



Eduskunta,
hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne kokoustanne 4.3.2021 klo 12.45 varten

Maahanmuuttoviraston lausunto hallituksen esityksestä HE 253/2020 vp

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi yllä mainitun hallituksen esityksen johdosta, jolla esitetään muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Maahanmuuttovirasto pitää esitetyn sääntelyn tavoitteita sinänsä tärkeinä ja kannatettavina, mutta näkee esityksessä tiettyjä haasteita sekä tarkennusta kaipaavia kohtia.

Muutokseen ja uusiin tehtäviin tarvittavista voimavaroista

Virastossa syntyi käsitys, että esitetty sääntely vaatisi esityksessä arvioitua suurempaa lisäystä viraston henkilövoimavaroihin. Sääntely toisi virastolle sellaisia uusia tehtäviä, joista sillä ei ole aiempaa kokemusta, mikä olisi omiaan lisäämään niiden hoitamisen vaativuutta. Lisäksi voimavaroja tarvittaisiin uusien tehtävien edellyttämien tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseen.

Kokonaan uusia suoritteita olisivat työnteko-oikeudesta annettava todistus sekä uusi peruste jatkoluvalle. Niitä koskevat menettelyt olisi luotava alusta alkaen, sisältäen muun muassa lomakkeet, päätöspohjat, tietojärjestelmämuutokset, materiaalin asiakkaiden tiedottamiseen ja neuvontaan, sekä viraston sisäisen ohjeistuksen ja henkilökunnan perehdyttämisen.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan mahdollisen hyväksikäyttötapausten selvittämiseen kuluisi keskimäärin selvästi enemmän työaikaa kuin esityksessä mainittu kahdeksan tuntia. Riittävien tiedonsaantioikeuksien varmistaminen on tässä selvittämistyössä tärkeää. Työ olisi sen luonteesta johtuen pääosin manuaalista ja mahdollisuudet sen automatisointiin ovat hyvin rajalliset.

Esitettyihin uusiin tehtäviin tarvittaisiin lisävoimavaroja, joita ei voitaisi irrottaa virastolle aiemmin osoitetusta 70 henkilötyövuoden tilapäisestä lisäyksestä. Tuo aiempi lisäys koskee vain vuotta 2021 ja se tarvitaan olemassa olevien jonojen purkamiseen sekä nykyisten käsittelyaikatavoitteiden saavuttamiseen.

Tietojärjestelmämuutoksista

Esitetty sääntely aiheuttaisi suuria muutostarpeita Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään, eli UMA-järjestelmään, sekä sähköiseen asiointipalveluun, eli Enter Finland -palveluun. Muutostarpeita arvioitaessa on huomioitava, että samanaikaisesti on vireillä myös muita lakimuutoksia, jotka aiheuttaisivat Maahanmuuttovirastossa tarpeen tietojärjestelmämuutoksille. Erityisesti niin sanottua kausityölakia koskeva muutos (HE 252/2020 vp) aiheuttaisi merkittäviä muutostarpeita.

Käytännössä eri lakimuutoksista johtuvien järjestelmämuutosten toteuttaminen ajoittuisi ainakin osittain samaan ajankohtaan ja muodostaisi hankekokonaisuuden, jossa osa teknisestä kehitystyöstä liittyisi molempiin ja osa vain toiseen lakimuutokseen. Maahanmuuttovirasto on helmikuun 2021 lopulla hakenut työ- ja elinkeinoministeriöltä rahoitusta lakimuutoksista johtuvien digikehitystarpeiden toteuttamista varten. Virastolle on kehysesityksessä esitetty rahoitusta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen ja kausityön lakimuutosten edellyttämiin henkilötyövuosiin sekä UMA-järjestelmän kehittämiseen vuosille 2022 ja 2023. Maahanmuuttovirasto on nyt hakenut rahoitusta jo vuodesta 2021 alkaen, jotta kehitystyön aloitusta voitaisiin aikaistaa.

Nyt puheena olevan hallituksen esityksen osalta keskeiset järjestelmämuutokset koskisivat laajennetusta työnteko-oikeudesta annettavaa todistusta sekä jatkolupamenettelyn kehittämistä. Lisäksi alustavassa analyysissä on tunnistettu muutostarpeita esimerkiksi järjestelmän hakutoiminnallisuuksiin, raportointitoiminnallisuuksiin, koreihin, työnohjaukseen, luokitteluihin, arkistointiin, käyttöoikeuksiin sekä jo kehitettyyn työperusteisten lupien osa-automaatioon. Kehitystyö toteutettaisiin pääosin ostopalveluna mutta siihen tarvittaisiin myös Maahanmuuttoviraston omaa henkilöstöä. Ennen varsinaisen kehitystyön käynnistämistä, on vielä tehtävä tarkentavaa määrittelytyötä.

Hankkeen käynnistämistä varten olisi palkattava uutta henkilöstöä niin Maahanmuuttoviraston sisäisiin kuin ostopalveluna toteutettaviin tehtäviin. Kaikkiin tehtäviin sisältyisi noin kuukauden pituinen perehtymisjakso, ennen kuin niin sanottu tuottava työ voisi alkaa. Hankkeen alkamisaika ja kesto riippuvat rahoituksen järjestymisestä. Maahanmuuttovirasto on alustavasti arvioinut, että kehitystyö voisi käynnistyä noin kolmen kuukauden kuluttua rahoituksen myöntämisestä. Tyypillisesti aloitusaikaan vaikuttavat tarvittavat rekrytoinnit, turvallisuusselvitysten aikataulu, sekä tarvittavan perehdytyksen kesto. Esimerkiksi, jos hankerahoituksesta saataisiin puoltava päätös 1.4.2021, voisi kehitystyö alkaa aikaisintaan 1.7.2021, mutta kesälomakaudesta johtuen realistisempi ajankohta kuitenkin olisi 1.8.2021. Tuolloin hankkeen kesto olisi arviolta noin kymmenen kuukautta, ajalla 1.8.2021 - 31.5.2022. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen sekä kausityölakiin liittyvän yhteisen kehityshankkeen alustava kustannusarvio olisi noin miljoona euroa (+ alv 24 %), josta Maahanmuuttoviraston oman työn osuus olisi noin 100.000 euroa ja ostopalvelujen osuus noin 900.000 euroa.

Työnteko-oikeudesta annettavasta todistuksesta

Esitetyn 67 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi hakemuksesta oikeuden työntekoon 78 §:n 5 momentissa säädetyllä perusteella. 78 §:n mukaan ulkomaalaisen uusi työnantaja liittäisi hakemukseen 72 §:n 1 ja 2 kohdassa ja Maahanmuuttoviraston vaatiessa 3 kohdassa tarkoitetut liitteet.

Pakollisia liitteitä siis olisivat työ sopimuslaissa tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole, että ne vastaavat vastaavissa tehtävissä toimiviin noudatettavaa käytäntöä. Käytännössä nuo työehtoja koskevat liitteet merkitsivät, että Maahanmuuttovirasto selvittäisi asioita, joiden selvittäminen kuuluu yleensä osapäätöksen yhteydessä TE-toimistolle. Työehtojen selvittäminen olisi pääosin manuaalista työtä, jonka hoitaminen vaatisi aikaa.

Maahanmuuttovirasto ei ole täysin vakuuttunut työnteko-oikeudesta annettavaa todistusta koskevan menettelyn tehokkuudesta sen tavoitteiden toteuttamisessa. 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, koska käytännössä monet työnantajat vieroksuvat lupamenettelyyn osallistumista, eivätkä halua palkata työntekijää, jolla ei ole valmiina riittävää työnteko-oikeutta. Äärimmillään esitetty sääntely voisi johtaa tilanteeseen, jossa hyväksikäytetty työntekijä lopettaisi edellisen työnsä mutta ei löytäisi uutta työtä, jolloin hänen oleskelulupansa peruste päättyisi, ja lupa voitaisiin jopa peruuttaa. Myöskään esityksen mukainen niin sanottu työnhakulupa (jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten) ei tällöin auttaisi, sillä sen myöntäminen edellyttäisi, että lupa myönnetään edellisen luvan päättymisestä alkaen. Jos työnhakuluvalla ei olisi tuota edellytystä, Maahanmuuttovirasto näkisi myös työnteko-oikeudesta annettavaa todistusta koskevan menettelyn toimivan paremmin, koska vaara siitä, että henkilö rajautui molempien menettelyjen ulkopuolelle, olisi pienempi.

Jatkoluvasta uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten

Esitetyn 54 b §:n mukaan kyseinen jatkolupa myönnettäisiin jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Kuten edellä jo todettiin, tuo muotoilu vaikuttasi rajaavan pois mahdollisuuden myöntää lupaa kesken edellisen oleskeluluvan voimassaolon, tai sen päättymisen jälkeen, ja siten voisi rajoittaa ulkomaalaisen mahdollisuuksia työllistyä uudelleen. Kuitenkin käytännön menettelyä selkiyttävänä Maahanmuuttovirasto pitää sitä, että kyseistä jatkolupaa olisi haettava ajoissa, eli ennen edellisen luvan päättymistä, ja että kausityötodistuksen haltijat rajautuisivat menettelyn ulkopuolelle, eli menettely koskisi vai oleskeluluvalla maassa oleskelleita.

Jotta säännöksen muotoilu ei liikaa rajoittaisi mahdollisuuksia työllistyä uudelleen, Maahanmuuttovirasto toivoisi arvioitavan myös sellaista muotoilua, jonka mukaan lupa myönnettäisiin päätöspäivästä alkaen jatkolupana, jota olisi haettava edellisen oleskeluluvan voimassaoloaikana, mutta luvan alkamisajankohtaa ei kuitenkaan rajattaisi siten, että se voisi alkaa vain edellisen luvan päättymisestä.

Esitettyyn säännökseen ja sen perusteluihin vaikuttaisi sisältyvän ennakkoletus, että niin sanottua työnhakulupaa haettaisiin nykyisen luvan päätteeksi. Käytännössä luvan tarve voisi kuitenkin tulla esille milloin tahansa Suomessa oleskelun aikana. Lisäksi vaikuttaa siltä, ettei työnhakulupaa voitaisi myöntää, jos edellinen lupa ehditään peruuttaa, esimerkiksi hyväksikäyttöön syylistyneen 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.

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.

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. Maahanmuuttovirasto ei vastusta oleskelulupalajin muutosta, mutta esitystä kokonaisuutena arvioitaessa tuokin seikka on syytä panna merkille.

Maahanmuuttoviraston selvittämisvelvollisuudesta

Sekä työnteko-oikeudesta annettavan todistuksen että niin sanotun työnhakuluvan kohdalla edellytyksenä olisi perusteltu aihe epäillä, että työnantaja olisi merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt hakijaa. Molemmissa tilanteissa Maahanmuuttoviraston olisi selvitettävä samankaltaisia asioita. Esityksen mukaan vaadittaisiin hakijan antama kirjallinen tai suullinen selvitys, josta tulisi ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella. Esityksen muotoilusta syntyy vaikutelma, 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. Jos hakijan kertomusta pidettäisiin puutteellisena, olisi häntä pyydettävä täydentämään kertomustaan joko kirjallisesti tai kutsumalla hakija suullisesti kuultavaksi. Maahanmuuttovirasto näkee, että selvittämisvelvollisuuden asianmukainen täyttäminen saattaisi joissakin tapauksissa vaatia myös muita toimia, kuin hakijan oman kertomuksen selvittämisen ja arvioimisen. Säännös ja sen perustelut olisi syytä muotoilla siten, että ne eivät liiaksi rajoittaisi Maahanmuuttoviraston selvittämismahdollisuuksia. Hakijan oman kertomuksen lisäksi myös muista lähteistä saatavat tiedot olisi voitava selvittää ja ottaa harkinnassa huomioon.

Jotta voitaisiin välttää mahdollisia väärinkäytöksiä, Maahanmuuttoviraston olisi kuultava hakijoita suullisesti suhteellisen matalalla kynnyksellä. Se olisi käytännössä tehokkain keino hillitä pyrkimyksiä tehdä hakemuksia väärin perustein. Jos todistuksia tai lupia myönnettäisiin liian kevyiden kirjallisten

selvitysten perusteella, tietoisuus menettelyn helppoudesta leviäisi nopeasti, ja väärinkäytösten riski kasvaisi.

Pidättäytymispäätöksestä

Esitetyn 187 §:n mukaan pidättäytymispäätös koskisi ensimmäisten työntekijän oleskelupien myöntämistä, ei siis muita ansiotyötä varten myönnettäviä oleskelulupia. Päätöksen tekisi työ- ja elinkeinotoimisto. Maahanmuuttovirasto toivoo, että tältä osin vielä arvioitaisiin, olisiko sääntelyn syytä kattaa kaikki työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat, tai ainakin nyt esitettyä suurempi osa niistä. Maahanmuuttovirasto näkee epäselvänä myös sen, voisiko pidättäytymispäätös koskea tilannetta, jossa oleskeluluvan hakija olisi ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentin 8 kohdan mukainen Suomessa tutkinnon suorittanut, jolle myönnetään ilman osapäätöstä muu oleskelulupa ansiotyötä varten. Vaikka käytännössä suurin osa tapauksista liittyisikin työntekijän oleskelulupiin, näkee Maahanmuuttovirasto tarpeen pidättäytymispäätöksen laajemmalle soveltamisalalle. Esimerkiksi edellä mainituilla Suomessa tutkintonsa suorittaneilla voisi muutoin olla huomattava riski joutua työssään hyväksikäytetyksi.

Esityksen mukaan pidättäytymispäätös tehtäisiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Maahanmuuttovirasto pitää tuota aikaa lyhyenä ja näkee suuren riskin, että työnantaja jatkaisi moitittavaa menettelyään. Esitetty seuraamus vaikuttaa liian pieneltä suhteessa taloudelliseen etuun, jota työnantaja voisi moitittavalla menettelyllään saavuttaa.

Perheenjäsenten toimeentuloedellytyksestä

Esitetty 54 b § mahdollistaisi perheenjäsenten maassa oleskelun jatkumisen ja tarvittaessa myös uuden perheenyhdistämisen. Toisin kuin hyväksikäytön uhrille itselleen myönnettävän jatkoluvan kohdalla, hänen perheenjäsentensä osalta olisi lähtökohtana ulkomaalaislain 39 §:n mukaisen toimeentuloedellytyksen soveltaminen. Käytännössä tuota edellytystä voisi tällaisessa tilanteessa olla haastavaa täyttää, kun otetaan huomioon asianosaisten tilanne ja olosuhteet Suomessa.

Esitys ei anna juuri tukea mahdollista toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevaan harkintaan. Lainsoveltamisen selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta olisi toivottavaa, että lainsäätäjän tahtotilaa perheenjäsenten toimeentuloedellytyksen soveltamiseen, ja mahdolliseen siitä poikkeamiseen, avattaisiin lain esitöissä edes suuntaa-antavasti.

Ylijohtajan sijaisena,

johtaja

Jaana Vuorio

Erityisasiantuntija

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 01.03.2021 klo 10:48. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi Maahanmuuttoviraston ylijohtaja, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja,
tietohallintojohtaja, työ ja opiskelu -vastuualueen johtaja, oikeuspäälliköt