

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 253/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Anni Valovirta, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- poliisitarkastaja Måns Enqvist, Poliisihallitus
- komisario Janne Lepsu, Helsingin poliisilaitos
- erityisasiantuntija Pekka Lindroos, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Pia Marttila, Rikosuhripäivystys

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- oikeusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Uudenmaan TE-toimisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Janne Salminen

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Verohallinto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että käsiteltävänä oleva esitys on osa laajempaa ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpidekokonaisuutta.

Valiokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita kannatettavina. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on saadun selvityksen mukaan aiemmin tiedettyä yleisempää ja moniulotteisempaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ehkäistään mahdollisimman tehokkaasti eri keinoin. Ilmiöön puuttuminen on mahdollista vain, jos hyväksikäyttötapaukset saadaan nykyistä paremmin esille ja hyväksikäyttöön syyllistyvien työnantajien kiinnijäämisriski kasvaa. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta on olennainen osa kestävästä, oikeudenmukaista ja kaikkia osapuolia hyödyttävää maahanmuuttopolitiikkaa. Työperusteista maahanmuuttoa voidaan edistää kestävästi vain, jos samalla varmistetaan, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhriksi. Valiokunta toteaa, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnassa on keskeistä, että toimenpiteet kohdennetaan oikein ja että vilpillisesti toiminut työnantaja joutuu toimistaan vastuuseen.

Työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on käynnissä useita hankkeita. Valiokunta toteaa, että työperäinen maahanmuutto koostuu useista eri osa-alueista, mikä tulee ottaa eri toimenpiteitä suunniteltaessa huomioon. Esimerkiksi korkeaa osaamista vaativaan työhön tulevien erityisosajien ja ns. matalapalkka-aloille työllistyvien ulkomaalaisten lähtökohdat ovat hyvin erilaiset. Valiokunta korostaa suomalaisen työelämän pelisääntöjen noudattamisen merkitystä. Ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen noudattamiseen liittyvät väärinkäytökset vääristävät kilpailua rehellisesti toimivien yrittäjien kannalta. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö linkittyy usein harmaaseen talouteen ja talousrikoksiin.

Käytettävissä ei ole tilastotietoja, jotka suoraan osoittavat ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön määrän tai sen kasvun. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston saamien ulkomaalaisvalvontaan liittyvien vihjeiden määrä on vuonna 2019 (yli 440 vihjetä) kaksinkertaistunut edelliseen vuoteen verrattuna (n. 220 vihjetä vuonna 2018). Vuonna 2020 valvonnan näkökulmasta hyödyllisiä vihjeitä on saatu yli 500. Suurin osa näistä vihjeistä on tullut muilta viranomaisilta. Eniten vihjeitä on tullut rakennus- ja ravintola-aloilta, joilla on myös havaittu eniten puutteita aluehallintoviraston tekemissä ulkomaalaisvalvonnan tarkastuksissa. Myös esimerkiksi siivousala on tässä mielessä riskialtis. Tarkastuksissa on arvioitu ulkomaalaisten työnteko-oikeutta ja työsuhteen vähimmäisehtojen Suomen lainsäädännön mukaista toteutumista. Vuonna 2019 Etelä-Suomen alueella tehdyissä tarkastuksissa (yhteensä 847 tarkastusta) on yli 20 prosentissa on löytynyt sellainen ulkomaalainen työntekijä, jolla ei ole ollut oikeutta

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

tehdä kyseistä työtä Suomessa. Määrä on edelleen kasvanut vuonna 2020 (37 %). Lisäksi työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisessa on havaittu runsaasti puutteita. Ilmiön laajentumiseen viittaavat myös esimerkiksi Rikosuhripäivystykseen tulleiden yhteydenottojen määrän kasvu ja muut havainnot.

Hyväksikäyttötapauksia tulee esiin myös poliisin päivittäisen ja yhdessä muiden viranomaisten kanssa teemavalvontajaksina toteutettavan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Saadun selvityksen mukaan poliisin tutkittavana olevien ihmiskaupparikosten ja niihin läheisesti kytkeytyvien rikosten määrä on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Poliisin tutkittavaksi päätyy kuitenkin valiokunnalle esitetyn arvion mukaan vain murto-osa tapauksista. Näiden rikosten paljastaminen edellyttää pitkäjänteistä ja tehokasta toimintaa. Valiokunta pitääkin myönteisenä, että poliisi on saanut lisämäärärahan valtakunnallisen ihmiskauppatutkintaryhmän perustamiseen, joka on nyt perustettu Helsingin poliisilaitoksen yhteyteen. Lisäksi keskusrikospoliisiin on perustettu ihmiskauppatoiminto vastaamaan kansainvälisestä yhteistyöstä ja ihmiskaupan tilannekuvan ylläpitämisestä. Poliisin valtakunnallinen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijaverkosto on käynnistynyt jo aiemmin. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että valtioneuvosto on 6.5.2021 hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman, jonka tavoitteena on edistää ihmiskaupan ilmituloa, tehostaa rikosvastuun toteutumista ja parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa. Ihmiskaupan vastainen työ on poikkihallinnollista ja edellyttää toimenpiteitä usean ministeriön hallinnonalalla sekä eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä.

Ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttö on usein systemaattista ja ammattimaista. Kiinnijäämisriski on nykyisin varsin pieni, sillä vilpillinen toiminta ei välttämättä näy ulospäin ja ulkomaalaisen hyväksikäytön uhrin kynnys ilmoittaa asiasta viranomaiselle voi olla korkea, jos hän pelkää menettävänsä oleskelu- tai työnteko-oikeutensa. Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla pyritään muun muassa madaltamaan tätä kynnystä.

Työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen ulkomaalaisen oikeusaseman parantaminen

Säännökset työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvasta sekä muusta oleskeluluvasta ansiotyötä varten sisältyvät ulkomaalaislain 5 lukuun. Kun kolmannen maan kansalainen oleskelee Suomessa työntöön perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla, lupaan liittyä yleensä rajoitettu työnteko-oikeus. Menettely työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi sisältää työ- ja elinkeinotoimiston osapäätöksen (ns. saatavuusharkinta) ennen Maahanmuuttoviraston tekemää oleskelulupapäätöstä. Työntekijän oleskelulupa oikeuttaa yleensä työntekoon tietyllä ammattialalla. Ulkomaalaisen työnteko-oikeus voi perustua myös muuhun oleskelulupaan, ja ulkomaalaisella voi tietyin laissa säädetyin edellytyksin olla työnteko-oikeus myös ilman oleskelulupaa.

Oleskeluluvan nojalla työskentelevän ulkomaalaisen oikeusasemaa ehdotetaan parannettavaksi yhtäältä tilanteissa, joissa hänellä hyväksikäytön uhriksi jouduttuaan on olemassa uusi työpaikka, ja toisaalta tilanteissa, joissa uutta työtä ei vielä ole. Ehdotettuja säännöksiä ei ole rajattu koskemaan vain niitä ulkomaalaisia, jotka oleskelevat maassa työntekijän oleskeluluvalla, vaan ne koskevat kaikkia oleskelulupia, joihin sisältyy työnteko-oikeus. Työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneen työntekijän on nykyisin vaikea irrottautua työnantajastaan osittain sen vuoksi, että oleskelulupa oikeuttaa vain siinä määritellyn työn tekemiseen. Silloin, kun oleskelulupa on

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

myönnetty työntöön perusteella, työsuhteen päättymisen merkitsee yleensä myös maassaoleskeluoikeuden päättymistä.

Ulkomaalaislain 52 a §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille. Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään mainitun lainkohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa, jos ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi ja ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana.

Työperäisen hyväksikäytön uhri voi hakea ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa vain, jos kyseessä on rikostutkinta ja rikosta tutkitaan ihmiskauppanimikkeellä sekä yleensä vain rikosprosessin ajaksi. Muutoin työperäisen hyväksikäytön uhri voi saada oleskeluluvan vain, jos hän on ollut työskennellessään laittomasti maassa.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 54 b §, jossa säädetään ulkomaalaiselle työnantajan moitittavan menettelyn vuoksi myönnettävästä jatkoluvasta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Vastaavan kaltainen säännös on ehdotetussa 78 §:n 5 momentissa. Viimeksi mainittu säännös koskee työntekooikeuden laajentamista tilanteissa, jossa ulkomaalaisella on uusi työpaikka. Ulkomaalaiselle myönnetään edellytysten täytyessä ehdotetun säännöksen mukaan hakemuksesta työntekooikeus ilman ammattialarajoitusta.

Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on suojata työperäisen hyväksikäytön uhria ja samalla edistää hyväksikäytön ilmituloa. Mahdollistamalla jatkoluvan myöntäminen työnantajan moitittavan menettelyn perusteella parannetaan työntekijän mahdollisuuksia irtautua häntä hyväksikäyttäneestä työnantajasta ilman pelkoa siitä, että hän samalla menettää oleskeluoikeutensa ja joutuu poistumaan maasta.

Säännösten soveltaminen edellyttää perusteltua epäilyä velvollisuuksien merkittävästä laiminlyönnistä tai muusta hyväksikäytöstä, joista näytön saaminen on perustelujen mukaan usein vaikeaa. Perusteluissa todetaankin, että työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemistä tulisi pitää riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiseen, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella. Epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi myöntää sitä hakevalle ulkomaalaislain 5 § huomioiden. Näyttökynnys hyväksikäytöstä on siis asetettu hyvin matalalle.

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. Maahanmuuttovirasto voi saada tiedon epäilyistä hyväksikäytöstä

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

esimerkiksi poliisilta rikostutkinnan yhteydessä tai työsuojeluviranomaiselta tehtyyn tarkastukseen liittyen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaa asian selvittämisen yhteydessä poliisille tekemänsä havainnot mahdollisesta rikoksesta. Viranomaisten välisen tiedonkulun onkin oltava mahdollisimman sujuvaa. On tärkeää, että viranomaisilla on kyky tunnistaa uhriksi joutuneita tai mahdollisia ihmiskaupan uhreja sekä havaita myös muita lievempiä hyväksikäytön ilmiöitä ja että uhrit voivat asioida viranomaisten kanssa ilman pelkoa.

Valiokunta toteaa, että ulkomaalaislain 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.

Työnantajavelvollisuuksien merkittävä laiminlyönti ilmentää perustelujen mukaan usein myös työntekijän hyväksikäyttöä. Esimerkkeinä velvollisuuksien merkittävästä laiminlyönnistä mainitaan muun muassa kohtuuttoman pitkät työajat, vapaiden ja lomien puuttuminen sekä palkan maksamatta jättäminen tai huomattava alipalkkaus. Aina ei kuitenkaan välttämättä ole kyse hyväksikäyttötarkoituksesta, sillä palkanmaksuvaikeudet voivat johtua myös yrityksen taloudellisista vaikeuksista. Valiokunta pitää tärkeänä, että kun oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on ehdotetuin tavoin se, että työnantaja on merkittävällä tavalla hyväksikäyttänyt ulkomaalaista, hyväksikäyttötarkoituksen olemassaolo voidaan myös todeta.

Oleskelulupa myönnetään ehdotetun 54 b §:n 2 momentin mukaan jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Valiokunta pitää säännöksen tarkoitus huomioon ottaen perusteltuna, ettei hyväksikäytön perusteella jatkolupaa hakevalta ulkomaalaiselta edellytetä turvattua toimeentuloa. Valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, ettei myöskään työvoiman saatavuutta näissä tilanteissa selvitetä.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa ehdotetun säännöksen perusteella, hänen perheenjäsenelleen myönnetään oleskelulupa ulkomaalaislain 47 §:n 3 momentin perusteella. Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Ehdotettu säännös tarkoittaa sitä, että oleskelulupa voidaan myöntää sekä Suomessa jo oleville että ulkomailla oleville perheenjäsenille ja luvan myöntämisen edellytyksenä on ulkomaalaislain pääsäännön mukaisesti vaatimus turvattua toimeentulosta. Maahanmuuttovirasto voi yksittäisessä tapauksessa päättää toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta.

Ulkomaalaislain 78 §:ssä säädetään tilanteista, joissa ulkomaalaisella on suoraan lain perusteella työnteke-oikeus. Voimassa olevassa laissa työnteke-oikeuden saaminen ei edellytä mitään erityistä menettelyä, vaan laissa säädetään, missä tilanteissa ulkomaalainen voi tehdä työtä muun oleskeluluvan nojalla. Ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, myönnetään ehdotetun ulkomaalaislain 78 §:n 5 momentin mukaan hakemuksesta oikeus työnteekoon ilman am-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

mattiala- tai muuta rajoitusta edellä mainituin perustein. Kyse on käytännössä työnteko-oikeuden laajentamisesta. Ehdotetulla sääntelyllä luodaan kokonaan uusi hakemusmenettely työnteko-oikeuden saamiseksi, mitä ei valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ole pidetty kaikilta osin tarkoituksenmukaisena.

Uuden työnantajan tulee liittää hakemukseen selvitys työntöön keskeisistä ehdoista ja vakuutus työehtojen asianmukaisuudesta sekä Maahanmuuttoviraston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. 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. Tällainen säännös on esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston osapäätöksen osalta ulkomaalaislain 73 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Samalla valiokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan harjoittavaksi, onko sääntelyn selkeyden kannalta tarkoituksenmukaisempaa säätää työnteko-oikeuden laajentamisesta omassa pykälässään.

Työnantajaan kohdistettavat seuraamukset

Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön mahdollisuuksia pyritään kaventamaan ehdottamalla nykyistä vahvempia seuraamuksia vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle. Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan nykyisin jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että sääntelyllä pyritään estämään vilpillisin aikein toimivien työnantajien tai toimeksiantajien mahdollisuuksia rekrytoida ulkomaalaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla. Sääntelyllä voidaan osaltaan estää maahantulosäännösten kiertämistä tulevaisuudessa.

Valiokunta toteaa, että oleskeluluvan myöntämättä jättämistä ehdotetun 36 §:n 4 momentin perusteella ei ole rajattu koskemaan vain edellä kuvatuissa 54 b §:ssä ja 78 §:n 5 momentissa tarkoitettuja tekoja, vaan se koskee kaikkia työntöön perusteella myönnettäviä oleskelulupia ja ulkomaalaisia työllistäviä työnantajia. Arvio työnantajan tarkoituksesta tehdään oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Tässä arviossa voidaan saadun selvityksen mukaan ottaa huomioon työnantajan aiempi tai ennakoitavissa oleva toiminta. Säännöksen käytännön toimivuuden ja vaikutusten kannalta on olennaista, miten Maahanmuuttovirasto voi etukäteen arvioida mahdollisia tulevaisuudessa tapahtuvia laiminlyöntejä tai hyväksikäyttöä.

Ulkomaalaislain 187 §:n säännöksiä pidättäytymisestä oleskeluluvan myöntämisestä työntöön perusteella ehdotetaan tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja selkeyden lisäämiseksi täsmen-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

nettäviksi. 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.

Lupien myöntämisestä pidättäytymisen enimmäisajaksi ehdotetaan säädettäväksi kuusi kuukautta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että päätös pidättäytyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä kuuden kuukauden ajaksi ei käytännössä välttämättä ehkäise ennalta hyväksikäyttötilanteiden syntymistä. Valiokunta pitää perusteltuna, että pidättäytymispäätös voidaan kohdistaa myös yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöihin. Sääntelyllä pyritään estämään se, että lain velvoitteita vakavasti laiminlyönyt henkilö voisi kiertää säännöksen jatkamalla toimintaansa muun omistamansa tai hallitsemansa yrityksen kautta.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön voivat syyllistyä sekä kantasuomalaiset että maahanmuuttajataustaiset työnantajat. Rikoslain 25 luvussa säädetään rangaistavaksi ihmiskauppa (3 §) ja törkeä ihmiskauppa (3 a §) sekä 47 luvun 3 a §:ssä kiskonnantapainen työsyryntä. Edellä mainitut rikokset voivat yksittäisinä rikoksina olla ulkomaalaisen karkottamisen perusteena, sillä niiden osalta ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty edellytys vähintään yhden vuoden enimmäisrangaistuksesta täyttyy. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siitä, kuinka paljon työvoiman hyväksikäyttöön syyllistyneitä ulkomaalaisia työnantajia Suomesta karkotetaan, ei ole saatavissa tilastotietoa. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan näissä tilanteissa on karkotettu rikoksiin syyllistyneitä korkeintaan yksittäisissä tapauksissa. Valiokunta toteaa, että myös edellä mainittuihin rikoksiin syyllistyneitä ulkomaalaisia tulee laissa säädettyjen edellytysten täytyessä voida karkottaa.

Hallintovaliokunta katsoo, että Suomessa on tarve kiristää rangaistuksia ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttävälle työnantajalle. Rangaistuksen pitäisi olla tuntuva, jotta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä tulisi kannattamatonta. Hallintovaliokunta huomauttaa, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on inhimillisen kärsimyksen lisäksi ongelma myös siksi, että se asettaa lainmukaisesti toimivat yrittäjät epäoikeudenmukaiseen asemaan suhteessa laittomasti toimiviin yrittäjiin.

Muutoksenhaku ja työnantajan kuuleminen

Ehdotetussa sääntelyssä on otettava huomioon työnantajan menettelyllinen oikeusturva ja jälkikäteiset oikeusturvakeinot. Maahanmuuttoviraston tulee hankkia selvitystä työnantajalta ja kuulla tätä asian käsittelyssä.

Maahanmuuttoviraston päätökseen saa ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Viimeksi mainitun lain 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta se, johon päätös on kohdistettu, tai se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Ulkomaalaislain 187 §:n mukai-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

sen pidättäytymispäätöksen osalta on selvää, että työnantajalla on päätöksestä muutoksenhakuoikeus.

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.

Viranomaisten resurssit

Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan, että ehdotetut muutokset aiheuttavat jonkin verran lisäkustannuksia Maahanmuuttovirastolle ja työ- ja elinkeinotoimistoille. Hyväksikäytön uhreille arvioidaan alkuvaiheessa myönnettävän työnteko-oikeus säädettävien tavoin 20—30 tapauksessa vuosittain. Sama määrä myönnetään arvion mukaan jatkolupia nyt säädettävällä perusteella. Pidättäytymispäätöksiä puolestaan tehdään jatkossa vuositasolla noin 10 kappaletta.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että hyväksikäyttötapausten selvittämiseen kuluu Maahanmuuttovirastossa keskimäärin selvästi enemmän aikaa kuin esityksessä on arvioitu. Lisäksi selvittämistyö edellyttää luonteensa vuoksi paljon manuaalista työtä, ja mahdollisuudet yleisenä tavoitteena olevaan automatisaation hyödyntämiseen ovat näissä tapauksissa rajalliset.

Ehdotetut muutokset aiheuttavat muutostarpeita maahanmuuttoasioiden sähköiseen asiankäsitteilyjärjestelmään (UMA-järjestelmä) ja sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland). Myös aiemmin hyväksytyt lainsäädännön muutokset edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia (esim. HaVL 4/2021 vp — HE 252/2020 vp). Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että näihin 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.

Muuta

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.

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.

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp

Valiokunta toteaa, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksen perusteluissa varsin niukasti. Myöskään erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ei ole juurikaan arvioitu, eikä esityksestä täysin käy ilmi, mitä lisäkeinoja ehdotettu sääntely tuo viranomaisille nykytilaan verrattuna. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa koskevat asiat on 1.1.2020 siirretty sisäministeriön toimialalta työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Valiokunnan käsiteltävänä on mainitun ajankohdan jälkeen ennen nyt käsiteltävänä olevaa asiaa ollut kaksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltua ulkomaalaislainsäädännön muuttamiseen liittyvää hallituksen esitystä (HaVM 5/2020 vp — HE 36/2020 vp ja HaVL 4/2021 vp — HE 252/2020 vp), joiden käsittelyssä valiokunta on havainnut samanlaisia puutteita kuin nyt. 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r (osittain)
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on ehkäistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää mainittuja tavoitteita kannatettavina.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä ei kuitenkaan voi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan oleskeluluvan nojalla työskentelevälle ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattiala- tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Sama koskee ehdotusta, jonka mukaan ulkomaalaisella olisi vastaavalla perusteella oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista tai yrittämistä varten.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että esitys johtaa toteutuessaan helposti tilanteeseen, jossa ulkomaalaisen työntekijän kannattaa joko tarkoituksella hakeutua huonojen työehtojen pariin tai ainakin perättömästi esittää, että häntä olisi hyväksikäytetty. Mahdollista on myös, että työnantaja laiminlyömällä velvoitteensa aktiivisesti auttaisi ulkomaista työntekijäänsä jäämään maahan. Ehdotetut lainkohdat ovat näin ollen paitsi omiaan lisäämään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja siihen liittyviä ongelmia niin myös alttiita väärinkäytöksille.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää tähän liittyen huomiota myös hallituksen esityksen perusteluiden kirjaukseen, jonka mukaan työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemistä tulisi pitää riittävänä perusteena työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävän jatkoluvan myöntämiselle, ja jonka mukaan epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi aina myöntää sitä hakevalle. Sanottu koskee myös työnantajan moitittavan menettelyn perusteella myönnettävää todistusta työnteko-oikeuden laajentumisesta. Huomattava on, että pelkästään työntekijältä itseltään tulevien tietojen luotettavuuden arviointi on kuitenkin hyvin vaikeaa. Kun vielä otetaan huomioon, että pelkästään "perusteltu aihe epäillä" työnantajan moitittavaa menettelyä riittäisi työnteko-oikeuden laajentumista koskevan todistuksen tai jatkoluvan saamiseen, on näyttökynys väärinkäytöksen tapahtumisesta asetettu kohtuuttoman matalalle.

Edellä todetun perusteella käytännössä jokainen ulkomaalainen, joka väittää joutuneensa hallituksen esityksessä kuvatun väärinkäytöksen kohteeksi olisi jatkossa oikeutettu saamaan rajoittamattoman työnteko-oikeuden Suomessa tai jatkoa maassaoleskeluoikeudelleen. Kysymyksessä tulee oletettavasti olemaan huomattavan suuri määrä henkilöitä. Esimerkiksi vuonna 2020 puutteita sääntöjen noudattamisessa havaittiin yhä enemmän. Ongelmat koskevat esimerkiksi työluomia, palkkausta, vähimmäisehtojen noudattamista ja lisien korvaamista. Etelä-Suomen alueella lähes 70 prosentissa rakennusalailla tehdyistä ulkomaalaisvalvonnan tarkastuksista havaittiin ongelmia. Ravintola-alalla palkkauksen puutteita oli peräti 86 prosentilla tarkastuksista. Joka toisella tarkastuksella rakennusalailla tuli vastaan työnteko-oikeudettomia ulkomaalaisia. Siivousalan valvonnassa yli joka neljännellä tarkastuksella havaittiin vähintään yksi työnteko-oikeudeton ulkomaalainen työntekijä.

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp
Eriävä mielipide

Jatkolupaa myönnettäessä ei selvitetäisi työvoiman saatavuutta kyseiseen tehtävään. Myös työn- teko-oikeuden laajentaminen olisi hallituksen esityksen perusteella mahdollista ilman saatavuus- harkintaa. Perussuomalaiset ei voi hyväksyä lakiehdotuksia, jotka johtavat kotimaisen työvoi- man korvaamiseen ulkomaalaisilla halpatyöntekijöillä.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota myös siihen, ettei ehdotetun jatkoluvan myöntäminen hallituksen esityksen mukaan edellyttäisi sitä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Huomattava on, että lakiehdotus mahdollistaa lisäksi jatkoluvan hakijan perheenjäsen- ten maassa oleskelun jatkumisen ja tarvittaessa myös uuden perheen yhdistämisen. Perussuoma- laiset varoittaa, että lakimuutosten seurauksena tulee olemaan sosiaalietuusmenojen kasvaminen ja maamme huoltosuhteen heikentyminen. Tämä johtuu siitä, että matalapalkka-aloilla työsken- televät ulkomaalaiset ja heidän perheenjäsenensä käyttävät usein enemmän julkisia palveluita ja saavat enemmän tulonsiirtoja kuin maksavat veroja.

Suomesta tulisi nopealla aikataululla tehdä epähoukutteleva maa sellaiselle maahanmuutolle, joka heikentää huoltosuhdetta ja rasittaa kansantaloutta. Ehdotetut lakimuutokset kuitenkin päin- vastoin houkuttelevat Suomeen entistä enemmän halpatyöntekijöitä ja heidän perheenjäseniään, joiden elämistä on kompensoitava suomalaisten veronmaksajien kustantamalla sosiaaliturvalla. Lakimuutos on vetovoimatekijä, koska työskentely esimerkiksi rakennus-, ravintola- tai siivousa- lalla tai muulla sellaisella alalla, jolla ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee paljon, toi- misi jatkossa porttina suomalaisille työmarkkinoille laajemmin, eikä ulkomaalaisen työntekijän työsuhteen päättymisen enää johtaisi hänen tai hänen perheensä maassa oleskeluoikeuden päätty- miseen. Avatessaan näin uuden tavan lainmukaisen maahanmuuton ohittamiselle vaarantavat eh- dotetut lakimuutokset toteutuessaan myös työperäisen oleskelulupajärjestelmän legitimitetin ja samalla koko ulkomaalaislain sääntelyn kestävyys.

Sen sijaan, että hallitus palkitsee ulkomaalaisia työntekijöitä hyväksikäytetyksi joutumisesta, tu- lisikin sen perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan puuttua hyväksikäyttöil- miön taustalla olevaan rakenteelliseen ongelmaan eli halvan ulkomaisen työvoiman jatkuvaan maahantuloon.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on Suomessa hyvin yleistä, ja maassamme tuleekin vuo- sittain julki useita ulkomaiseen työvoimaan kohdistuneita kiskonnantapaiseen työsyRJintään, työntekijöiden asumisoloihin tai palkkaukseen liittyviä väärinkäytöksiä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan toimialoista työvoiman hyväksikäytön riskialoja ovat ravintola-, rakennus- ja siivousala, telakat, alustatalous, autopesulat, kotitaloustyö ja kausityö. Perussuomalaisten va- liokuntaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitut ryhmät muodostavat myös valta- osan kolmansista maista tulevien työntekijöiden liikkuvuudesta eli niin sanotusta työperusteises- ta maahanmuutosta. Huomattava on, että myös ulkomaalaisia työntekijöitä hyväksikäyttävät työnantajat ovat lähes poikkeuksetta itsekin ulkomaalaisia tai maahanmuuttajataustaisia.

Koska ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy aina sitä enemmän, mitä enemmän ulko- maista halpatyövoimaa on tarjolla, on Suomeen ulkomailta saapuvan halpatyövoiman maahan- muuton lopettaminen ainoa todellisuudessa toimiva keino torjua näiden henkilöiden hyväksikäyt- töä. Perussuomalaiset onkin esittänyt vähimmäisansiorajan asettamista työn perässä Suomeen pyrkiville. Muiden kuin tarpeellisten kausityöntekijöiden osalta raja voisi olla esimerkiksi 3 000

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2021 vp
Eriävä mielipide

euroa kuukaudessa. Lisäksi työsuojelutarkastuksia olisi tehtävä paljon nykyistä useammin, valvonnan resurssointiin panostettava ja rikkomuksiin syyllistyneille työnantajille aiheutuvia sanktioita kovennettava. Työvoiman hyväksikäyttöön syyllistyneet ulkomaalaiset työnantajat tulisi esimerkiksi karkottaa Suomesta huomattavasti nykyistä useammin. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan oleskelulupien myöntämisestä pidättäytymisen ulkomaalaislain 187 §:n perusteella tulisi hallituksen esityksessä ehdotetusta poiketen olla jatkossakin mahdollista myös toistaiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.5.2021

Riikka Purra ps
Jussi Halla-aho ps
Mauri Peltokangas ps