



Lausunto työ- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp)

Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp).

Yleistä

HEUNI jo 15 vuoden ajan tutkinut ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä sekä työperäistä ihmiskauppaa ja julkaissut useita asiaa käsitteleviä tutkimuksia. Tutkimuksissamme on selvinnyt, että Suomessa työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee erityisesti työvoimaintensiivisillä aloilla, joilla käytetään paljon (tilapäistä) ulkomaista työvoimaa, kuten ravintola-alalla ja/tai aloilla, joilla on pitkiä alihankintaketjuja kuten rakennus-, siivous, ja maatalousaloilla. HEUNIn tutkimusten mukaan työntekijöiden hyväksikäyttö on taloudellisesti tuottoisaa, ja kiinnijäämisen ja rangaistuksen riski on yleensä alhainen.

Vilpilliset yritykset hyödyntävät usein laillisia rakenteita, kuten moniportaista alihankintaa, työntekijöiden lähettämistä ja muita keinoja maksimoidakseen voittonsa sekä piilottaakseen tapahtuneen hyväksikäytön viranomaisilta. Paperilla kaikki näyttää usein olevan kunnossa, mutta todellisuudessa ulkomaalaiset työntekijät tekevät ylipitkiä työpäiviä pienellä palkalla huonoissa olosuhteissa. Alipalkkauksen lisäksi työntekijän tuloista vähennetään erinäisiä kuluja, kuten välityspalkkiota tai asumis-, ruoka- ja työvälinekustannuksia. Tämä puolestaan voi johtaa velkaantumiseen ja näin ollen suurempaan riippuvaisuussuhteeseen hyväksikäyttäjistä. Linkit harmaan talouden ilmiöiden, talousrikosten ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön välillä ovat tutkimustemme mukaan selkeät. Työntekijöiden taloudellinen hyväksikäyttöä onkin usein tietoista toimintaa, ja siksi on tärkeää, että sekä ennakoivalvonta että jälkivalvonta toimivat mahdollisimman tehokkaasti. On myös keskeistä, että hyväksikäytetyn henkilön oikeudet ovat viranomaistoimien keskiössä, ts. etteivät viranomaistoimet koidu hyväksikäytön kohteeksi joutuneen henkilön haitaksi.

Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden määrä pienipalkkaisissa esim. palveluammateissa on viime vuosina kasvanut. Työn epävarmuus, joustavuusvaatimukset ja matala palkkaus korostuu työtehtävissä, joihin on vaikea houkutella muita kuin ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä. Pahimmillaan tästä seuraa kaksien työmarkkinoiden tilanne, jossa ulkomaalaisten työntekijöiden työehdot ja -olosuhteet ovat erilaiset kuin kotimaisen työvoiman.

64§. Suullinen kuuleminen

HEUNI kannattaa hallituksen esitystä, jonka mukaan ulkomaalaislain suullisen kuulemisen säännöstä muutettaisiin siten, että se tulisi koskemaan kaikkia oleskelulupahakijoita. Kannatettavaa on myös se, että kuuleminen voitaisiin suorittaa etäyhteyttä käyttäen, jolloin jatkossa Maahanmuuttovirasto voisi suorittaa esimerkiksi työperusteisten oleskeluluvan hakijoiden kuulemisen pääsääntöisesti. Suullinen kuuleminen mahdollistaa myös sen, että kuultavalle henkilölle annetaan tietoa hänen oikeuksistaan Suomessa ja suomalaisessa

työelämässä. Sinänsä on hyvä, että myös edustustot voisivat jatkossakin suorittaa kuulemisia. Tiettyjen riskialojen ja/tai riskimaiden osalta voi olla järkevää tehdä kuulemisia edelleen paikan päällä.

72 b §. Ulkomaisen työvoiman käytön alueelliset linjaukset eli saatavuusharkinta

Hallituksen esityksessä todetaan, että saatavuusharkinnan keskeiset kohdealat ovat ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön riskialoja, ml. rakennus-, siivous-, ravintola-, telakka- ja maatalousalat. Nämä ovat työvoimaintensiivisiä aloja, joilla työsuhteet ovat usein määräaikaista ja/tai osa-aikaista, ja myös palkkataso on usein matala. Saatavuusharkinnasta on käyty useita keskusteluja viimeisten 15 vuoden aikana. Ruotsin esimerkki osoittaa, että saatavuusharkinnasta luopuminen osaltaan vaikutti työperäisen hyväksikäytön ja harmaan talouden ilmiöiden juurtumiseen maahan. HEUNI kannattaa siten alueellisia linjauksia hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti.

71 a §. Työntekijän selvittämisvelvollisuus

HEUNIn näkemyksen mukaan lupaviranomaisten on syytä matalalla kynnyksellä ryhtyä lisäselvityksiin ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisissa tilanteissa. On erityisen tärkeää, että valvontaviranomaisten esiin nostamat riskit ja tiedot huomioidaan oleskelulupaharkinnassa, ja myös että viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa vahvistetaan, jotta aiempi moitittava toiminta ja myös tietoon tulleet vihjeet voidaan ottaa tarvittaessa huomioon.

76 §. Työnantajan sertifiointin myöntäminen

HEUNI pitää työnantajien sertifiointijärjestelmää lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta sertifiointin edellytyksissä tulee nykyistä asetusta muuttaa ottamalla huomioon myös työperäisen hyväksikäytön riskit ja niiden torjuminen. Parhaassa tapauksessa sertifiointijärjestelmä helpottaa työnantajien taakkaa oleskelulupaprosessissa, tehostaa viranomaisten käsittelyprosessia ja vahvistaa työntekijöiden suojaa.

Sertifiointi on ikään kuin valtion leima vastuullisesta toiminnasta, joka antaa niin yritykselle, työntekijälle kuin laajemmalle yleisölle vahvistuksen siitä, että työnantaja toimii reilusti ja vastuullisesti. Tämä edellyttää, että työnantajan toiminta on todella todettu vastuulliseksi ja reiluksi luotettavan arvion kautta. Sertifiointikriteereissä tulee HEUNIn näkemyksen mukaan taloudellisen tilanteen lisäksi vähintään huomioida ja arvioida myös työnantajan/työnantajan edustajien taustat sekä toimintaperiaatteet. Jos syntyy pienikin epäily hyväksikäytön, ihmiskaupan tai maahantulosäännösten kiertämisen riskin mahdollisuudesta, tulee työnantajalta pyytää lisäselvityksiä aiheesta, sekä lupaviranomaisen tulee pyytää työsuojeluviranomaisilta ja poliisilta mahdolliset tiedot työnantajasta tai tämän edustajasta, sekä lisäksi velvoitteidenhoitoselvitykset harmaan talouden selvityskeskuksesta.

Työnantajan sertifiointin myöntämisen edellytyksissä tulee varmistaa, että pykälässä 78 esitetyt sertifiointin peruuttamisen ja pykälässä 187 esitetyt pidättäytymispäätöksen perusteet ulottuvat myös sertifiointin myöntämiseen. Sen lisäksi sertifiointin osalta pidättäytymispäätös tulee tehdä, jos työnantajan vastuuhenkilö on syytettynä tai tuomittuna kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, jota pykälä 78:n määritelmät eivät tällä hetkellä kata, koska kiskonnantapaisesta työsyryntärikoksesta ei yleensä tuomita vankeusrangaistusta tai yhteisösakkoa. HEUNIn näkemyksen mukaan on tärkeää, ettei seuraamuksen, päätöksen tai tuomion tarvitse olla lainvoimaisia arvioitaessa sertifiointin peruuttamista.

HEUNI pitää sertifiointin määräaikaista voimassaoloa hyvänä asiana. On selvää, että myös sertifioituja työnantajia tulee valvoa. Ennen sertifiointin uudelleen myöntämistä tulisi ehdottomasti varmistua siitä, että työnantaja on huolehtinut velvoitteistaan ja noudattanut työehtoja. Näiden osalta tulisi voida huomioida myös muiden viranomaisten, kuten työsuojelun havainnot.

HEUNIn mielestä on tärkeää, että tieto sertifioiduista työnantajista on julkisesti saatavilla, jolloin kaikilla toimijoilla on yhtäläinen pääsy tietoon.

84 §. Käsittelyajat

HEUNI kannattaa lähtökohtaisesti hallitusohjelmataavoitteen mukaista työperusteisten oleskelulupahakemusten nopeampaa käsittelyä. Automatisointi ja sujuvuus ovat tärkeitä, jotta lupaprosessit eivät veny liikaa. Samalla on kuitenkin estettävä väärinkäytösten riskin lisääntyminen automatisaation seurauksena. Rajanveto sen välillä, koska on syytä selvittää syvällisemmin ja huolellisemmin yritysten taustoja ja aikaisempia myönnettyjä lupia on usein vaikea. Ennakkovalvonta on tärkeä keino, jolla puuttua työperäiseen hyväksikäyttöön ja väärinkäytöksiin. Jotta lupaviranomaisilla on riittävä tieto päätöksenteon tukena, tulisi tiedonvaihtoa viranomaisten välillä vahvistaa ja parantaa, sekä edelleen kehittää UMA4 työnantajarekisteriä.

85 §. Työsuojeluviranomaisen toimivalta

HEUNIn kannattaa ehdotusta, jonka perusteella työsuojeluviranomaisen ei tarvitse vähäiseksi pidettävänä tilanteissa tai jos yleinen etu ei sitä vaadi ilmoittaa poliisille luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, ulkomaalaisrikkomuksesta ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta. Työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeuksien edistäminen edellyttää, että hyväksikäytön uhrin on mahdollista saada apua ja tukea sen sijaan, että hän joutuu rangaistuksi työnantajan laiminlyönnin takia. Ehdotettu muutos voisi siten edistää kansainvälisessäkin keskustelussa peräänkuulutettua ns. firewall -mallia hyväksikäytettyjen työntekijöiden oikeuksien edistämiseksi. Olennaista on kuitenkin, että työsuojeluviranomaisilla on selkeä ohjeistus siitä, millaiset tilanteet tulee katsoa vähäisiksi, ja mitä työsuojelun tulee näissä tilanteissa tehdä.

187 §. Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

HEUNI kannattaa pidättäytymismääräyksen laajentamista koskemaan myös muita oleskelulupatyyppejä. On myös kannatettavaa, että pidättäytymismääräyksen voisi määrätä jopa vuoden mittaiseksi. Tämä voisi toimia pelotteena, sillä tällä hetkellä työperäisen hyväksikäyttöön syyllistyneiden työnantajien kiinnijäämisriski on alhainen. Työperäisestä hyväksikäytöstä annetut seuraamukset ovat useimmiten myös hyvin lieviä, ja rikosprosessi on keinona sekä hidas, kallis että lopputulokseltaan epävarma.

Kevytyrittäjäyys

Alustatalous ja kevytyrittäjäyys ovat viime vuosina nousseet esiin ilmiönä, jossa jo valmiiksi heikommassa työmarkkina-asemassa olevia ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä hyväksikäytetään. Kevytyrittäjäyden kautta voidaan ”verhoilla” työsuhte toimeksiantosuhteeksi eli käytännössä harhaanjohtamalla tai jopa pakottamalla saada henkilö toimimaan yrittäjän statuksella. Alustatalouden ja kevytyrittäjäyden väärinkäytöksiin on siksi syytä puuttua. Väärinkäytöksiä voidaan estää, jos viranomaisten toimivalta, tehtävät ja tietojenvaihto toimii, ja viranomaiset voivat ilmoittaa myös toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvista havainnoistaan matalalla kynnyksellä.



Natalia Ollus, OTT
johtaja

Saara Haapasaari
Vastuullisuusasiantuntija

Anniina Jokinen
Erikoissuunnittelija

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)