Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle | Selvitys 20.12.2022 | VN/23841/2022 | 1/11

Selvitys ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten vaikuttavuudesta ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ilmi tulemiseen ja uhrien oikeusasemaan

1 Eduskunnan ponsi

Hallitus esitti eduskunnalle ulkomaalaislain (301/2004) muuttamista siten, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset erityisistä luvista työperäisen hyväksikäytön uhrille (HE 253/2020). Esityksen nojalla säädettiin laki 554/2020, joka tuli voimaan 1.10.2021.

Eduskunta on vastauksessaan (EV 89/2021 vp – HE 253/2020 vp) hyväksynyt seuraavan lausuman:

> *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tarkasti ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten vaikuttavuutta ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ilmi tulemiseen ja uhrien oikeusasemaan ja antaa asiasta selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä.*

2 Hallituksen selvitys

2.1 Tausta

Ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan 1.5.2004. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Ulkomaalaislain muutoksella 554/2020 ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset erityisistä luvista työperäisen hyväksikäytön uhrille. Muutoksen tavoitteena on edistää hyväksikäytön ilmituloa ja parantaa hyväksikäytettyjen uhrien asemaa. Muutoksen myötä 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 hy-

väksikäyttänyt häntä. Lain myötä hyväksikäytön ja merkittävän laiminlyönnin hyväksikäytön uhrit voivat tietyin edellytyksin hakea jatkolupaa tai todistusta laajennetusta työnteko-oikeudesta ja vaihtaa työnantajaa. Jatkolupa myönnetään työn hakemista tai yritystoimintaa varten yhdeksi vuodeksi. Todistus laajennetusta työnteko-oikeudesta mahdollistaa sen, että hakija voi helpommin irtautua aiemman työnantajansa palveluksesta ja aloittaa työt uuden työnantajan palveluksessa. Lisäksi lainmuutoksen myötä Maahanmuuttovirasto voi hylätä oleskelulupahakemuksen, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä oleskelulupaa haettaessa. Muutoksella täsmennettiin lisäksi pidättäytymispäätöstä koskevaa sääntelyä, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaa pidättäytyä myöntämästä työntekijän oleskelulupia tietyn työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen rajattiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi.

Selvityksen antamista varten työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausunnon syyskuussa 2022 seuraavilta tahoilta: Uudenmaan ELY-keskus, Uudenmaan, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistot, oikeusministeriö, sisäministeriö/maahanmuutto-osasto ja poliisiosasto, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Ålands landskapsregering, Maahanmuuttovirasto, Verohallinto, Helsingin poliisilaitos, Aluehallintovirastot, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, valtioneuvoston ihmiskauppakoordinaattori, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Rikosuhripäivystys, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kuntatyönantajat KT ja Suomen yrittäjät.

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö (kansainvälisten asioiden yksikkö), ulkoministeriö, sisäministeriö (poliisiosasto), Maahanmuuttovirasto, Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet (yhteinen lausunto seuraavien aluehallintovirastojen kanssa: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto), Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Helsingin poliisilaitos, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Akava ry, Rikosuhripäivystys RIKU, Ihmiskaupan auttamisjärjestelmä, Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

Seuraavat tahot ilmoittivat, etteivät heillä ole lausuttavaa asiasta tai tietoja lain vaikuttavuuden arvioimiseksi: sisäministeriö (maahanmuuttoosasto) ja Verohallinto.

2.2 Lausunnot

Yleisesti lain vaikuttavuuden arvioinnista

Useassa lausunnossa huomautettiin, että uudet säännökset ovat olleet voimassa vasta varsin vähän aikaa, joten niiden soveltamiskäytännöstä ei voida esittää vielä tarkkoja havaintoja. Esimerkiksi työsuojeluviranomaisen valvonnassa lausuntopyynnön kohteena mainittujen ulkomaalaislain muutosten vaikutukset eivät ole vielä voimassaolon jälkeen näkyneet. Lisäksi osassa lausuntoja todettiin, ettei tässä vaiheessa ole kertynyt erityisiä havaintoja lakimuutoksen vaikuttavuudesta.

Lakimuutoksia ja sen tavoitteita pidettiin lähes kaikissa lausunnoissa kuitenkin perusteltuina työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamisen näkökulmasta. Esimerkiksi Akava totesi, että muutosten avulla voidaan pureutua ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön aiempaa tehokkaammin ja parantaa uhrin oikeusasemaa. Ulkoministeriö totesi lausunnossaan, että ulkomaalaislakiin lisätyt säännökset erityisistä luvista työperäisen hyväksikäytön uhreille ovat tervetulleita ja parantavat hyväksikäytön uhrien oikeudellista asemaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti lisäystä ulkomaalaislakiin perusteltuna ja etenkin sen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen tähtäävää tavoitetta hyvänä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu edelleen katsoo, että oleskeluluvan kaltaiset mekanismit ovat tarpeen, jotta työperäisen hyväksikäytön kohteeksi Suomessa joutuneiden oikeuksia voidaan turvata.

Auttamisjärjestelmän lausunnossa todetaan, ettei tietoa lakimuutosten vaikutuksesta hyväksikäytön ilmi tulemiseen ole, mutta toteaa, ettei vaikutus varmasti ole kuitenkaan negatiivinen. Työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeusasemaa se on osaltaan parantanut sen kokemuksen perusteella, jota auttamisjärjestelmällä tähän asti asiasta on. Auttamisjärjestelmä toteaa lausunnossaan, että sen asiakkaina on myös henkilöitä, jotka ovat joutuneet työvoiman hyväksikäytön kohteeksi Suomessa ollessaan turvapaikanhakijoita eikä tällä lainsäädännöllä ole vaikutettu heidän oikeusasemaansa tai hyväksikäytön ilmituloon näissä tapauksissa.

SAK toteaa, että lakimuutokset ovat tärkeitä, koska ne merkitsevät sitä, että työnantajan tai toimeksiantajan ei-hyväksyttävästä toiminnasta johtuva työnteon päättyminen ei koituisi hyväksikäytetyn työntekijän vahingoksi, eli hänen maassa oleskeluoikeutensa ei päättyisi. Vaikka kyseiset muutokset ovat tärkeitä, on niiden vaikuttavuutta tässä vaiheessa vielä vaikea arvioida, koska hyväksikäytön perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä on toistaiseksi kovin vaatimaton. Yhtenä syynä siihen saattaa olla se, että ulkomaalaiset työntekijät eivät tunne riittävästi omia oikeuksiaan eivätkä ole tästä oleskeluvasta tietoisia.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori nosti lausunnossaan esiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021 hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman ”Suomi torjuu ihmiskauppaa”, jonka mukaan ihmiskauppa on tyypillisesti piilorikollisuutta, josta vain osan arvioidaan tulevan viranomaisten tietoon. Toimintaohjelmaa valmistellut laajapohjainen työryhmä arvioi, että ihmiskauppaa on Suomessa enemmän kuin sitä tulee ilmi. Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa ihmiskaupan ilmitulon arvioitiin vaikeutuvan usean seikan vuoksi. Esimerkkeinä nostettiin esiin uhrien heikko ja hyväksikäyttäjistään riippuvainen asema, aikaisemmat luottamusta heikentävät kokemukset viranomaisten kanssa, uhrien pelko joutua maasta poistetuksi tunnistamatta heihin kohdistunutta hyväksikäyttöä, liian vähäiset panostukset viranomaisaloitteiseen valvontaan ja rikosten paljastamiseen sekä ihmiskaupan uhrien auttamista ja oleskelulupia koskeva lainsäädäntö. Lausunnon kohteena olevan lain tavoitteet ovat sinällään toimintaohjelman tavoitteiden mukaiset. Toimintaohjelmassa todetaan ihmiskaupan ilmitulon olevan paitsi ihmiskaupan uhrin itsensä myös koko yhteiskunnan etu. Toimintaohjelmassa onkin sitouduttu purkamaan esteitä ihmiskaupan ilmitulolle kehittämällä lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöjä. Tavoitteena on, että uhrit kokisivat realistisena ja itselleen turvallisena vaihtoehtona hakeutua viranomaisavun piiriin, hakea oleskelulupaa ja tehdä rikosilmoitus kokemastaan hyväksikäytöstä. Tavoitteena

on, että haavoittuvassa asemassa oleva ihmiskaupan uhri pystyisi esimerkiksi asioimaan viranomaisten luona ilman pelkoa välittömästä maasta poistamisesta.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin lausunnossa todettiin, että kohteena olevaa lakia on toistaiseksi sovellettu vähän, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen vaikuttavuudesta ei voida tehdä. Kuitenkin saatujen tietojen mukaan lain soveltaminen on käytännössä osoittautunut ennakoitua haastavammaksi. Ainakin osittain syynä saattaa esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen mukaan olla se, että hyväksikäytettyjen työntekijöiden olosuhteet ja tilanteet ovat todellisuudessa arvioitua moninaisempia. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin saatujen tietojen mukaan pyrkinyt hakijamyönteiseen laintulkintaan, ja se on kehittänyt toimintaansa muutoinkin hyväksikäytön tunnistamisen edistämiseksi lupaharkinnan aikana.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori joka tapauksessa katsoo, että lainsäädäntöä saattaa olla syytä kehittää ja tarkentaa niin, että sille asetettujen tavoitteiden toteutumista hyväksikäytön ilmitulon edistämiseksi sekä uhrien ja heidän perheidensä aseman parantamiseksi voitaisiin edelleen tehostaa. Olennaista on myös se, että mahdolliset luvan hakijat saisivat paremmin tiedon kyseisestä lupaperusteesta ja siitä, miten ja mistä oleskelulupaa haetaan. Kaiken kaikkiaan on tärkeää, että myös oleskelulupiin liittyvää lainsäädäntöä jatkossakin kehitetään niin, että työvoiman maahanmuuton kasvun seurauksen mahdollisesti lisääntyvään työvoiman hyväksikäyttöön voidaan tehokkaasti puuttua, sen ilmituloa edistää ja hyväksikäytön uhrien asemaa edelleen parantaa.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa lausunnossaan, ettei lakimuutos ole suoraan näkynyt TE-toimiston asiakastyössä. Ulkomaalaisten työntekijöiden tekemiä hyväksikäyttöilmoituksia on tullut vuosien aikana vain muutama, eikä määrä ole lisääntynyt lakimuutoksen tultua voimaan. TE-toimiston työlupaprosessiin kuuluvasta roolista johtuen tiedot ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytöstä saadaan pääosin toisilta viranomaisilta.

Poliisilaitos toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole havaintoja eikä poliisin tietojärjestelmistä ilmenevien tietojen perusteella ole mahdollista tehdä päätelmiä siitä, ovatko ulkomaalaislain 1.10.2021 voimaan tulleet muutokset vaikuttaneet ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön liittyvien rikosten ilmi tulemiseen.

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle (36 §)

Suomen Yrittäjien lausunnossa todetaan, että Maahanmuuttovirastolla on ulkomaalaislain 36 §:n soveltamisessa laaja harkintavalta, sillä säännöksen perusteluissa ei ole avattu sitä, millä tavalla Maahanmuuttovirasto voisi arvioida riskiä työvoiman hyväksikäytöstä. Maahanmuuttoviraston julkisista tilastoista ei ilmene, kuinka monessa hylkäävässä oleskelulupapäätöksessä on käytetty ulkomaalaislain 36 §:ää hylkäämisperusteena. Säännöksen vaikuttavuutta on siten vaikea arvioida.

Osana Maahanmuuttoviraston tulosarviota arvioitiin lausunnon kohteena olevaan lakimuutokseen liittyen ulkomaalaislain 36 §:n 4 mom. perusteella tehtyjen päätösten määriä, joita on vuonna 2022 (30.9.2022 mennessä) tehty 16 kappaletta, minkä lisäksi virastossa arvioidaan, että vuoden loppuun mennessä olisi odotettavissa noin 10.

Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa (54 b §)

Suomen Yrittäjät toteaa lausunnossaan, että arviointi siitä, milloin on käsillä sellainen työnantajan velvoitteiden laiminlyönti tai muu hyväksikäyttö, jonka nojalla ulkomaalaisella työntekijällä on oikeus 54 b §:n mukaiseen jatkolupaan, perustuu pitkälti 54 b §:n esitöissä (HE 253/2020 vp) esitettyjen arviointiperusteiden mukaan. Vaikka 54 b §:n soveltaminen jättää viranomaiselle tulkinnanvaraa, voidaan tilastotietojen perusteella katsoa, että säännös toimii tarkoituksenmukaisesti. On tärkeää, etteivät säännöksen soveltamisedellytykset ole liian tiukat.

Työsuojeluviranomaisen mukaan UlkL 54 b §:n mukaisia lupia on myönnetty vasta vähän. Kielitaidottomat työntekijät eivät osaa etsiä tietoa Maahanmuuttoviraston nettisivuilta, joten asiasta tiedottaminen on jäänyt pitkälti järjestötoimijoille. Viranomaiskentässä ei ole asiasta järjestetty tiedotuskampanjoita. Viranomaisyhteistyössä on käynyt ilmi, etteivät kaikki viranomaiset ole edes tietoisia lainkohdasta eivätkä kaikki lupaviranomaisen edustajat järjestelmällisesti tiedota hakijoita asiasta. Ei ole myöskään olemassa valmista materiaalia, jota voisi työsuojelutarkastuksilla jakaa työntekijöille. Tietoisuuden lisäämiseksi asiasta pitäisi viestiä nykyistä tehokkaammin eikä tiedotuksen pitäisi olla pelkästään kolmannen sektorin vastuulla.

Työsuojeluviranomaiselle olisi tärkeää saada tieto 54 b §:n perusteella myönnetyn luvan työnantajasta, jotta valvontaa voisi kohdentaa näihin työnantajiin. Työsuojeluviranomainen toteaa edelleen, että tiedonkulkua Maahanmuuttoviraston ja työsuojelun välillä tulisi asian osalta parantaa. Työsuojeluviranomaisella ei ole oikeutta nähdä UMA:n työnantajarekisteristä sinne lisättyjä kommentteja, joten työsuojeluviranomainen ei pysty tarkastusvaiheessa sieltäkään näkemään, onko työnantaja syyllistynyt 54 b §:ssä tarkoitettuun moitittavaan menettelyyn. Työsuojeluviranomaisen tietoon on tullut tapaus, jossa työnantajalle oli tehty uusia myönteisiä osapäätöksiä, vaikka yhdelle työntekijälle oli myönnetty 54 b §:n mukainen lupa. Työsuojeluviranomainen toteaa, että pitäisi pystyä varmistumaan tiedon kulkemisesta lupaviranomaisten välillä sekä selvittää 54 b §:n mukaisen menettelyn ja pidättäytymispäätöksen välinen yhteys.

Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, että viraston tulosarvion, jossa oli mukana myös lainmuutoksen 554/2020 viraston sisäisen vaikutuksen arviointi, tuloksena oli, että työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettäviä jatkolupia koskevia päätöksiä on vuonna 2022 tehty yhteensä 11 kappaletta. Vuonna 2021 päätöksiä oli kolme. Viraston sisäisesti todettiin, että hakemusmäärät ovat pieniä, eikä siksi voida puhua erityisistä ilmiöistä.

Erityisenä haasteena Maahanmuuttovirastossa on käytännössä havaittu, että ulkomaalaislain 54 b §:n 2 mom. rajoittaa hakijalle myönnettävän jatkuvaluonteisen oleskeluluvan vain vuodeksi kutakin todettua laiminlyöntiä tai hyväksikäyttöä kohden. Jatkolupiin tullaan kuitenkin todennäköisesti antamaan kielteisiä päätöksiä, koska minkään jatko-oleskeluluvan edellytykset eivät pelkän hyväksikäytön uhreille tarjotun kotoutumiskoulutukseen osallistumisen perusteella täyty.

Rikosuhripäivystys toteaa, että lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että luvan kriteerit ovat selkeät ja hyväksikäytöstä irtaantuvalle työntekijälle on mahdollista antaa mahdollisimman oikeaa tietoa irtaantumiseen liittyvistä vaikutuksista hänen omaansa ja perheensä oleskeluoikeuteen.

Rikosuhripäivystyksen lausunnon mukaan erityisesti työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa (ulkomaalaislain 54 b §) on helpottanut usean hyväksikäyttötyöstä irtaantumista pohtivan asiakkaan valintaa ja siten Rikosuhripäivystyksen näkemyksen mukaan tavoitteensa mukaisesti edistänyt ihmiskaupan ja muun työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Kaikissa tällaisissa tapauksissa asiakas ei ole lopulta päätynyt hakemaan kyseistä oleskelulupaa, mutta tieto sen olemassaolosta on voinut antaa asiakkaalle varmuuden lopettaa työssä, jossa hän kokee hyväksikäyttöä ja etsiä töitä muualta, kun hänen ei ole tarvinnut pelätä oleskeluluvan menettämistä kokonaan.

Rikosuhripäivityksen mukaan mainitun kaltaisiin tapauksiin on kuitenkin liittynyt myös haasteita ja yksi suurimmista on se, että hallituksen esityksessä esitetään kriteeriksi luvan myöntämiselle, että hyväksikäyttö on tapahtunut hakijan edellisessä työpaikassa. Tämän vuoksi luvan saaminen on epävarmaa esimerkiksi tilanteessa, jossa työntekijä hyväksikäyttötyöstä irtaantuessaan ottaa välittömästi vastaan osa-aikatyön tai ns. nollatuntisopimuksella tehtävän työn pyrkiessään välttämään työttömäksi ja sosiaalitukien varaan jäämistä, tietämättä, että osa-aikaisilla tai nollatuntisopimuksilla ei yleensä voi saada jatkolupaa työntekijän oleskeluluvalle. Vastaava tilanne voi syntyä, jos työntekijä löytää uuden kokoaikaisen työsuhteen, mutta työsuhde puretaan syystä tai toisesta koeaikana. Näissä tilanteissa on siis mahdollista, että työntekijän aktiivisuus kostautuu hänelle myöhemmin, kun hän saakin kielteisen jatkolupapäätöksen, eikä välttämättä ole enää oikeutettu myöskään 54 b §:n mukaiseen oleskelulupaan toisin kuin siinä tapauksessa, että hän olisi jäänyt työttömäksi hyväksikäyttötyöstä irtaantuessaan. Rikosuhripäivystys on konsultoinut Maahanmuuttovirastoa aiheesta, ja sieltä on todettu, että vastaavanlaisissa tapauksissa sovelletaan hakijan kannalta edullista tulkintatapaa eikä esimerkiksi lyhyttä työsuhdetta välttämättä oteta huomioon. Rikosuhripäivystys katsoo lausunnossaan kuitenkin, että asia olisi syytä korjata vähintään virallisella, julkisella soveltamisohjeella, joka helpottaisi työntekijöitä irtaantumisvaiheessa tai välittömästi sen jälkeen neuvovien tahojen työtä.

Rikosuhripäivystyksen mukaan toinen 54 b §:n perusteella myönnettävään jatkolupaan liittyvä käytännön haaste on, Maahanmuuttoviraston käsittelijöille annettavassa koulutuksessa on annettu ymmärtää, että lupa voitaisiin myöntää vain silloin, kun hakijalla on vielä voimassa oleva oleskelulupa, kun hän hakee 54 b §:n mukaista oleskelulupaa. Rikosuhripäivystyksen lausunnon mukaan muiden lupien kohdalla uusi oleskelulupa voidaan myöntää jatkolupana siihen saakka, että henkilö on kerran jo poistettu maasta, vaikka luvan peruste muuttuisikin. Rikosuhripäivystyksen mukaan Maahanmuuttoviraston ohjeistus on tältä osin virheellinen etenkin, kun se ei saa tukea lain esitöistä. Kuten muidenkin jatkolupien osalta, 54 b §:n mukainen jatkolupa tulee voida myöntää myös silloin, kun hakijan edellinen lupa on ehtinyt mennä umpeen. Näin voi käytännössä olla esimerkiksi silloin, kun hakija on ollut tietämätön mahdollisuudesta hakea 54 b §:n mukaista oleskelulupaa ja on jättänyt jatkolupahakemuksen vanhalla perusteella, ja vanha lupa on ehtinyt mennä umpeen jatkolupaan liittyvää päätöstä odoteltaessa.

Rikosuhripäivitys toteaa, että Maahanmuuttovirasto on vastikään ottanut käytännöksi ehdottaa 54 b §:n mukaisen luvan hakemista tilanteessa, jossa hakija ei olisi oikeutettu muuhun hakemaansa lupaan, mutta virasto katsoo, että kriteerit voisivat täyttyä 54 b §:n myöntämiseksi ja tätä pidetään lausunnossa hyvänä käytäntönä. Käytännössä kuitenkin etenkään ne hakijat, jotka eivät ole tietoisia 54 b §:n mukaisesta luvasta ja vielä tuoneet hyväksikäyttöä ilmi viranomaisille, eivät yleensä tuo hyväksikäyttöön viittaavia seikkoja esille esimerkiksi työntekijän jatkolupaa koskevassa hakemuksessaan.

Rikosuhripäivystys nostaa esiin lausunnossaan myös hyväksikäytetyn työntekijän perheenjäsenet, joiden osalta toive on, että 54 b §:n mukaisen luvan saavien työntekijöiden perheenjäsenille taattaisiin oleskeluoikeus ainakin siinä tapauksessa, että perheenjäsenet jo asuvat Suomessa. Nyt annetussa sekä jo aiemmin hallituksen esitystä koskevassa lausunnossa Rikosuhripäivystys on pyytänyt harkitsemaan perhesidelupien tulorajoista luopumista määräajaksi tilanteessa, jossa työntekijä irtaantuu hyväksikäytöstä. Vaikka Maahanmuuttovirasto on kertonut soveltavansa hakijamyönteistä harkintaa näissä tapauksissa, etenkin jo Suomessa oleskelevien perheenjäsenten osalta, ei asiasta ole tarkempaa virallista ohjetta, kuin se, että tilanteissa sovelletaan tapauskohtaista harkintaa, ja pääsääntönä on edelleen se, että toimeentuloedellytyksen tulisi täyttyä perheenjäsenten osalta. Rikosuhripäivystyksen kokemuksen mukaan hyväksikäytöstä irtaantuva työntekijä pelkää usein perheenjäsenten lupien menettämistä, ja on harvoin valmis ottamaan riskin, että tapauskohtaisessa harkinnassa ei hänen perheensä tapauksessa päädyttäisikään poikkeamaan toimeentuloedellytyksestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole tutustunut päätöksiin, joissa ulkomaalaislain 54 b § olisi sovellettu. Toisaalta Maahanmuuttoviraston kanssa käydyn keskustelun perusteella kyseisiä lupia on haettu tai lupaperusteen täyttymistä on arvioitu päätöksissä vasta suhteellisen vähän. Oleskeluluvan tavoitteena oli vastata työperäisen hyväksikäytön uhrien tilanteeseen. Pykälän muotoilu on osoittautunut ilmeisesti käytännössä ongelmalliseksi niiltä osin, että 54 b §:n mukaista lupaa tulee hakea aiemman oleskeluluvan voimassa ollessa ja henkilöllä ei saa olla uutta työsuhdetta lupaa hakiessa. Näistä syistä luvan edellytykset eivät välttämättä täyttyisi, vaikka sinällään henkilön tilanne olisi juuri sellainen, johon vastaamiseksi ulkomaalaislain muutos tehtiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä seurata soveltamiskäytännön kehittymistä myös jatkossa, kun tapauksia on enemmän. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan tärkeyttä työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävän jatkoluvan harkinnassa. Lupaperuste on lisätty lakiin nimenomaisesti vahvistamaan työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeusasemaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietojen mukaan työsuojelu jakaa tietoa työperäisen hyväksikäytön perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta esimerkiksi tarkastuskäyntien yhteydessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että monikanavainen ja selkeä eri kielillä tiedottaminen lupaperusteesta on tärkeää.

Auttamisjärjestelmän lausunnossa todettiin, että sen toiminnassa on tullut vasta varsin vähän esiin tilanteita, jossa auttamisjärjestelmän toimesta on annettu neuvontaa tai on tullut kysymykseen antaa neuvontaa nimenomaan työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävästä luvasta. Auttamisjärjestelmällä ei ole käytössään asiasta tilastotietoa, mutta arviona voidaan sanoa, että neuvontaa tai apua ulkomaalaislain

54 b §:n mukaisen oleskelulupahakemuksen jättämiseksi tai todistuksen hakemiseksi laajennetusta työnteko-oikeudesta on annettu noin 15 henkilölle. Joissain tapauksissa auttamisjärjestelmän asiakas on saattanut saada tietoa ja neuvontaa jo joltain muulta taholta.

Auttamisjärjestelmä pitää todennäköisenä omasta toiminnastaan saadun kokemuksen perusteella sitä, että yksi haaste on ainakin toistaiseksi se, miten työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneet tietävät ja saavat tietoa mahdollisuudestaan hakea ulkomaalaislain 54 b §:n mukaista lupaa tai todistusta laajennetusta työnteko-oikeudesta. Auttamisjärjestelmälle on luonnollisesti epäselvää, miten ne henkilöt saavat tietoa ja neuvontaa vaihtoehdoista, jotka eivät ohjaudu koskaan auttamisjärjestelmään ja joiden kohdalla ei välttämättä olekaan edes kysymys niin vakavasta hyväksikäytöstä kuin ihmiskauppa. Käytännössä auttamisjärjestelmän asiakkaat ovat voineet neuvontaa saatuaan jäädä pohtimaan sitä, miten heidän olisi itse asiassa parasta omasta näkökulmastaan toimia: voi olla tilanteita, joissa henkilö on joutunut työvoiman hyväksikäytön kohteeksi ja hänen työntekijän oleskelulupansa on vielä pitkään voimassa. Näissä tapauksissa asiakkaat voivat pohtia, olisiko heidän parasta pyrkiä löytämään työtä samalta alalta voimassa olevan luvan turvin vai olisiko heidän parasta hakea ulkomaalaislain 54 b §:n mukaista lupaa ja entä, jos he eivät saakaan tätä lupaa haettuaan sitä. Asiakkaat myös voivat olla huolissaan siitä, voidaanko heidän olemassa oleva lupa kuitenkin perua, jos esimerkiksi hyväksikäyttänyt työnantaja ottaa yhteyttä Maahanmuuttovirastoon – olisiko sen vuoksi siis hyvä hakea kuitenkin lupaa työnantajan moitittavan menettelyn perusteella vai jäädä kuitenkin etsimään työtä samalta alalta nykyisen luvan turvin? Vai olisiko asiakkaan sittenkin tämänlaisessa tilanteessa parasta etsiä työtä eri aloilta ja hakea sitten mahdollisen työn löydyttyä todistusta laajennetusta työnteko-oikeudesta.

Jatkoluvan voimassaoloaika

Rikosuhripäivystyksen lausunnon mukaan 54 b §:n perusteella myönnettävän jatkoluvan lyhyt voimassaoloaika on joissain tilanteissa haasteellinen. Rikosuhripäivystyksen asiakkaiden kokemuksen mukaan päätöksiä 54 b §:n mukaisesta jatkoluvasta on tehty verraten nopeasti, noin 2-3 kuukaudessa. Päätöksen tiedoksiannossa voi kuitenkin kestää yhtä kauan, kuin myös itse oleskelulupakortin saamisessa. Lupa myönnetään kuten muutkin jatkoluvat, alkamaan edellisen luvan voimassaolon päättymistä seuraavasta päivästä, vaikka myönteinen päätös tehtäisiin myöhemmin. Tiedoksisaannin jälkeen luvan voimassaoloaikaa voi olla jäljellä huomattavasti vähemmän kuin vuosi. Rikosuhripäivitys toteaa, että vaikka 54 b §:n mukaisen luvan voimassaoloaika alkaisi takautuvasti, päätösharkinnan aikana ovat voimassa aiemman luvan rajoitukset työskentelyoikeuden suhteen. Erityisen vaikea tilanne on hakijoilla, joiden aiempi lupa on ollut B-lupa ja joiden pitää 54 b §:n mukaisen oleskeluluvan saatuaan rekisteröityä asukkaaksi kotikuntaansa. Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajat ovat viime aikoina olleet noin 20 viikon pituisia ja ilman kotikuntamerkintää henkilö ei esimerkiksi saa henkilökorttia tai työllistymistä edistäviä palveluita kotikunnastaan. Rikosuhripäivystys toteaa edelleen, että hyväksikäyttötilanteesta irtaantuva työntekijä voi siis olla käytännössä koko luvan voimassaoloajan tietynlaisessa välitilassa, mikä voi aiheuttaa huomattavaa kuormitusta, vaikeuttaa työllistymistä ja heikentää työkuntoa ja pyytää lausunnossaan harkitsemaan luvan voimassaolon pidentämistä kahteen vuoteen. Voimassaoloajan pidentäminen rohkaisisi hyväksikäytöstä irtaantumiseen myös niitä työntekijöitä, jotka epäröivät hyväksikäytön saattamista viranomaisen tietoon, kun

työntekijän jatkolupa myönnetään yleensä neljäksi vuodeksi, kun taas hyväksikäytön perusteella myönnettävä jatkolupa vain vuodeksi.

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla (78 §)

Työnteko-oikeuden laajennuksesta Rikosuhripäivityksen lausunnon mukaan ei sille ole kertynyt kokemusta. Haasteeksi Rikosuhripäivystyksen mukaan muodostuu se, että työnteko-oikeuden laajennuksen saamiseksi työntekijällä tulee olla valmiina uusi työpaikka toiselta alalta sekä samat työnantajan toimittamat liitteet, jotka vaaditaan myös työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi. Rikosuhripäivystyksen asiakkaiden kokemuksen mukaan työnantajat eivät kuitenkaan yleensä tee kokoaikaisia työsopimuksia tilanteessa, jossa työnhakijalla ei ole valmiiksi työnteko-oikeutta kyseiselle alalle eikä varmuutta siitä, että tämä saa työnteko-oikeuden tai milloin hän sen saa. Rikosuhripäivystys ehdottaa lausunnossaan, että hyväksikäytetylle työntekijälle voitaisiin myöntää jo työnhakuvaiheeseen todistus siitä, että hänelle myönnetään rajaton työnteko-oikeus, mikäli hän löytää työpaikan muulta ammattialalta kuin mille hänen alkuperäinen oleskelulupansa on myönnetty.

Elinkeinoelämän keskusliittoon on lausunnossa esitetyn mukaisesti vuoden 2022 aikana tullut puhelimitse yksi kysely tapauksesta, johon kuvauksen perusteella ulkomaalaislain uusi 78.4 § työnteko-oikeuden laajentamisesta olisi mahdollisesti sovellettavissa. Kyse oli tapauksesta, jossa ulkomaisilla työntekijöillä oli työnantajakohtaiset työntekijän oleskeluluvat. Työnantaja oli työvoimaa vuokraava yritys A ja työntekijät työskentelivät sen asiakasyrityksessä B. A oli jättänyt maksamatta työntekijöiden palkkoja eikä yrityksen edustajiin saatu yhteyttä. B oli halukas ottamaan työntekijät työsuhteeseen tekemään samoja tehtäviä, joita jo olivat vuokratyöntekijöinä tehneet. Elinkeinoelämän keskusliitto antoi soittajalle ohjeeksi tehdä ilmoitus työsuojeluviranomaisille A:n laiminlyönneistä ja hakea Maahanmuuttovirastolta ulkomaalaislain muutoksen mahdollistamaa työnteko-oikeuden laajentamista poistamalla oleskeluluvan työnantajakohtaisuus. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto totesi, ettei B saa teettää henkilöillä työtä omina työntekijöinään ennen Maahanmuuttoviraston myönteistä päätöstä. Kuitenkaan tapauksen tosiseikoista ei ole varmaa tietoa eikä siitä, onko työnteko-oikeuden laajentamista haettu tai onko hakemus hyväksytty.

Pidättäytymispäätös (187 §)

Pirkanmaan TE-toimiston lausunnossa todetaan, ettei Pirkanmaan TE-toimistossa ole tehty pidättäytymispäätöksiä ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten jälkeen.

SAK pitää pidättäytymispäätökseen liittyen riittämättömänä, että hyväksikäyttöön ja laiminlyönteihin syyllistyneeseen työnantajaan kohdistuu enintään kuuden kuukauden pidättäytymispäätös. Sanktion määräajan tulisi olla pidempi, jotta sillä olisi riittävä ennaltaehkäisevä pelotevaikutus. Jos halutaan tehokkaita ja vaikuttavia keinoja, pitäisi pidättäytymismääräyksen olla pidempi ja mahdollisesti asteittainen. SAK:n mielestä rekrytoinnit ulkomailta tulisi estää vähintään kahdeksi vuodeksi työntekijöiden hyväksikäyttöön syyllistyneiltä työnantajilta. Jos pidättäytymismääräys ei voi oikeudellisena keinona olla pidempi kuin kuusi kuukautta, pitää silloin saada käyttöön tehokkaammat keinot ja säätää sellaisesta oikeudellisesta instrumentista, jolla voidaan estää hyväksikäyttöön syyllistyvän työnantajan mahdollisuus jatkaa hyväksikäyttöön perustuvaa liiketoimintamallia

Suomen Yrittäjien tietoon ei ole tullut tapauksia, joissa työnantajaan tai toimeksiantajaan olisi kohdistettu ulkomaalaislain 187 §:n mukaista pidättäytymispäätöstä. Suomen Yrittäjät kuitenkin toteavat, että on syytä olettaa pidättäytymispäätöksen olevan tehokas ja vaikuttava seuraamus. Pidättäytymispäätös voi toimia yleisestävästi, vaikkei sen soveltaminen olisikaan tavallista. Seuraamuksen vähäinen käyttö ei osoita, etteikö seuraamus voisi olla tehokas ja vaikuttava.

Muut huomiot

Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo lausunnossaan, että se ja työsuojeluhallinto ovat olleet tiiviisti mukana erilaisissa ihmiskaupan torjuntaan liittyvissä lainsäädäntö- ja kehityshankkeissa. Työsuojeluhallinnon resursseja on vuonna 2021 lisätty ulkomaisen työvoiman käytön valvontaan ja riskiarvioinnin perusteella valvontaa on suunnattu toimialoille ja valvontakohteisiin, joissa työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskit ovat suurimmat. Työsuojelutarkastajille on annettu koulutusta ihmiskaupasta ja työsuojeluhallinto on kehittänyt kaikille viranomaisille suunnattua ihmiskauppakoulutusta.

Työsuojeluviranomaisen toimivaltaa ihmiskaupparikoksiin on laajennettu työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muutoksella (5.11.2021/920), joka tuli voimaan 15.11.2021. Työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten epäillyissä ihmiskauppatapauksissa. Työsuojeluviranomainen on nyttemmin aiempaa tiiviimmin mukana rikosasian käsittelyssä, koska esitutkinnassa työsuojeluviranomaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja syyttäjän on varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä. Lisäksi asiaa tuomioistuimessa suullisesti käsiteltäessä työsuojeluviranomaisella on läsnäolo- ja puheoikeus.

3 Johtopäätökset

Ulkomaalaislain muutoksia liittyen erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ilmi tulemiseen ja uhrien oikeusaseman parantamiseen on sovellettu toistaiseksi vasta lyhyen aikaa. Siksi lain vaikuttavuutta on vielä haastava arvioida luotettavasti, sillä tietoja ei ole vielä riittävästi saatavilla. Yleisesti saatujen lausuntojen perusteella tehdyt ulkomaalaislain muutokset ovat olleet tervetulleita ja perusteltuja työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamisen näkökulmasta.

Erityisesti lausunnoissa nostettiin huomioita liittyen ulkomaalaislain 54 b §:n nojalla työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävään jatkolupaan. Kyseisen lainkohdan mukaisia jatkolupia on myönnetty lain voimassaolon aikana vähän. Lupien myöntämisen vähäisyyden syiksi lausunnoissa arvioitiin muun muassa tiedonpuutetta, jatkoluvan suhdetta muihin myönnettäviin oleskelulupiin, jatkoluvan lyhyttä kestoa, sekä luvan hakemisen prosessiin liittyviä haasteita.

Pidättäytymispäätöksen osalta yhdessä lausunnossa nostettiin esiin pidättäytymispäätöksen keston riittämättömyys. Eduskunnassa tällä hetkellä käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022

vp) on esitetty muutoksia pidättäytymispäätökseen. Esitettyjen ehdotuksien myötä pidättäytymispäätös voitaisiin tehdä enintään vuoden määräajaksi, mutta aina kuitenkin vähintään kolmeksi kuukaudeksi. Ehdotettu muutos koskisi sekä ulkomaalaislain että kausityölain nojalla tehtäviä pidättäytymispäätöksiä.

Annettujen lausuntojen perusteella ulkomaalaislain vaikuttavuuden lisäämiseksi ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ilmi tulemiseen ja uhrien oikeusasemaan olisi mahdollista harkita ainakin ulkomaalaislain 54 b §:n osalta säädösmuutoksia.