Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Erityisasiantuntija Ariann Grandell
Kansainvälinen osaaminen ja työvoima –tiimi
Työvoiman maahanmuutto ja kotouttaminen –yksikkö

LAUSUNTO
23.1.2023

VN/34446/2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Suullinen asiantuntijakuuleminen 25.1.2023 klo 11.30 Teams-yhteyden välityksellä

Selvitys ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten vaikuttavuudesta ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ilmi tulemiseen ja uhrien oikeusasemaan (EV 89/2021 vp — HE 253/2020 vp)

Eduskunta edellytti, 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. Selvitys annettiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.12.2022.

Ulkomaalaislain muutoksella 554/2020 ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset erityisestä oleskeluluvasta työperäisen hyväksikäytön uhrille. 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 hyväksikäyttänyt häntä.

Erityisesti selvitystä varten annetuissa 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. Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettäviä jatkolupia koskevia päätöksiä on vuonna 2022 tehty yhteensä 11 kappaletta. Vuonna 2021 päätöksiä oli kolme. Lupien myöntämisen vähäisyyden syiksi lausunnoissa arvioitiin muun muassa tiedonpuutetta, jatkoluvan suhdetta muihin myönnettäviin oleskelulupiin, jatkoluvan lyhyttä kestoa, sekä luvan hakemisen prosessiin liittyviä haasteita ja perheenjäsenien luvansaantiin liittyvä epävarmuus.

Lakimuutoksen myötä hyväksikäytön ja merkittävän laiminlyönnin hyväksikäytön uhrit voivat tietyin edellytyksin hakea 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. Selvitystä varten saaduissa lausunnoissa ei ollut kertynyt kuin yksittäisiä kokemuksia työnteko-oikeuden laajentamisesta. Sen hyödyllisyys hyväksikäytön uhreille on vielä epäselvä.

Lisäksi lakimuutoksen myötä Maahanmuuttovirasto voi hylätä oleskelulupahakemuksen, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä oleskelulupaa haettaessa (ulkomaalaislaki 36 §:n 4 mom). Maahanmuuttovirasto on vuonna 2022 (30.9.2022 mennessä) tehnyt ko. perusteella hylkääviä päätöksiä 16 kappaletta, minkä lisäksi virastossa arvioitiin, että vuoden 2022 loppuun mennessä niitä olisi ollut odotettavissa noin 10.

Muutoksella täsmennettiin lisäksi pidättäytymispäätöstä koskevaa sääntelyä, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaa pidättäytyä myöntämästä työntekijän oleskelulupia tietyn sopimussuhteeseen rajattiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi. 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.

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

Selvitys kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin lisätyn pidättäytymispäätöksen vaikuttavuudesta (EV 29/2021 vp — HE 252/2020 vp)

Eduskunta edellytti, että hallitus seuraa 20 §:n 3 momentissa säädetyn pidättäytymispäätöksen vaikuttavuutta ja antaa asiasta selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä. Selvitys annettiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.12.2022.

Kausityölain muutoksella 294/2021 laiminlyövään työnantajaan kohdistettuja seuraamuksia tarkennettiin. Lain 20 §:ään lisättiin säännökset kausityöhön oikeuttavien lupien myöntämisestä pidättäytymisen enimmäisajasta (kuusi kuukautta) sekä laiminlyönnin korjaamiskehotuksesta. Tarkennuksen tavoitteena on estää se, että kausityölain velvoitteita vakavasti laiminlyönyt henkilö voisi kiertää säännöksen jatkamalla kausityölain mukaisten kausityöntekijöiden käyttöä omistamansa tai hallitsemansa muun yrityksen kautta. Muutoksen tavoitteena on myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta.

Selvityksessä todetaan, että kausityölain muutoksia koskien pidättäytymispäätöstä on sovellettu vasta lyhyen aikaa. Siksi lain vaikuttavuutta on vielä haastava arvioida luotettavasti, sillä tietoja ei ole vielä riittävästi saatavilla. Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, ettei tähän mennessä pidättäytymispäätöksiä ole vielä tehty ja merkittävä syy tälle on lain vaatimus laiminlyönnin vakavuudesta. Yleisesti lakimuutoksen ja sen sisältämän pidättäytymispäätöksen uskotaan kuitenkin vaikuttavan positiivisesti työvoiman hyväksikäytön torjuntaan ja toimivan tehokkaana sanktiona. Osassa lausunnoista todettiin, että pidättäytymispäätöksen enimmäiskesto kuusi kuukautta on liian lyhyt sen tehokkuuteen nähden sekä itse prosessia pidättäytymispäätöksen tekemiseen pidettiin raskaana toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on edelleen seurata lain toimivuutta. 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. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että myös kausityölain säännöksiin liittyviä kehitystarpeita on. Esiin on

tullut, että pidättäytymispäätösprosessia tulisi selkiyttää erityisesti eri viranomaisten roolien osalta. Lisäksi pidättäytymispäätöksen teon ajankohtaa tulisi täsmentää suhteessa muiden viranomaisten tekemiin toimiin koskien työnantajan laiminlyöntiä.

Selvitys luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain vaikuttavuudesta (EV 70/2021 vp — HE 42/2021 vp)

Eduskunta edellytti, että hallitus seuraa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain vaikuttavuutta ja antaa asiasta selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä. Selvitys annettiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.12.2022.

Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021) tuli voimaan 14.6.2021. Lainmuutosten tavoitteena oli parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa, tukea harmaan talouden torjuntaa, lisätä ansiomahdollisuuksia ja pienentää hyväksikäytön riskiä sekä myös tasapuolistaa luonnontuotealan yritysten kilpailumahdollisuuksia.

Selvityksessä todetaan, että marjanpoimintalakia on sovellettu vasta kahden satokauden ajan, vuosina 2021 ja 2022. Siksi lain vaikuttavuutta on vielä haastava arvioida luotettavasti. Marjanpoimintalakia pidetään yleisesti parannuksena aiempaan aiesopimusmenettelyyn nähden. Monet lausunnonantajien palautteista liittyvät siihen, että menettelytavat marjanpoimintalain soveltamisessa eivät ole vielä vakiintuneet tai että lain soveltamisessa on vielä parantamisen varaa. Laki ei ainakaan toistaiseksi ole riittänyt kaikkien epäkohtien poistumiseen alalta.

Syksyllä 2022 luonnontuotealalla ilmeni vakavia ihmiskauppaepäilyjä. Esitutkinnat ovat osoitus luonnontuotteiden keruuseen nykyjärjestelyillä liittyvistä vakavista riskeistä. Esitutkintojen valmistuttua on tarpeen tehdä perusteellinen analyysi siitä, miten luonnontuotteiden keruu on jatkossa järjestettävä siten, että menettelyt ovat kaikilta osin oikeudenmukaisia ja kerääjien joutumista hyväksikäytön tai ihmiskaupan kohteeksi voidaan tehokkaasti torjua.

Hallitus valmistelee jo välittömiä toimenpiteitä seuraavan satokauden tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut luonnoksen kausityöasetuksen muuttamiseksi. Asetusmuutoksen myötä luonnontuotteiden kerääjät siirtyisivät kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain eli niin sanotun kausityölain soveltamisalaan. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa maahantuloa varten vaadittaisiin työsopimussuhdetta poimijan ja yrityksen välillä.