisuusvaltuutettu 17.3.2021

YVV on lausunut asiassa jo aiemmassa vaiheessa ja monet valtuutetun esiin nostamat seikat on huomioitu. YVV:n mukaan esitys on tärkeä askel ulkomaalaisen aseman parantamiseksi tilanteissa, joissa hän on joutunut työntekijänä hyväksikäytön kohteeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä esityksen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa sekä lähtökohtaa hyväksikäytön uhrien oikeuksien turvaamisesta ja seurausten kohdistamisesta vilpillisesti toimiviin työnantajiin ja toimeksiantajiin.

Ottaen huomioon haasteet näytön saamisessa työperäisestä hyväksikäytöstä, on hyvä, että työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemista pidettäisiin riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiselle esityksessä mainituin tavoin. Valtuutettu pitää tärkeänä kirjausta, että epäselvissä tilanteissa jatkolupa myönnettäisiin sitä hakevalle.

Uuden ulkomaalaislain 54 b §:n perusteella ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkolupa työnantajan moitittavan menettelyn takia. Perusteluissa tuodaan esille, että ammattiala- tai muuta rajoitusta ei liittyisi jatkolupaan, vaan henkilö voisi työllistyä uudelle alalle. Oikeuden työntekoon ilman ammattiala- tai muuta rajoitusta voisi kirjata vielä selkeämmin lakitekstiin, joko 54 b tai 78 §:n.

➔ *78 §:n 5 mom. mukaisessa luvassa työnteko-oikeus perustuu olemassa olevaan oleskelulupaan. Koska tähän lupaan on liittynyt ammattialarajoitus, sen poistumisesta on tarpeen säätää. 54 b §:n mukaisessa oleskeluluvassa on sen sijaan kyse uudesta oleskeluluvasta. 54 b §:n 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joilla lupa myönnetään, ja 78 §:n 6 momentissa, että työn löydyttyä sen voi aloittaa. Rakenne on siis se, että missään ei säädettäisi ammattialaedellytyksestä. Rakenne olisi samanlainen kuin 77 §:ssä.*

187 §:n mukaan pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella hyväksikäyttöön syyllistyneelle työnantajalle voitaisiin tehdä 6 kuukauden määräajaksi. Työsuojelun tavoin YVV toivoo pidättäytymiselle pidempää määräaikaa, esimerkiksi vuotta. Kuten esityksessä todetaan, kyse ei ole rekrytointikiellosta vaan tällä estettäisiin työvoiman palkkaaminen ulkomailta.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

11) Pakolaisneuvonta 9.3.2021

Pakolaisneuvonta näkee lakiuudistukseen liittyvän tiedotuksen ja neuvonnan tärkeänä edellytyksensä sille, että hyväksikäytön kohteeksi joutuvien ulkomaalaisten asema tosiasiallisesti paranee.

➔ *Ks. vastaus edellä hallintovaliokunnan lausuntoon.*

On hyvä, että lakiehdotukseen on korjattu 54 b §:n ja 78 §:n osalta matalampi kynnys eli perusteltua aihetta epäillä koskien tapahtunutta hyväksikäyttöä ja työnantajan velvollisuuksien laiminlyöntiä. Tämä kuitenkin jättää tulkinnanvaraa Maahanmuuttovirastolle ja on epävarmuustekijä hyväksikäytetyn työntekijän kannalta. On tärkeää, että kynnys myös käytännön laintulkinnassa pysyy riittävän matalana. Koulutuksella on jatkossa varmistettava viranomaisten suorittaman harkinnan oikeellisuus, jotta kynnys oleskeluluvan myöntämiselle ei nouse liian korkeaksi.

➔ *Ehdotetun työnteko-oikeuden laajentamisen ja jatkoluvan myöntämiseen liittyvää harkintaa on tarkoitus ohjata soveltamisohjeella ja lain toimeenpanoa tukea erillisellä hankkeella. Ks. myös vastaus edellä hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Rajoittamattoman työnteko-oikeuden sekä uusien jatkolupahakemusten käsittelynopeuteen tulee kiinnittää huomiota edellä mainituista syistä ja käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisella tasolla on varattava hakemusten määrä huomioiden riittävästi resursseja.

➔ *TEM:n hanke työn perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseksi koskee myös esityksen mukaisten työnteko-oikeuden laajentamisen ja jatkolupien käsittelyä.*

Pakolaisneuvonta katsoo, että jatkossa olisi hyvä huomioida myös se, että yksinkertaisin ratkaisu viivytyksettömän hyväksikäyttötilanteesta irtautumisen mahdollistamiseksi olisi tarveharkinnasta ja rajoitetuille toimialoille suunnatuista oleskeluluvista luopuminen, jolloin hyväksikäytön uhreilla olisi ilman erillisen hakumenettelyn aiheuttamaa viivettä mahdollisuus hakeutua töihin myös muille aloille.

➔ *Esityksen mukaisiin työnteko-oikeuden laajentamiseen ja jatkolupaan ei liity tarveharkintaa. Työnteko-oikeuden laajentamiseen ei liity ammattiala- tai muuta rajoitusta. Työnhakua varten myönnettävä jatkolupa oikeuttaa hakemaan työtä miltä tahansa alalta. Jatkoluvan käsittelyaikana työnteko-oikeus olisi vanhan luvan mukainen.*

12) Rikosuhripäivystys 8.3.2021

Suuri osa huolistamme on esityksessä otettu huomioon. Lainmuutos voisi luoda hyväksikäyttötilanteessa olevalle työntekijälle aidon mahdollisuuden irtaantua hyväksikäytöstä.

Perhesideluvan osalta edellytetään, että luvan hakijan toimeentulon on oltava turvattu, vaikka tästä voidaan poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä. RIKU pitää tärkeänä, että lakiin tai vähintään lain esitöihin kirjataan selvästi, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta myöskään 54 b § -luvan haltijan perheenjäsenten osalta.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

Rikosuhripäivystyksellä edelleen huoli siitä, miten kriteerejä kuten ”huomattava alipalkkaus” tai ”kohtuuttoman pitkät työajat” tulkitaan käytännössä. Jos luvan myöntämiselle asetetut kriteerit ovat epäselvät, voi luvan saamisen epävarmuus edelleen muodostua

kynnykseksi irtaantua hyväksikäytöstä ja ilmoittaa siitä viranomaisille. Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että epäselvissä tilanteissa jatkolupa myönnetään, soveltaen hakijalle edullista tulkintaa. Täten vältetään se, että laissa asetetut kriteerit muodostuisivat käytännössä niin tiukoiksi, että hakija ei kykene osoittamaan niiden täyttymistä.

➔ *Lain toimeenpanoa on tarkoitus tukea erillisellä koulutushankkeella (Siirtolaisuusinstituutti) ja ohjauksella. Ks. myös vastaus edellä hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Rikosuhripäivystyksen mukaan 54 b §:n mukainen jatkolupa tulisi myöntää kahdeksi vuodeksi yhden vuoden sijaan, jolloin hyväksikäytöstä irtaantuvalla työntekijällä olisi aikaa esim. suorittaa kieliopintoja ja osallistua työllistymiskoulutukseen, mikä edistäisi hänen uudelleentyöllistymistään tai edellytyksiään toimia yrittäjänä. Rikosuhripäivystys pyytää valiokuntaa harkitsemaan, voisiko alarajoitteen poiston myöntää jo ennen uuden työn löytämistä, jolloin työntekijällä olisi mahdollisuus osoittaa työskentelyoikeus uudelle työnantajalle jo hakuvaiheessa.

➔ *54 b §:n mukainen jatkolupa myönnettäisiin työnhakua tai yritystoiminnan aloittamista varten. Oleskeluluvan tarkoitus ei ole olla yleinen oleskelulupa ammatillisten valmiuksien tms. hankkimista varten. Tulee myös huomata, että oleskeluluvassa ei ole toimeentuloedellytystä. Myös opiskelijoille eli Suomessa tutkinnon suorittaneille myönnettävä oleskelulupa työnhakua varten myönnetään yhdeksi vuodeksi. Ammattialakohtaisia rajoituksia ei olisi.*

13) Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI 8.3.2021 (lausunto ja esitys)

HEUNI kannattaa ehdotusta. Yhdeksi vuodeksi myönnettävä jatkolupa on HEUNI:n mukaan lyhyt ottaen huomioon työperäisen hyväksikäytön mahdollinen traumatisoiva vaikutus, kielitaito-ongelmat, puutteelliset kontaktit Suomessa, puutteellinen koulutus sekä mahdollisuudet työllistyä kokonaan uudelle alalle ainakaan kokoaikaiseen työhön, jos aiempaa työkokemusta ko. alalta ei ole. HEUNI:n mukaan jatkolupa tulisi siksi myöntää kahdeksi vuodeksi yhden vuoden sijaan.

➔ *Ks. edellä vastaus Rikonuhripäivystyksen lausuntoon.*

Mahdollinen haaste lain toimeenpanossa tulee olemaan se, miten ja kuka määrittelee tai toteaa, onko henkilö työvoiman hyväksikäytön uhri. HEUNI ehdottaa esityksessä mainitun ohjeen lisäksi maahanmuuttoviraston sekä työ- ja elinkeinotoimiston kouluttamista työperäisen hyväksikäytön ilmenemismuodoista, jotta viranomaiset osaavat asianmukaisesti tunnistaa työperäisen hyväksikäytön uhrit.

➔ *Koulutushanketta valmistellaan Siirtolaisuusinstituutin selvityksen pohjalta.*

HEUNI kannattaa pidättäytymispäätöstä enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Kuusi kuukautta on lyhyt aika ottaen huomioon sen, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on yleensä erittäin systemaattista. Ns. hyväksikäytön liiketoimintamalli jatkuu usein vuodesta toiseen samana, vaikka työntekijät saattavatkin yrityksessä vaihtua. Näin ollen määräaikaa tulisi pidentää vuoteen. Lisäksi on tärkeää kehittää myös muita keinoja puuttua vilpilliseen toimintaan, kuten moniviranomaisyhteistyötä ja riittävää valvontaa. Myös verottaja on HEUNIn näkemyksen mukaan sisällytettävä niihin viranomaisiin, joiden kanssa kehitetään moniviranomaisyhteistyötä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

14) EK 22.2.2021

EK pitää pidättäytymispäätöksen laajennusta perusteltuna, mutta jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistetaan myös vastuuhenkilöön. Tilanteissa, joissa väärinkäytökset on tehty rajatusti ja syyllisyys on selkeästi rajattavissa tiettyihin henkilöihin, viranomaisella tulisi olla mahdollisuus kohdentaa pidättäytymispäätös pelkästään heihin eikä koko yritykseen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa itsenäisesti toimiva alueyksikkö on toiminut virheellisesti, olisi kohtuutonta evätä ulkomaalaisten työhöntulo yrityksen kaikkiin töihin.

➔ *Pidättäytymispäätös kohdistuu työnantajaan tai tämän edustajaan. Muotoilu antaa mahdollisuuden rajata seuraamus itsenäisesti toimivaan alueyksikköön, jos se tosiasiallisesti toimii työnantajana.*

Pidättäytymispäätöksen tehneellä viranomaisella tulee olla mahdollisuus itseoikaisuun, mikäli käy ilmi, että päätös perustuu vääriin tai puutteellisiin tietoihin.

➔ *Hallintolain 50 §:ssä säädetään asiavirheen korjaamisesta muun muassa edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa.*

15) SAK 23.2.2021

SAK kannattaa ehdotuksia, jotka tähtäävät uhrin aseman parantamiseen ja tarkentavat hyväksikäytön seuraamuksia niin, että ne kohdistuvat nykyistä paremmin hyväksikäyttöön syyllistyvään työnantajaan. SAK pitää kuitenkin riittämättömänä, että hyväksikäyttöön syyllistyneeseen työnantajaan kohdistuisi ainoastaan enintään 6 kk pidättäytymispäätöksen.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

16) STTK 23.2.2021

STTK kannattaa hallituksen esityksen mukaisen lakimuutoksen voimaantuloa nopealla aikataululla. STTK pitää tärkeänä, että lakiesitys on valmisteltu laajassa ministeriöiden ja viranomaistoimijoiden yhteistyössä.

Lakiesityksessä on ansiokkaasti huomioitu myös ulkomaalaislain 77 §:n säädös muusta oleskeluluvasta työntekoa varten, yrittäjän oleskelulupa, perheenjäsenyyden perusteella myönnetty oleskelulupa sekä opiskelun perusteella myönnetty oleskelulupa sekä se, että työnantajan tai toimeksiantajan moitittavaa toimintaa voi tapahtua myös näissä tilanteissa.

Työnteko-oikeuden laajentaminen ei voi koskea rajoituksetta niitä aloja, joilla työskentely edellyttää Valviran myöntämää ammatinharjoittamislupaa sekä oikeutta käyttää nimikesuojattua ammattinimikettä (esim. sote-alat).

➔ *Asiasta ei säädetä ulkomaalaislaissa.*

STTK:n mukaan on välttämätöntä lisätä valvovien viranomaisten resursseja ja tiivistä viranomaisyhteistyötä valvontatilanteissa. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön yhteydessä paljastuu usein myös muuta rikollista toimintaa, kuten talousrikoksia tai verojen ja maksujen laiminlyöntiä.

➔ *Ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen on vuoden 2021 alusta jo lisätty resursseja Aluehallintovirastoihin, poliisille ja Maahanmuuttovirastolle. Resurssien niukkuus on tiedossa oleva ongelma.*

STTK esittää, että myös sellaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn etsitään toimia, jotka eivät työskentele Suomessa oleskeluluvalla ja että valvovien viranomaisten resursseja ja tiivistä viranomaisyhteistyötä valvontatilanteissa lisättäisiin.

➔ *Nämä ehdotukset ovat esillä ja mietinnässä muussa yhteydessä.*

17) Suomen yrittäjät 19.2.2021

SY pitää tärkeänä, että ulkomaalaisten työvoiman hyväksikäyttöä voidaan ehkäistä tehokkaasti. SY kannattaa 36 §:ään ehdotettavaa muutosta. SY:n mukaan esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole konkreettisesti avattu sitä, millä tavalla Maahanmuuttovirasto voisi arvioida riskiin työvoiman hyväksikäytöstä. Lisäksi olisi tärkeää, että esitykseen lisättäisiin Maahanmuuttovirastolle velvoite perustella selkeästi luvan epäämisen peruste.

➔ *Vastaava säännös on olemassa jo oleskeluluvan hakijan osalta (Ulkl 36 §:n 2 mom.), joten Maahanmuuttovirastolla on siltä osin soveltamiskokemusta. Soveltamista on tarkoitus tukea koulutuksen ja soveltamisohjeen myötä ennen soveltamiskäytännön muodostumista. Maahanmuuttoviraston perusteluvelvollisuudesta säädetään hallintolain 45 §:ssä.*

Pidättäytymispäätös voitaisiin kohdistaa myös ulkomaista työvoimaa käyttävää toimeksiantajaan, joka ei ole ulkomaalaisen työntekijän työnantaja. Tällöin kyse on yleensä alihankinnasta tai työvoiman vuokrauksesta. On syytä korostaa, ettei toimeksiantajalla ole mitään muita velvoitteita ulkomaalaista työntekijää kohtaa kuin mitä ulkomaalaislain 86 b §:stä johtuu. SY:n mukaan pidättäytymispäätöstä koskevassa harkinnassa on eroteltava toimeksiantajaa ja tämän vastuita koskeva arviointi työantajan asemassa olevista tahoista.

➔ *Tämä on selvä ja huomioidaan Maahanmuuttoviraston ohjauksessa.*

18) Palvelualojen ammattiliitto PAM 19.2.2021

PAM kannattaa esitystä. Näytön saaminen työnantajavelvollisuuksien merkittävästä laiminlyönnistä tai muusta hyväksikäytöstä on useissa tapauksissa vaikeaa ja siksi työtekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemista tulisi pitää riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiselle, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella ja että epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi myöntää sitä hakevalle ulkomaalaislain 5 § huomioiden.

➔ *Ks. edellä vastaus hallintovaliokunnan lausuntoon.*

Esityksen mukaan työnteko-oikeus ehdotetun säännöksen perusteella kestäisi niin pitkään kuin hakijan olemassa oleva oleskelulupa on voimassa. Sikäli kun kyse on työntekijän jatkoluvasta, voi tämä aika voi olla neljään vuoteen asti. Siksi PAM pitää työntekijän aseman ja lain tavoitteiden kannalta esityksen mukaisesti välttämättömänä selvittää työnteko-oikeuden laajentumisen yhteydessä uuden työsuhteen asianmukaisuus ja tarvittaessa myös uuden työnantajan kyky selviytyä työnantajavelvoitteistaan.

➔ *Työnantajan tulee liittää hakemukseen selvitys keskeisistä työehdoista ja vakuutus siitä, että ne ovat asianmukaiset.*

PAM katsoo esityksen tavoitteiden toteuttamisen kannalta riittämättömäksi, että hyväksikäyttöön syyllistyneeseen työnantajaan kohdistuisi enintään 6kk pidättäytymispäätös.

➔ *Ks. edellä koottu vastaus jaksossa B.*

Maahantulosäännösten kiertämissäännöksen osalta PAM pitää hyväksikäytön torjunnan kannalta tärkeänä, että säännöstä sovelletaan ehdotetusti sekä ensimmäisen oleskeluluvan että jatkoluvan myöntämistä harkittaessa.

➔ *36.4 § liittyisi sekä ensimmäisiin että jatkolupiin, samoin kuin ulkomaalaista koskeva nykyinen 36.2 §.*

PAM esittää myös muita toimenpiteitä hyväksikäytön ehkäisemiseksi (laajempi työ, alipalkkaukseen puuttuminen, hankintalain uudistaminen, hyväksikäytön huomioiminen kotouttamisessa).

➔ *Nämä ehdotukset ovat kaikki tavalla tai toisella valmistelussa muissa yhteyksissä.*

19) Matkailu ja ravintola MaRa 23.2.2021

MaRa lähtökohtaisesti kannattaa esitystä. Kuten EK, MaRa korostaa seuraamusten oikeasuhtaisuutta sekä mahdollisuutta kohdistaa pidättäytymispäätös yrityksen osaan.

➔ *Pidättäytymispäätöksen osalta ks. edellä vastaus EK:lle.*

20) Rakennusteollisuus RT 23.2.2021

RT kannattaa muutosehdotuksia. Hyväksikäytön uhrien asemaa tulee parantaa ja seuraamusten tulee olla riittävän ankarat tietoisesti vilpillisesti toimivia työnantajia kohtaan. RT esittää selvennettäväksi UlkL:n 86 b §:ää.

➔ *UlkL:n 86 b §:n mahdollinen muuttaminen on mukana TEM:n työvoiman maahanmuuton lainsäädännön kehittämishanketta.*

21) Rakennusliitto 23.2.2021

Rakennusliiton mukaan on epäselvää, mitä uuden työn työehtojen asianmukaisuuden ja uuden työnantajan kykyä vastata työnantajavelvoitteistaan käytännössä tarkoitettaisiin rakennusalalla. Rakennusalalla vaikuttavampia toimia olisivat alihankintaketjujen lyhentäminen ja valvonnan lisääminen.

➔ *Rakennusliiton esittämät ongelmat rakennusalalla ovat tiedossa. Työnantajan velvoitteilla ja niistä suoriutumisella tarkoitetaan toimialasta riippumatta samaa. Pitkät alihankintaketjut rakennusalalla ovat haasteellisia. Toimeksiantajan velvollisuuksia koskeva UlkL 86 b §:n mahdollinen muuttaminen on mukana TEM:n työvoiman maahanmuuton lainsäädännön kehittämishanketta. Työsuojeluviranomaisen resursseja on lisätty 2021 alusta. Käsillä olevan esityksen ei ole tarkoitus jäädä viimeiseksi toimeksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä, vaan jatkotoimet ovat pohdinnassa.*