



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Olli Sorainen
hallitusneuvos
TEM
050-396 0162

1/20

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

8.4.2021

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

Työ- ja elinkeinoministeriön täydennetty vastine

Asiantuntijalausuntoja oli yhteensä 21. Kaikki ne, jotka lausuivat ehdotetun 211 §:n muutoksesta, kannattavat neuvottelukunnan siirtoa SM:stä TEM:iin sekä pykälän uutta muotoilua. Valiokunta pyysi lisäksi lisälausunnot OM:lta ja Maahanmuuttovirastolta.

1) Prof. Janne Salminen 19.3.2021

Ehdotukset parantavat ulkomaisen työntekijän asemaa perustuslain kannalta huomionarvoisella tavalla: kun tilannetta säännellään ehdotetulla tavalla, työntekijän mahdollisuuksia päästä pois hyväksikäytetystä asemasta parannetaan eikä hänen työntekomahdollisuutensa kärsi siitä, että hyväksikäyttö, jonka taustalla olevaan työsuhteeseen hänen oleskelulupansa perustuu, tulee ilmi.

Esityksellä on yhteyksiä useisiin perustuslain säännöksiin. Ehdotukset eivät vaikuta ongelmallisilta perustuslain mainittujen säännösten kannalta. Tavoitteittensa puolesta sääntely on perusoikeussäännösten kanssa sopusoinnussa. Sääntelyn toteutustavat vaikuttavat niin ikään asianmukaisilta perustuslain mainittujen sääntelyiden kannalta. Hallituksen esitykseen sisältyy riittävän kattavat ja perusteelliset säätämisyjärjestysperustelut.

Myös ehdotettu 187 §:n säännös on perustuslain vaatimusten kannalta asianmukainen, riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti muotoiltu. Lisäksi siihen sisältyy oikeussuojan takeena valitusmahdollisuus, mikä on perustuslain 21 §:n säännös huomioon ottaen välttämätöntä.

→ OK

2 a) Oikeusministeriö 8.3.2021

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

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

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

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

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

→ Työperusteisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen liittyy työnantajan oikeuksiin kuten nykyisinkin. Sen sijaan työnteko-oikeuden laajentaminen uuteen työhön siirtymiseksi tai jatkoluvan hakemiseksi ei vaikuttane aiemman työnantajan oikeuksiin, jos työ on päättynyt tai päättymässä hyväksikäytön takia. Työn päättymisen syynä on hyväksikäytetyn työntekijän valinta eikä ulkomaalaiselle myönnetty uusi työnteko-oikeus tai jatkolupa. Hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi jää tapauksittain, onko työnantajalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 § 1 momentin mukainen valitusoikeus. Työnantajan valitusoikeutta ei ole perusteltua kategorisesti sulkea pois.

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

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

187 § pidättäytymispäätös. OM on esityksen valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomioita voimassaolevan ulkomaalaislain pidättäytymispäätöstä koskevaan 187 §:ään. Esityksen jatkovalmistelussa on pyritty poistamaan nykyiseen pykälään liittyviä ongelmia. Nyt ehdotettu 187 §:n muotoilu selkeyttää pidättäytymispäätöksen luonnetta karenssiluonteoisena seuraamuksena, jollaista ei lähtökohtaisesti ole katsottu rangaistusluonteisiksi sanktioiksi. Säännöstä on asianmukaisesti tarkennettu. Lisäksi väärät ja harhaanjohtavat tiedot on asianmukaisesti kytketty aineellisiin säännöksiin.

→ OK

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

→ Sääntelyn yhteneväisyyden takaamiseksi HE 252/2020:n mukainen "voidaan kohdistaa" lienee OM:n perusteluin syytä omaksua myös tässä.

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

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

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

2 b) Oikeusministeriön tilastot

Valiokunta on saanut oikeusministeriöstä tilastoja tuomituista rangaistuksista rikoksittain, 2005-2018 (seksuaalirikokset, vapauteen kohdistuvat rikokset, terrorismirikokset, kiskonnantapainen työsyryntä). Tuomioista suurin osa on koskenut seksikauppaa ja paritusta. Tuomioita kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on ollut vuosittain vähemmän.

➔ *Työperäinen hyväksikäyttö ja ihmiskauppa ovat pitkälti piilorikollisuutta. Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan juttuja ei ole muun muassa tästä syystä edennyt rikosprosessiin. Tätä ongelmaa hallitus haluaa nyt muuttaa monin eri toimin. Muun muassa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on toimia, joilla rikosvastuun toteutumista pyritään tehostamaan. Ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää hyvin poikkihallinnollista lähestymistapaa, ja on selvää, että monenlaisia toimenpiteitä tarvitaan. Poliisin valtakunnallisen tutkintaryhmän ja syyttäjien ihmiskauppaan erikoistuneiden syyttäjien verkoston perustamisella sekä ulkomaalaistarkastajien määrän lisäämisellä ja toimivaltuuksien laajentamisella pyritään samaan suuntaan. Kysymys on toimenpiteiden kokonaisuudesta, jolla vaikuttavuutta haetaan.*

Esityksen 253/2020 yhtenä tavoitteena on se, että työperäisen hyväksikäytön ilmituloa edistetään. Ilmitulon lisääntyminen heijastunee myös rikosvastuun toteutumiseen paremmin. Kuitenkin sen arviointi, milloin ja missä määrin näin tulee tapahtumaan, on vaikeaa. Rikosprosessit ovat pitkiä, joten vaikutukset tulevat näkymään vasta useiden vuosien päästä. Esityksen vaikutukset näkynevät nopeammin esimerkiksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärien kehityksessä. Parhailaan myös valmistellaan lainmuutoksia ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan lainsäädäntöön (vastuussa STM). Tavoitteena on muun muassa se, että useammat uhrit ohjautuisivat viranomaisavun piiriin.

3) VN Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori 8.3.2021

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

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

→ *Valmistelun yhteydessä ja lausuntokierroksen myötä ilmeni tarve hyväksikäytön alhaiseen näyttökynnykseen. Asiantuntijakuulemisten ja lausuntojen mukaan näytön saaminen hyväksikäytöstä voi olla hyvin vaikeaa. Siksi lähtökohtana olisi hakijan oma kertomus. Mutta vain lähtökohtana, joka ei vaikuta Maahanmuuttoviraston normaaliin selvityselvöllisyyteen, josta säädetään hallintolain (434/2003) 6 luvussa.*

Valmistelun kuluessa oli esillä se, että jatkolupa työn hakemiseksi myönnettäisiin vain niille, joilla on tai on ollut työperusteinen oleskelulupa. Lausuntokierroksen perusteella mahdollisuus jatkoluvan hakemiseen kuitenkin laajennettiin kaikkiin oleskeluluvan nojalla työskennelleisiin ja hyväksikäytön kohteeksi joutuneisiin. Hyväksikäytön riskiryhmiin kuuluvat muutkin kuin työn perusteella myönnetyn oleskeluluvan nojalla työskentelevät. Lupakanavan vaihtoa ei ole syytä tulkita ongelmaksi – onhan jo nyt esimerkiksi opiskelijoilla mahdollisuus hakea uutta oleskelulupaa työn perusteella ja samalla säilyttää oikeutensa opiskeluun.

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

→ *Perheenjäsenten osalta tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi toimeentuloedellytys ja siitä voitaisiin poiketa perustein, jotka koordinaattori toteaa. Kuulemisten perusteella hyväksikäyttötilanteet voivat olla erilaisia. Joissain tapauksissa palkkaa ei ehkä ole maksettu lainkaan, joissain tapauksissa hyväksikäyttö on voinut ilmetä muulla tavalla. Jos hyväksikäytön uhri jatkaa uudessa työssä työnteko-oikeuden laajennuksen myötä, perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä ei liene tarpeen poiketa. Maahanmuuttovirasto voisi harkinnallaan päättää, onko perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä luopumiselle poikkeuksellisen painava syy.*

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

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

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

→ *Ehdotus on hyvä.*

4) Ulkoministeriö 3.3.2021

UM on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja antanut lausunnon esityksestä sen luonnosvaiheessa. UM pitää kannatettavana esityksen tavoitteita vahvistaa työvoiman hyväksikäytön uhrien asemaa ja kohdentaa hyväksikäytön seuraamuksia nykyistä paremmin vilpillisesti toimivaan työnantajaan ja toimeksiantajaan sekä edistää hyväksikäyttötapausten ilmi tulemistä. UM pitää tärkeänä viranomaisten käytäntöjen ja keskinäisen yhteistyön kehittämistä tavoitteiden toteuttamiseksi. UM:n mukaan ehdotettu sääntely edistäisi työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneiden ulkomaalaisten oikeuksia ja parantaisi heidän asemaansa.

➔ OK. Viranomaisten käytäntöjen ja keskinäisen yhteistyön kehittäminen on keskeinen osa lainsoveltamisen tukea ja hyväksikäytön ehkäisemistä. Asiaan liittyy useampia kehittämishankkeita, kuten:

- SM Moniviranomaisyhteistyö maahanmuuton valvonnassa: selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista (PolAmk)
- SM Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille (PolAmk)
- TEM Kehitetään ja pilotoidaan keinoja tavoittaa ja tunnistaa työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhreja ja parannetaan auttavien tahojen osaamista

5) Sisäministeriö 10.2.2021

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

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

Työnantajan velvollisuuksien merkittävä laiminlyönti ja muu hyväksikäyttö olisi Maahanmuuttovirastolle uusi harkintatehtävä. Työperäisen hyväksikäytön havaitseminen on myös oleskelulupia valvoville viranomaisille uusi seikka. Tästä syystä TEM on käynnistänyt hankkeen ehdotetun lainsäädännön toimeenpanon tueksi Maahanmuuttoviraston ja oleskelulupia valvovien viranomaisten asiantuntemuksen lisäämiseksi. Pidättäytymispäätöksen soveltamista varten TE-toimistoille valmistellaan TEM:ssä parhaillaan soveltamisohjetta.

UlkL 5 §:ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate liittyy tässä näytön tulkinvaraisuuteen, ei siihen, että onko näyttöä ollenkaan eikä myöntämisen kriteereihin. Lähtökohtana on hakijan oma kertomus, mikä ei vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston selvittämismenettelyyn, josta säädetään hallintolain 31 §:ssä.

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

➔ Moitittava menettelyn arviointi on kytketty edellytykseen "jos on perusteltua aihetta epäillä". Vastaava edellytys on UlkL:ssä nykyisin yhdeksässä eri kohdassa Maahan-

muuttoviraston harkintatehtävänä, tosin eri asiayhteyksissä. Ehdotetun 54 b §:n perusteissa on esitetty esimerkkinä seikkoja, joita harkinnassa tulisi ottaa huomioon. Työntekijän asianosaisuus ja siihen liittyvä kuulemisvelvollisuus ratkeavat hallintolain 11 § ja 34 §:n mukaisesti. Työperusteisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen liittyy työntekijän oikeuksiin kuten nykyisinkin. Sen sijaan työnteke-oikeuden laajentaminen uuteen työhön siirtymiseksi tai jatkoluvan hakemiseksi ei vaikuttane aiemman työntekijän oikeuksiin, jos työ on päättynyt tai päättymässä hyväksikäytön takia. Työn päättymisen syynä on hyväksikäytetyn työntekijän valinta eikä ulkomaalaiselle myönnetty uusi työnteke-oikeus tai jatkolupa. Ks. myös lain soveltamisen tukihanke edellä.

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

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

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

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

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

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

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

➔ *Työnteke-oikeuden laajentamisesta tai jatkoluvasta työn hakemista varten ei tule aiemmalle työntekijälle suoraan mitään seuraamuksia. Työnteke-oikeuden laajentaminen tai jatkoluvasta työn hakemista varten eivät myöskään ole todiste siitä, että työntekijä on syyllistynyt rikokseen. Työnteke-oikeuden laajentaminen tai jatkolupa eivät vaikuttane*

aiemman työnantajan oikeuksiin, jos työ on päättynyt tai päättymässä hyväksikäytön takia. Työn päättymisen syynä on hyväksikäytetyn työntekijän valinta eikä ulkomaalaiselle myönnetty uusi työnteko-oikeus tai jatkolupa.

Asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä. Työnantajan kuulemisen osalta menettely ei eroa siitä tilanteesta, kun Maahanmuuttovirasto hylkää ulkomaalaisen oleskelulupahakemuksen työnantajasta johtuvista syistä.

Valmistelun yhteydessä muutoksenhausta keskusteltiin OM:n kanssa. Muutoksenhausta ja valitusoikeudesta säädetään Ulkl 190 §:ssä sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Työnantajan valitusoikeutta ei ole rajoitettu valituskieltoja koskevassa Ulkl 191 §:ssä. Työnantajalla on työn perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa tai oleskeluluvissa, joiden osalta hallintopäätös muuten liittyy työnantajaan, valitusoikeus joka tapauksessa. Nykyinen työnantajan valitusoikeutta koskeva (vanhentunut) Ulkl 194 § ei ole valituskieltosäännös eikä rajaa työnantajan valitusoikeutta, joka perustuu lain 808/2019 7 §:ään ja Ulkl 190 §:ään. Valmistelun yhteydessä OM totesi, että ehdotettuja säännöksiä koskien Ulkl:ssa ei ole tarpeen säätää valitusoikeudesta, koska se on olemassa jo nykyisen sääntelyn perusteella.

Ulkl:n muutoksenhakusäännökset korjattaneen ajan tasalle joko työperusteisten oleskelulupien kokonaisuudistuksessa (TEM) tai koko ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa (SM). Jälkimmäinen uudistus ilmeisesti käynnistyy esiselvityksenä hallituskauden lopulla.

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

➔ *Ks. edellä vastaus VN:n ihmiskaupunkoordinattorille. Perheenjäsenten osalta tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi toimeentuloedellytys ja siitä voitaisiin poiketa perustein, jotka koordinaattori toteaa. Kuulemisten perusteella hyväksikäyttötilanteet voivat olla erilaisia. Joissain tapauksissa palkkaa ei ehkä ole maksettu lainkaan, joissain tapauksissa hyväksikäyttö on voinut ilmetä muulla tavalla. Jos hyväksikäytön uhri jatkaa uudessa työssä työnteko-oikeuden laajennuksen myötä, perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä ei liene tarpeen poiketa. Maahanmuuttovirasto voisi harkinnallaan päättää, onko perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä luopumiselle poikkeuksellisen painava syy.*

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

➔ *Työnantajan tulisi liittää hakemukseen Maahanmuuttovirastolle työsuhteen keskeiset ehdot ja työnantajan vakuutus työehtojen asianmukaisuudesta sekä Maahanmuuttoviraston pyytäessä selvitys siitä, että työnantaja kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Tämä lähtökohtaisesti riittäisi, ellei Maahanmuuttovirasto katso tarpeelliseksi pyytää selvitystä. Menettely todistuksen saamiseksi olisi siten kevyempi kuin oleskelulupaprosessi, ja työnteko-oikeus jatkuisi voimassa olevan oleskeluluvan nojalla. Edellä mainitulla perusteella sääntelyn paikaksi on ehdotettu 78 §:ää.*

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

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

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

→ *Päätöstä muutettaisiin siten, että sitä myös käytettäisiin, kun tarve on. Nykyinen säännös on osoittautunut liian avoimen harkinnan sisältäväksi, joten sitä ei ole juurikaan "uskallettu" käyttää. Siten ei myöskään ole muodostunut johdonmukaista soveltamiskäytäntöä. Ks. myös edellä vastaus OM:lle.*

Eduskunta lisäsi kausityölain muutosta koskevaan lakiin ponnien, jonka mukaan pidättäytymispäätöksen soveltamista tulee seurata ja siitä raportoida työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä (EV 29/2021 vp – HE 252/2020 vp). Vastaava ponsi voisi olla paikallaan myös tämän esityksen osalta.

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

→ *Hyväksikäytön ehkäisemisen ja lain tehokkaan soveltamisen näkökulmasta on tarpeen pitää hyväksikäytön näyttökynnys matalalla. Maahanmuuttovirastolla on edelleen hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Lain soveltamista ohjataan TEM:n ohjein ja TEM:n tukihankkeen keinoin ennen soveltamiskäytännön muodostumista.*

6) STM 1.3.2021

STM toteaa osallistuneensa esityksen valmisteluun ja pitää esitystä erityisen kannatettavana.

7 a) Maahanmuuttovirasto 1.3.2021

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

→ *TEM pyrkii Maahanmuuttoviraston kanssa saamaan tietojärjestelmät kehitettyä mahdollisimman pian niin, että ne ovat mahdollisimman valmiina lain voimaan tullessa. Maahanmuuttovirasto on ollut tietoinen siitä, että muutostarpeita on tulossa ja on ollut koko ajan valmistelussa mukana. TEM siirtää mahdollisimman pian Maahanmuuttovirastolle 1 M€ lisärahoitusta kausityölain muutosten ja ulkomaalaislain muutosten (HE 253/2020) aiheuttamiin järjestelmäkehitystarpeisiin. Lisäksi vuosille 2021-2022 suunnatusta lisärahoituksesta voidaan kohdentaa myös näihin tarpeisiin.*

Esitetyn 67 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi hakemuksesta oikeuden työntekoon 78 §:n 5 momentissa säädetyllä perusteella. Käytännössä 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.

→ Ks. edellä vastaus SM:lle: työnantajan tulisi liittää hakemukseen Maahanmuuttovirastolle työsuhteen keskeiset ehdot ja työnantajan vakuutus työehtojen asianmukaisuudesta sekä Maahanmuuttoviraston pyytäessä selvitys siitä, että työnantaja kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Tämä lähtökohtaisesti riittäisi, ellei Maahanmuuttovirasto katso tarpeelliseksi pyytää selvitystä. Menettely todistuksen saamiseksi olisi siten kevyempi kuin oleskelulupaprosessi, ja työnteko-oikeus jatkuisi voimassa olevan oleskeluluvan nojalla.

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

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

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

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

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

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

Kyseisessä pykälässä tai sen perusteluissa voisi myös olla syytä tarkentaa, että hyväksikäytön pitäisi olla tapahtunut viimeisimmän oleskeluluvan aikana. Tällä poistettaisiin mahdollisuus vedota väitteisiin, jotka koskisivat vuosia sitten silloisessa työsuhteessa tapahtunutta hyväksikäyttöä. Muutoin tällaisia hakuperusteita voisi ilmetä tapauksissa,

joissa hakijalla ei olisi selvää perustetta jatkoluvalle, ja hän saattaisi turvautua keinote-koisilta vaikuttaviin perusteisiin.

➔ *Rajoitus ei liene perusteltu, koska hyväksikäyttö on voinut jatkua pitkäänkin ja usei-den oleskelulupien voimassa ollessa. Lisäksi oleskelulupa myönnetään, jos on perus-teltu epäily hyväksikäytöstä (ulkomaalaisen oma kertomus + tarpeen mukaan Maahan-muuttoviraston selvitys). Lainsäädännön soveltamisen seurannalla voisi olla mahdollista todeta mahdollinen lain muuttamisen tarve?*

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

➔ *Ks. edellä vastaus SM:lle. Työn perusteella myönnettävät oleskeluluvat ovat nykyisin pääasiassa jatkuvaluonteisia, ellei tilapäisluonteisuuteen ole erityistä ja poikkeuksellista syytä. Jatkuvaluonteinen lupa antaa ulkomaalaiselle tilapäistä lupaa paremmat edelly-tykset irtautua hyväksikäytöstä ja hakeutua asianmukaiseen työsuhteeseen työmarkki-noille. Opiskelijalle oleskelulupa voidaan myöntää myös tilapäisenä eli B-lupana. Tulee kuitenkin huomata, että jatkolupa työnhakua varten myönnetään yhden kerran yhdeksi vuodeksi. Jos työtä ei tuona aikana löydy, ulkomaalaisen tulee hakea uutta oleskelulu-paa jollain muulla, esimerkiksi opiskelun perusteella. Tällöin uusi oleskelulupa voi olla myös tilapäinen.*

Esitettyjen lupien edellytyksenä olisi perusteltu aihe epäillä, että työnantaja olisi merkit-tävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyt-tänyt hakijaa. Esityksen mukaan, että näyttökynnys olisi määrä asettaa suhteellisen ma-talalle, koska edellytyksenä olisi vain "perusteltu aihe epäillä", ja sen toteamiseen riittäisi hakijan oma kertomus.

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

➔ *Ks. edellä vastaus SM:lle. Hyväksikäytön ehkäisemisen ja lain tehokkaan soveltami-sen näkökulmasta on tarpeen pitää hyväksikäytön näyttökynnys matalalla. Maahan-muuttovirastolla on edelleen hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Lain soveltamista ohjataan TEM:n ohjein ja TEM:n tukihankkeen keinoin ennen soveltamis-käytännön muodostumista.*

Esitetyn 187 §:n mukaan pidättäytymispäätös koskisi ensimmäisten työntekijän oleske-lupien myöntämistä, ei siis muita ansiotyötä varten myönnettäviä oleskelulupia. Maahan-muuttoviraston mukaan sääntelyn tulisi kattaa kaikki työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat.

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

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

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

→ *Säännöksen muotoilussa on kuultu OM:ää. OM:n valmistelun yhteydessä esittämän mukaan nykyisin 20 §:ssä oleva "määräajaksi tai toistaiseksi" ei ole nykyisten seuraamussääntelyä koskevien kriteerien nojalla hyväksyttävä.*

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

→ *Ks. edellä vastaus VN:n ihmiskauppakoordinaattorille. Perheenjäsenten osalta tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi UlkL 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Kuulemisten perusteella hyväksikäyttötilanteet voivat olla erilaisia. Joissain tapauksissa palkkaa ei ehkä ole maksettu lainkaan, joissain tapauksissa hyväksikäyttö on voinut ilmetä muulla tavalla. Jos hyväksikäytön uhri jatkaa uudessa työssä työnteko-oikeuden laajennuksen myötä, perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä ei liene tarpeen poiketa. Maahanmuuttovirasto voisi harkinnallaan päättää, onko perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä luopumiselle poikkeuksellisen painava syy.*

7 b) Maahanmuuttoviraston tilastot 25.3.2021

Hallintovaliokunta oli pyytänyt Maahanmuuttovirastolta tilastoja siitä, kuinka paljon työvoiman hyväksikäyttöön syyllistyneitä ulkomaalaisia työnantajia karkotetaan Suomesta. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan tilastoi karkottamisia perusteena olleen rikoksen perusteella. Maahanmuuttoviraston tuntuma on kuitenkin, etteivät hyväksikäyttöön perustuvat työnantajien karkottamiset ole erityisen yleisiä, vaan kyse on yksittäisistä tapauksista. Tarkemmat syyt kyseiseen tilanteeseen eivät ole Maahanmuuttoviraston tiedossa.

→ *Ks. vastaus edellä OM:lle (2 b). Työperäinen hyväksikäyttö ja ihmiskauppa ovat pitkälti piilorikollisuutta. Tästä syystä työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan juttuja ei etene rikosprosessiin eivätkä ne siksi muodosta yleistä karkottamisen perustetta. Esityksen yksi tavoite on lisätä työperäisen hyväksikäytön ilmituloa.*

8) Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 26.2.2021

On tervetullutta, että esityksen tavoitteena on ennaltaehkäistä työvoiman hyväksikäyttöä laajentamalla viranomaisten keinovalikoimaa säätämällä mahdollisuudesta jättää oleskelulupa myöntämättä myös silloin, kun on perusteltua aiheuttaa epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Sen sijaan esitys ei vaikuttaisi tuovan ratkaisua saman työnantajan palveluksessa mahdollisesti jo olevien ulkomaalaisten työntekijöiden tilanteeseen. Esitys ei huomioi sitä, mitä tapahtuisi heille myönnettyille oleskeluluville.

➔ Jokaisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneen ulkomaalaisen tulisi toimia omassa asiassaan hakien esimerkiksi työnteko-oikeuden laajentamista tai jatkolupaa. Esitys ei sisällä ryhmämenettelyä. Jos työyhteisössä yksi hyväksikäytetyistä turvautuisi esityksen mukaiseen menettelyyn, muutkin hyväksikäytetyt todennäköisesti saisivat tästä tiedon ja voisivat halutessaan seurata esimerkkiä.

Esityksessä lähdetään siitä, että Maahanmuuttoviraston tulisi ilmoittaa sekä työnteko-oikeuden laajentamispäätöksen tekemisen yhteydessä, että esitetyn 54 b §:n mukaisen lupaharkinnan yhteydessä tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä. Auttamisjärjestelmä pitää sinänsä tärkeänä poliisin tiedonsaantia mahdollisesta rikollisesta toiminnasta. Käytännössä ehdotetun jatko-oleskeluluvan sekä työnteko-oikeuden laajennuksen saamisen ehdoksi muodostuu kuitenkin tällöin hakijalle se, että asiasta ja työnantajan toimista ilmoitetaan poliisille. Mahdollisille hakijoille tulee tällöin tehdä tiettäväksi, että hakemus ja siinä annetut tiedot johtavat siihen, että jonkinlainen ilmoitus asiasta tehdään poliisiin.

➔ Ilmoittaminen poliisille ei ole esityksen mukaisten lupien saamisen ehto. Muutoksena nykykäytäntöön olisi, että Maahanmuuttoviraston poliisille ilmoittama tieto ei vaikuttaisi kielteisesti hyväksikäytetyn ulkomaalaisen mahdollisuuteen jatkaa oleskelua ja työntekoa Suomessa. Ks. myös HPL:n lausunnossa esitetty edempänä. Poliisille ilmoittamisesta on asianmukaista ilmoittaa halijalle.

Jää epäselväksi, mitä poliisi käytännössä pystyisi tekemään esimerkiksi yleisellä vihjetiedolla siitä, että yritys/työnantaja x on Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan erikseen ilmoitettavilla tavoilla tai hyväksikäyttänyt työntekijää/työntekijöitä ilman, että poliisi saisi myös tietoonsa, mistä tai keneltä Maahanmuuttovirasto on tietonsa saanut ja keneen teot ovat kohdistuneet. Jos taas tarkoituksena on, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaa poliisille tarkalleen tiedot hakijasta ja siitä, mitä hän on työskentelyolosuhteistaan kertonut, tulisi Maahanmuuttoviraston aktiivisesta ilmoitusvelvollisuudesta säätää selvyiden vuoksi mieluiten pykälä tasolla pelkän perusteluissa olevan maininnan sijaan.

➔ Poliisi pyytää harkintansa mukaan kaikki tarvitsemansa lisätiedot Maahanmuuttovirastolta.

On epäselvää, mikä ulkomaalaislain 52 a §:n mukaisen ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan ja esityksen 54 b §:n mukaisen oleskeluluvan suhde on.

➔ 52 a § edellyttää rikosprosessia, ehdotettu 54 b § ei edellytä. Ehdotetun 54 b §:n nojalla myönnetty oleskelulupa ei estä mahdollisen rikosprosessin käynnistämistä samassa asiassa. 52 a §:n mukainen oleskelulupa on vaikea saada, joten ehdotettu 54 b § parantaisi hyväksikäytettyjen työntekijöiden mahdollisuuksia irtaantua hyväksikäytävästä työnantajasta.

Näyttäisi siltä, että jatkossa ne työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneet ihmiskaupan uhrit (vakavinta hyväksikäyttöä työelämässä kohdanneet), joilla on jo aiemmin ollut oleskelulupa Suomessa ja ne muutoin vastaavaa hyväksikäyttöä kokeneet, joilla ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa, olisivat jatkossa eriarvoisessa asemassa. Jälkimmäisillä olisi käytännössä mahdollisuus saada vain tilapäisenä myönnettävä ihmiskaupan uhrin oleskelulupa.

➔ SM ja TEM ovat maaliskuussa 2021 tilanneet selvityksen siitä, millaisin perustein ihmiskaupan uhreille myönnetään oleskelulupia. Eduskunta on edellyttänyt valtioneuvostoa selvittämään, liittyykö ihmiskaupan uhrien oleskelulupaperusteisiin lainsäädännöllisiä muutostarpeita. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota ihmiskaupan uhreja koskeviin oleskelulupakäytäntöihin, kuten jatkuvan oleskeluluvan korkeaan myöntämiskynnnykseen ja vaihtelevaan soveltamiskäytäntöön. Myös valtioneuvoston

ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelussa on nostettu esiin oleskelulupiin liittyviä kysymyksiä. Selvitys julkaistaan alkusyksystä 2021.

9) Pakolaisneuvonta 18.3.2021

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

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

→ Ehdotetun työnteko-oikeuden laajentamisen ja jatkoluvan myöntämiseen liittyvää harkintaa on tarkoitus ohjata soveltamisohjeella ja lain toimeenpanoa tukea erillisellä hankkeella. Ks. vastaus edellä VN ihmiskauppakoordinaattorille ja SM:lle.

Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan ehdotetun lakimuutoksen myötä tulevien rajoittamattoman työnteko-oikeuden sekä uusien jatkolupahakemusten käsittelynopeuteen tulee kiinnittää huomiota edellä mainituista syistä ja käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisella tasolla on varattava hakemusten määrä huomioiden riittävästi resursseja.

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

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

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

10) Rikosuhripäivystys 17.3.2021

Suuri osa huolistamme on esityksessä otettu huomioon. Jos lakimuutos toteutuu myös käytännössä, voisi se luoda hyväksikäyttötilanteessa olevalle työntekijälle aidon mahdollisuuden irtaantua hyväksikäytöstä.

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

→ Ks. vastaus edellä VN ihmiskauppakoordinaattorille, SM:lle ja Maahanmuuttovirastolle. Perheenjäsenten osalta tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi UlkL 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Kuulemisten perusteella

hyväksikäyttötilanteet voivat olla erilaisia. Joissain tapauksissa palkkaa ei ehkä ole maksettu lainkaan, joissain tapauksissa hyväksikäyttö on voinut ilmetä muulla tavalla. Jos hyväksikäytön uhri jatkaa uudessa työssä työnteko-oikeuden laajennuksen myötä, perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä ei liene tarpeen poiketa. Maahanmuuttovirasto voisi harkinnallaan päättää, onko perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä luopumisselle poikkeuksellisen painava syy.

Rikosuhripäivystyksellä edelleen huoli siitä, miten kriteerejä kuten "huomattava alipalkkaus" tai "kohtuuttoman pitkät työajat" tulkitaan käytännössä. Jos luvan myöntämiselle asetetut kriteerit ovat epäselvät, voi luvan saamisen epävarmuus edelleen muodostua kynnykseksi irtaantua hyväksikäytöstä ja ilmoittaa siitä viranomaisille. Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että epäselvissä tilanteissa jatkolupa myönnetään, soveltaen hakijalle edullista tulkintaa. Täten vältetään se, että laissa asetetut kriteerit muodostuisivat käytännössä niin tiukoiksi, että hakija ei kykene osoittamaan niiden täyttymistä.

→ *Lain toimeenpanoa on tarkoitus tukea erillisellä koulutushankkeella ja ohjauksella. Ks. vastaus edellä VN ihmiskauppakoordinaattorille ja SM:lle.*

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

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

11) Yhdenvertaisuusvaltuutettu 17.3.2021

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

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

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

→ *Ks. vastaus edellä SM:lle ja Maahanmuuttovirastolle. Kuuden kuukauden määräajalla on tavoiteltu hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtaisuutta. Kuuden kuukauden määräaika omaksuttiin myös kausityölaissa olevaan pidättäytymispäätökseen (EV 29/2021 vp – HE 252/2020 vp).*

12) Asianajajaliitto 18.3.2021

AA-liitto pitää tätä epäkohtana sitä, että riski Suomessa työskentelyn ja asumisen päättymisestä nostaa merkittävästi työluvan tarvitsevan työntekijän kynnystä pitää kiinni oikeuksistaan ja saattaa hänen työskentelyynsä liittyvät epäkohdat viranomaisten tai tuomioistuimen käsiteltäviksi. Lakiehdotuksen keskeinen tarkoitus on puuttua tähän epäkohtaan.

AA-liitto pitää lakiehdotusta kannatettavana, mutta ehdottaa, että hallintovaliokunta edellyttäisi hallituksen seuraavan ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä lakiuudistuksen voimaantumisen jälkeen ja ryhtyvän jatkotoimiin, jos paremmin näkyviin tuleva ilmiö sitä edellyttää.

→ *Hyvä ehdotus.*

AA-liitto ehdottaa, että ulkomaalaislain 54 b §:n mukaista oleskelulupaa haettaessa työntekijälle voitaisiin määrätä oikeusapulain nojalla myös yksityinen oikeusavustaja.

→ *Oikeusapuun liittyviä kysymyksiä ei käsitelty valmistelun yhteydessä. Oleskelulupamenettelyssä on mahdollista saada julkista oikeusapua. Ihanteellista olisi, että avustajaa ei tarvittaisi lainkaan.*

13) Poliisihallitus 8.3.2021

Ulkomaalaislakiin ehdotetut lisäykset ja muutokset tulevat vahvistamaan työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen asemaa samalla kun ne edistävät työvoiman hyväksikäytön ilmituloa, ehkäisevät osaltaan työvoiman hyväksikäyttöä ja edesauttavat poliisin esitutkintaa. Ehdotetut säädökset ja säädös muutokset ovat rakenteiltaan selkeitä sekä perusteluiltaan kestäviä eivätkä ne aiheuta poliisille lisäresursoinnin tarvetta.

14) Helsingin poliisilaitos 15.3.2021

Helsingin poliisilaitos pitää lakiehdotusta hyvänä ja tarpeellisena. Lakiesitys parantaa suoraan hyväksikäytön kohteeksi joutuneen ulkomaalaisen maassa oleskelun laillisuuden jatkumista Suomessa sekä saattaa edesauttaa työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien rikosasioiden ilmituloa sekä selvittämistä.

15) Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2.3.2021

Työsuojeluviranomainen pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja pääosin kannattaa niitä.

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

→ Sekä Ulkl 86 a § ja 86 b § koskevat kaikkia tilanteita, joissa työnantaja palkkaa ulkomaalaisen työntekijän. Ulkl 86 a § 2 momentti sisältää tietojen toimittamisvelvollisuutta.

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

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

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

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

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

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

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

→ Valitettava virhe HE:ssä.

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

Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että jatkossa parannettaisiin myös muiden viranomaisten mahdollisuutta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja työsuojeluviranomaiselle.

Lisäksi tulisi kartoittaa työsuojeluviranomaisen tarvetta saada niin sanottuja joukkotietoja myös ulkomaalaisen työvoiman käytön valvontaa varten (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 4 c §). Lisäksi pitää varmistua siitä, että tietojenvaihto sujuu käytännössä mahdollisimman tehokkaasti ja Maahanmuuttovirasto saa työsuojelutarkastusten havainnot tietoonsa kattavasti.

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

16) Uudenmaan TE-toimisto 25.2.2021

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto pitää lakiesitystä kannatettavana. Lakiesitys luo eettisesti kestäväää työperäistä maahanmuuttoa, jonka turvaaminen on tärkeä tavoite osana työperäisen maahanmuuton lisäämistä. Lisäksi lakiesitys tukee yritysten tervettä kilpailukykyä ja luo tasapuoliset kilpailumahdollisuudet yrityksille, kun työperäisellä hyväksikäytöllä kilpailua vääristävien yritysten toimintaan pystytään entistä paremmin tarttumaan.

Lakiesitys mahdollistaa työperäiseen hyväksikäyttöön ja työnantajan maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvien seuraamusten kohdistamisen kaikissa työperäisissä oleskelulupaperusteissa työnantajaan ja toimeksiantajaan sen sijaan että seuraamukset kohdistuisivat työntekijään. Nykytilanteessahan TE-toimisto tarkistaa työsuhteen ehdot ensimmäisen luvan yhteydessä, mutta vasta jatkoluvan yhteydessä saattaa selvittää, ettei vakuutettuja ehtoja olla noudatettu. Tällaisten tilanteiden määrä on kasvanut viimeisen 2 vuoden aikana ja nykyisellään näihin tapauksiin tehdyt kielteiset osapäätökset kohdistuvat työnantajaa enemmän työntekijän oleskeluluvan hakijaan.

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

→ *Ks. vastaus edellä SM:lle ja Maahanmuuttovirastolle. Kuuden kuukauden määräajalla on tavoiteltu hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtaisuutta. Kuuden kuukauden määräaika omaksuttiin myös kausityölaissa olevaan pidättäytymispäätökseen (EV 29/2021 vp – HE 252/2020 vp).*

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

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

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

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

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

→ *Ks. edellä viestinnän kehittämistä koskevat vastaukset.*

17) EK 18.3.2021

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

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

18) SAK 5.3.2021

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

→ *Ks. vastaukset pidättäytymispäätöksen pituudesta edellä.*

19) Palvelualojen ammattiliitto PAM 3.3.2021

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

→ *Ks. edellä vastaukset hyväksikäytön näyttökynnyksestä ja määrittelemisestä.*

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

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

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

→ *Ks. vastaukset pidättäytymispäätöksen pituudesta edellä.*

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

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

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

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

20) STTK 18.3.2021

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

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

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

→ *Asiasta ei säädetä ulkomaalaislaissa.*

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

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

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

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

21) Suomen yrittäjät 2.3.2021

SY pitää tärkeänä, että ulkomaalaisten työvoiman hyväksikäyttöä voidaan ehkäistä tehokkaasti. Väärinkäytökset ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen noudattamisessa paitsi vääristävät kilpailua rehellisesti toimivien yrittäjien kannalta, ne eivät ole myöskään inhimillisesti hyväksyttävissä. Siten on hyvä, että esityksessä keskitytään nimenomaan hyväksikäytön uhrin aseman parantamiseen.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että hyväksikäytön uhrilla on oikeus jäädä Suomeen ja jatkaa työskentelyä toisen työnantajan palveluksessa. Koska tilanteissa ei usein ole kyse ihmiskaupan tunnusmerkit täyttävästä tilanteesta, hyväksikäytön kohteeksi joutuneen työntekijän asema on nykytilanteessa heikko. Kun työntekijä on jo työskennellyt Suomessa, ei olisi perusteltua estää häneltä työntekoa, vaan työnteko-oikeuden jatkaminen on kannatettavaa. Tämä kannustaa myös työntekijöitä tuomaan epäkohtia viranomaisten tietoon.

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

→ *Vastaava säännös on olemassa jo oleskeluluvan hakijan osalta, joten Maahanmuuttovirastolla on siltä osin soveltamiskokemusta. Soveltamista on tarkoitus tukea koulutuksen ja soveltamisohjeen myötä ennen soveltamiskäytännön muodostumista. Maahanmuuttoviraston perusteluvelvollisuudesta säädetään hallintolain 45 §:ssä.*

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

→ *Tämä on selvä ja huomioidaan Maahanmuuttoviraston ohjauksessa.*