

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä.

Ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta- tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Lisäksi hänellä olisi samalla perusteella oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista tai yrittämistä varten. Nämä muutokset parantaisivat ulkomaalaisen työntekijän oikeusasemaa.

Hyväksikäytön mahdollisuuksien kaventamiseksi ehdotetaan seuraamuksia vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen työntekijän työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa hahettaessa. Esitys ei vaikuttaisi ulkomaalaisen mahdollisuuteen saada oleskelulupa muulle työnantajalle.

Esityksessä ehdotetaan myös, että ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta siirrettäisiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Ehdotus tukee työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä ja liittyy siihen, että työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö	4
2.2 Olemassa oleva kansainvälinen normisto sekä kansallinen sääntely	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	11
6 Lausuntopalaute.....	12
7 Säännöskohtaiset perustelut	13
8 Voimaantulo	21
9 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus	21
10 Toimeenpano ja seuranta	21
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	21
LAKIEHDOTUS	25
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	25
LIITE	28
RINNAKKAISTEKSTI.....	28
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	28

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on Suomessa oletettua monimuotoisempaa ja ilmeisesti myös huomattavasti laajempaa. Hyväksikäyttötapauksia tulee ilmi ulkomaalaisia avustavien toimijoiden ja järjestöjen kautta sekä työsuojeluviranomaisten tarkastuksissa. Tapauksia nousee esiin myös poliisin ja muun ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Hyväksikäyttö on usein systemaattista ja ammattimaista. Kiinnijäämisriski on pieni, koska toiminta ei välttämättä näy ulospäin ja uhri on ulkomaalainen, joka saattaa hyväksyä menettelyn tai ainakin alistua siihen. Ilmiön olemassaoloa ja tekijöiden piirin laajuutta selittävät osaltaan se, että hyväksikäyttö mahdollistaa tekijälleen erittäin kannattavan liiketoiminnan. Törkeimmissä tapauksissa on myös tehty vakavia talousrikoksia.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiä ovat erityisesti ulkomailta lähetetyt työntekijät kaikilla aloilla, sisältäen myös EU-kansalaiset, hyvin kaukaa Suomeen töihin tulevat, vähän koulutetut ja länsimaisia kieliä taitamattomat työntekijät, myös opiskelijat ja turvapaikanhakijat, samaa kansalaisuutta olevan työnantajan palvelukseen tulevat ja palveluksessa olevat, työharjoittelijat ja näennäisyrittäjät. Yrittäjistä osa voi olla hyväksikäyttäjiä, osa hyväksikäytettyjä. Toimialoista työvoiman hyväksikäytön riskialoja ovat ravintola-, rakennus- ja siivousala, telakat, alustatalous, autopesulat, kotitaloustyö ja kausityö.

Edellä mainitut ryhmät muodostavat valtaosan kolmansista maista tulevien työntekijöiden liikkuvuudesta eli työperusteisesta maahanmuutosta. Osa työntekijöistä tulee maahan muun luvan kuin oleskeluluvan nojalla. Nyt kyseessä oleva esitys ulkomaalaislain (301/2004) muuttamiseksi koskee vain oleskeluluvan nojalla maahan tulevia tai maassa työskenteleviä. Esitys on osa ensimmäistä vaihetta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä, ja hallitus jatkaa myös muita työvoiman hyväksikäytön riskiryhmien oikeusasemaa koskevien toimenpiteiden suunnittelua.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta on olennainen osa kestävä, oikeudenmukaisen ja kaikkia osapuolia hyödyttävän työvoiman maahanmuuttopolitiikan rakentamista. Työperusteista maahanmuuttoa voidaan edistää kestävästi vain, kun samalla varmistetaan, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhriksi.

1.2 Valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan työvoiman maahanmuuttoa koskevissa uudistuksissa otetaan huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta. Työministeri Tuula Haatainen asetti 13.3.2020 monihallinnollisen työryhmän parantamaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyä. Työryhmän tehtävänä on arvioida tarvittavat lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen muutostarpeet sekä valmistella ehdotukset lainmuutoksiksi.

Esitys liittyy harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaan ja toimenpideohjelmaan vuosille 2020–2023, jotka hallitus hyväksyi 11.6.2020. Harmaan talouden torjunnassa keskitytään ennaltaehkäisyyn, tietojensaannin parantamiseen ja viranomaisyhteistyöhön.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä edellä mainitun ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmän kanssa. Valmistelu-

luun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisi-osasto, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Verohallinto, Helsingin poliisilaitos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto, Uudenmaan, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen TE-toimistot, Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen (AMS) sekä valtioneuvoston ihmiskauppakoordinaattori.

Esityksestä on järjestetty lausuntokierros. Lausunto pyydettiin valmisteluun osallistuneilta tahoilta sekä lisäksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmältä, Rikosuhripäivystykseltä, Pakolaisneuvonnalta, Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti HEUNI:lta, työmarkkinakeskusjärjestöiltä, Palvelualojen ammattiliitto PAM:lta sekä Keskuskauppakamarilta. Tavanomaista lyhyemmän, kolmen viikon mittaisen lausuntoajan perusteluna oli se, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vastaisten lainmuutosten tarve on kiireellinen.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) on todennut vuonna 2019 ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 44/2012) täytäntöönpanoa Suomessa koskevan toisen arviointikierroksen raportissaan (GRETA(2019)06), että Suomessa ihmiskauppa on yleensä työperäistä ihmiskauppaa. Rikoslaisissa (39/1889) on säädetty rangaistavaksi ihmiskauppa (25:3) ja törkeä ihmiskauppa (25:3 a).

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutissa (HEUNI) on jo pitkään tutkittu työperäistä ihmiskauppaa ja muuta, lievempää ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä. HEUNI:n julkaisemien tutkimusten mukaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee Suomessa erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, joilla käytetään paljon tilapäistä ulkomaista työvoimaa, kuten ravintola-alalla tai aloilla, joilla on pitkiä alihankintaketjuja. Näitä on muun muassa rakennus-, siivous, maatalousaloilla.

HEUNI:n tutkimusten mukaan työntekijöiden hyväksikäyttö on taloudellisesti tuottoisaa, ja kiinnijäämisen ja rangaistuksen riski on yleensä alhainen. Vilpilliset yritykset usein hyödyntävät laillisia rakenteita, kuten moniportaista alihankintaa, työntekijöiden lähettämistä ja muita keinoja maksimoidakseen voittonsa sekä piilottaakseen tapahtuneen hyväksikäytön viranomaisilta. Paperilla kaikki voi näyttää olevan kunnossa, mutta todellisuudessa ulkomaalaiset työntekijät voivat tehdä ylipitkiä työpäiviä pienellä palkalla huonoissa olosuhteissa. Alipalkkauksen lisäksi työntekijän tuloista voidaan vähentää erinäisiä kuluja, kuten välityspalkkiota tai asumis-, ruoka- ja työvälinekustannuksia. Tämä voi johtaa velkaantumiseen ja siten riippuvaisuussuhteeseen hyväksikäyttäjästä. Linkit harmaan talouden ilmiöiden, talousrikosten ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön välillä ovat HEUNI:n tutkimusten mukaan selkeät.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö voi myös ilmetä laittomana maksun perimisenä työpai-kasta tai oleskeluluvasta, työturvallisuuden laiminlyöntinä tai epäinhimillisinä asumisoloina. Ulkomaalaista työntekijää usein pelotellaan olemassa olevan oleskeluluvan menettämisellä. Usein uhrille annetaan virheellistä tietoa esimerkiksi hänen oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan sekä työnantajan vaikutusvallasta viranomaisiin nähden. Työhdoista ja työn sisällöstä annetaan virheellistä tietoa usein jo ennen Suomeen tuloa. Muitakin kontrollikeinoja käytetään erityisesti vakavammissa tapauksissa, kuten uhkailua seurauksista kotimaassa olevia perheen-jäseniä kohtaan. Hyväksikäyttäjät voivat olla maahanmuuttajataustaisia tai kantasuomalaisia.

Hyväksikäytön uhri ei yleensä uskalla ilmoittaa tilanteesta viranomaisille, koska pelkää oman tai perheenjäsentensä oleskeluluvan menettämistä tai oleskeluluvan saamisen mahdollisuuden menettämistä. Uhri saattaa myös pelätä esimerkiksi kotimaassa tapahtuvaa kosta, ulossulke-
mista yhteisöstä tai toimeentulonsa menettämistä.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön laajuudesta ei ole olemassa suoranaisia tilastotietoja. Vuonna 2019 Etelä-Suomen aluehallintoviraston saamien ulkomaalaisvalvontaan liittyvien vih-
jeiden määrä kaksinkertaistui verrattuna vuoteen 2018. Vuonna 2019 valvonnan kannalta hyö-
dyllisiä vihjeitä tuli yli 440, kun vuonna 2018 vastaava luku oli noin 220. Suurin osa vihjeistä
tuli muilta viranomaisilta, jotka työskentelevät ulkomaalaisten Suomessa työskentelyn parissa.
Eniten vihjeitä tuli rakennus- ja ravintola-aloilta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto teki vuonna 2019 Etelä-Suomen alueella yhteensä 847 ulko-
maalaisvalvonnan tarkastusta. Tarkastuksissa arvioitiin ulkomaalaisten työnteko-oikeutta ja
työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista Suomen lainsäädännön mukaan. Työpaikoista yli 20
%:ssa oli vähintään yksi ulkomaalainen työntekijä, jolla ei ollut oikeutta tehdä kyseistä työtä
Suomessa. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisessa ha-
vaittiin runsaasti puutteita. Puutteita oli erityisesti yleissitovan työehtosopimuksen palkkausta
koskevien säännösten noudattamisessa. Eniten puutteita havaittiin rakennus- ja ravintola-aloilla.
Rakennuslalla puutteita palkkauksessa havaittiin 68 %:ssa tarkastuksista (2018: 54,4 %) ja ra-
vintola-alalla palkkauksen puutteita oli 59 %:ssa tarkastuksista (2018: 53%). Myös siivousalalla
palkkauksen puutteita havaittiin yli kolmanneksella tarkastuksista, joissa asiaa oli valvottu.

Ulkomaalaisvalvonnan haasteena on ulkomaalaisten työntekijöiden todellisen työskentelyajan
selvittäminen. Vuonna 2019 monilla tarkastuksilla havaittiin, että työnantaja ei ollut pitänyt
työaikalain mukaista kirjanpitoa. Tällöin tarkastajan on vaikea saada käsitystä ulkomaalaisten
työntekijöiden todellisista työsuhteen vähimmäisehdoista, kun työntekijälle maksettua palkkaa
ei voida verrata todellisten tehtyjen työtuntien määrään. Työaikalain mukaisen työaikalirjanpi-
don pitämiseen liittyviä puutteita havaittiin eniten ravintola-alalla, jossa työaikalirjanpidossa
oli puutteita 70 %:ssa tarkastuksista. Myös puutteita työaikalirjanpidon pitämisessä havaittiin
paljon. Rakennuslalla puutteita työaikalirjanpidon pitämisessä havaittiin 63 %:ssa ja siivous-
alalla 42 %:ssa tarkastuksista. Lähettäviin yrityksiin kohdistetuissa tarkastuksissa havaittiin pal-
jon puutteita, esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden palkkaus oli kunnossa vain joka kolman-
nella.

Siihen, että ilmiö on oletettua laajempaa sekä yhteiskunnan kannalta ja inhimillisesti vahingol-
lista, viittaavat myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tiedot, Suomen ammattijärjestöjen
keskusliiton SAK:n Maahanmuuttajien työsuhdeneuvonnan havainnot sekä Rikosuhripäivys-
tykseen tulleet yhteydenotot ja Rikosuhripäivystyksen omat havainnot. Kaikki edellä mainitut
tahot ovat tulleet kuulluiksi työ- ja elinkeinoministeriön ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön
ehkäisyä pohtivassa työryhmässä, ja kaikki tahot ovat myös antaneet lausunnon esitysluonnok-
sesta.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyä pohtiva työryhmä on kuullut myös työperäisen
hyväksikäytön uhreja suoraan. Monet kuultavista ovat olleet tietoisesti ja hyväksikäyttötarkoi-
tuksessa Suomeen järjestettyjä tai Suomessa hyväksikäytettäväksi systemaattisesti etsittyjä.
Joissain tapauksissa vaikuttaa siltä, että hyväksikäyttäjät tuntevat työmarkkinoiden pelisäännöt
hyvin ja he käyttävät tietoisesti hyväkseen sitä, että ulkomaalainen ei niitä tunne. Tiedonsaantia
yhteiskunnan työmarkkinoiden pelisäännöistä ja esimerkiksi ulkomaalaislainsäädännöstä saate-
taan jopa estää.

2.2 Olemassa oleva kansainvälinen normisto sekä kansallinen sääntely

Esityksen kannalta keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat Yhdistyneiden Kansakuntien YK:n osalta muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 7 ja 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67 ja 68/1986), yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991) sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970).

Euroopan neuvoston osalta keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat muun muassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010), ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 43 ja 44/2012) sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78 ja 80/2002).

Edellä mainituissa sopimuksissa on lukuisia artikloja, joiden nojalla Suomi on sitoutunut ehkäisemään myös ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä syrjivää kohtelua ja hyväksikäyttöä. Suomen yleinen lainsäädäntö syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi koskee myös ulkomaalaisia työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään. Ulkomaalaislainsäädäntö ei kuitenkaan kaikilta osin tunnista työperäisen hyväksikäytön uhreja eikä siten tarjoa tarvittavia keinoja ilmiön ehkäisemiseen.

Ulkomaalaislain 52 a §:n nojalla Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi ja jos ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Jos ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa, perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa.

Työperäisen hyväksikäytön uhrilla on mahdollisuus hakea ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa vain, jos kyseessä on rikostutkinta ja jos rikosta tutkitaan ihmiskauppanimikkeellä ja yleensä vain rikosprosessin ajaksi. Luvan myöntämiseksi vaaditaan poliisin tai syyttäjän lausunto siitä, että asianomistajaa tarvitaan Suomessa ihmiskaupparikosprosessin aikana. Muulla rikosnimikkeellä työperäisen hyväksikäytön uhri voi saada luvan vain silloin, jos hän on ollut työskennellessään laittomasti maassa.

Kun kolmannen maan kansalainen oleskelee Suomessa työnteon perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla, lupaan liittyy rajoitettu työnteko-oikeus. Kun kyseessä on työntekijän oleskelulupa, lupa yleensä oikeuttaa työntekoon tietyllä ammattialalla. Jos työntekijä joutuu työperäisen hyväksikäytön uhriksi, hänen voi olla vaikea irrotautua työnantajastaan, osittain myös siksi, että oleskelulupa oikeuttaa vain siinä määritellyn työn tekemiseen. Työsuhteen päättymisen merkitsee myös maassa oleskeluoikeuden päättymistä, jos oleskelulupa on myönnetty työnteon perusteella.

Ulkomaalaista, jonka työsuhde päättyy, ei käytännössä yleensä poisteta maasta oleskeluluvan voimassa ollessa. Uutta oleskelulupaa ei kuitenkaan voida myöntää, ellei työtä ole. Työpaikan

ja sen myötä maassaoleskeluoikeuden menettämisen uhkaa kuitenkin pelätään hyväksikäytön riskiryhmissä eniten. Perusasetelma usein estää ulkomaalaista nostamasta esiin työnantajan ei-hyväksyttävää menettelyä. Varsinkin samaa kansalaisuutta oleva työnantaja voi lisäksi verkostojensa avulla estää uhrin työllistymisen samalle ammattialalle.

Nykyisessä lainsäädännössä myös seuraamukset ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttävälle työnantajalle tai toimeksiantajalle ovat puutteelliset. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Laissa ei säädetä, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos perusteltu aihe epäillä johdaisi työnantajasta tai toimeksiantajasta. Säännöksen puuttuminen tekee vaikeaksi Maahanmuuttoviraston hylätä työntekoa koskeva oleskelulupahakemus, vaikka hakemuksesta ja sen yhteydessä saaduista selvityksistä ilmenisi riski työvoiman hyväksikäytölle.

Ulkomaalaislain 187 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Työ- ja elinkeinotoimiston päätös koskee työntekijän oleskelulupia. Säännös on myös sanktiosääntelyn kehityttyä jäänyt vanhanaikaiseksi.

Työntekoa varten voidaan myöntää myös muita oleskelulupia kuin työntekijän oleskelulupia ja kausityölupia. Ulkomaalaislain 77 §:ssä säädetään muusta oleskeluluvasta työntekoa varten. Esimerkiksi urheilijoille, taiteilijoille, erityisasiantuntijoille ja uskonnollisen yhteisön palvelukseen tuleville myönnetään muu oleskelulupa työntöön perusteella.

Työnantajien ja toimeksiantajien moitittavaa toimintaa voi tapahtua myös tilanteissa, joissa työntekijä-oikeus perustuu muuhun kuin työntöön perusteella myönnettyyn oleskelulupaan. Näitä ovat muun muassa yrittäjän oleskelulupa, perheenjäsenyyden perusteella myönnetty oleskelulupa ja opiskelun perusteella myönnetty oleskelulupa.

Rikoslain 47 luvussa säädetään työrikoksista. Rikoslain 47 luvun 3 §:ää (työsyryntä) ja 47 luvun 3 a §:ää (kiskonnantapainen työsyryntä) voidaan soveltaa työperäisen hyväksikäytön tilanteissa. Säännökset kuitenkin edellyttävät rikosprosessia, johon liittyy useita kynnyksiä sekä pitkät tutkinta-ajat.

GRETA on edellä mainitussa raportissaan suosittanut Suomea jatkamaan toimia työvoiman hyväksikäyttöön tarkoitettujen ihmiskaupan ehkäisemiseksi.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen oikeusasemaa ja siten myös luoda edellytyksiä työvoiman hyväksikäyttötapausten parempaan ilmituloon. Tavoitteet kytkeytyvät vahvasti hyväksikäytön uhrin perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, henkilökohtaisen vapauden, elinkeinonvapauden ja asianmukaisen oikeusturvan toteutumiseen sekä julkisen vallan velvollisuuteen turvata ja edistää jokaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. On tärkeää, että hyväksikäytön uhri pääsee nopeasti irtautumaan hyväksikäyttötilanteesta ja pääsee aloittamaan uuden työn sekä arvioimaan edellytyksiään jatkaa maassa oleskelua. Tällä voidaan olettaa olevan myönteinen vaikutus työperäiseen hyväksikäyttöilmiöön puuttumiseen.

Tavoitteena on lisäksi kaventaa työvoiman hyväksikäytön mahdollisuuksia eväämällä oleskelulupien myöntäminen vilpillisesti toimivien työnantajien palvelukseen. Näiden esitysten tavoitteena ei ole vaikeuttaa työmarkkinoiden toimintaa tai elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia, vaan luoda niille paremmat edellytykset. Tähän tavoitteeseen pyritään esitettyjen säännösten tarkalla kohdistumisella.

Esityksen tavoitteena on myös, että työvoiman maahanmuuton kehittämiselle rakentuisivat nykyistä kestävämmät perusteet sekä että elinkeinoilla ja yrityksillä Suomessa olisi tasapuolisemmat kilpailumahdollisuudet.

Esityksen tavoitteiden toteutumista on tarkoitus tukea myös eri viranomaisten käytäntöjä ja keskinäistä yhteistyötä kehittämällä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Arvio olisi hakijakohdainen. Uuden työn työehtojen asianmukaisuus tarkistettaisiin, samoin tarvittaessa myös uuden työnantajan edellytykset suoriutua velvollisuuksistaan.

Ehdotus koskisi kaikkia oleskeluluvan nojalla Suomessa työskenteleviä ulkomaalaisia. Oleskelulupa voisi olla mikä tahansa, kunhan siihen liittyy työnteko-oikeus. Työnteko-oikeuden laajennus liittyisi ulkomaalaisen voimassa olevaan oleskelulupaan ja olisi voimassa oleskeluluvan päättymiseen asti. Työnteko-oikeuden laajentumisesta ulkomaalainen saisi hakemuksesta Maahanmuuttovirastosta todistuksen.

Lisäksi ehdotetaan, että edellä mainitulle ulkomaalaiselle voitaisiin samalla perusteella myöntää jatkolupa työnhakua tai yritystoimintaa varten yhden kerran yhdeksi vuodeksi. Jos ulkomaalaiselle olisi myönnetty työnteko-oikeuden laajennus, hänellä olisi työnteko-oikeus odottaessaan jatkoluvan myöntämistä. Jatkoluvan saatuaan hänellä olisi oikeus aloittaa työnteko tai yritystoiminta. Työnteon tai yritystoiminnan jatkuessa pidempään ulkomaalaisen tulisi hakea uusi jatkolupa normaalimenettelyssä. Jatkolupa kuitenkin myönnettäisiin ilman työvoiman saatavuuden selvittämistä, jos kyseessä on työntekijän oleskelulupa. Työnteko-oikeus jatkuisi tässäkin tapauksessa aiemman luvan mukaisena, kunhan jatkolupahakemus on tehty ennen aiemman oleskeluluvan umpeutumista.

Työnteko-oikeuden laajennus ja jatkolupa työnhakua tai yritystoimintaa varten myönnettäisiin samalla perusteella. Ehdotetut muutokset olisivat kuitenkin toisistaan erilliset. Kun on syntynyt perusteltu epäily, että ulkomaalainen on työssään joutunut hyväksikäytetyksi, hän voisi turvautua jompaankumpaan tai molempiin mahdollisuuksiin jatkaa oleskelua ja työntekoa Suomessa.

Oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten olisi jatkuvaluonteinen (A). Tällöin myös perheenjäsenillä olisi mahdollisuus säilyttää oleskelulupansa, jos henkilön perhe on Suomessa ja heillä on aiemmin ollut perheenjäsenen oleskeluluvat perustuen työntekijän oleskelulupaan. Perheenjäsenillä olisi mahdollisuus myös hakea uutta oleskelulupaa.

Työnteko-oikeuden laajennuksen ja edellä mainitun jatkoluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto. Tieto työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnistä voisi tulla Maahanmuuttovirastolle

joko suoraan ulkomaalaiselta itseltään tai viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon kautta. Viranomaisten keskinäisiä tiedonsaantioikeuksia selostetaan edempänä esitetyn 54 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Aluehallintoviraston, työ- ja elinkeinotoimiston ja Maahanmuuttoviraston keskinäistä tiedonkulkua kehitetään parhaillaan osana ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpiteitä. Myös työnantajan mahdollisen laiminlyönnin toteamisen osalta Maahanmuuttovirasto voisi hyödyntää työ- ja elinkeinotoimiston ja aluehallintoviraston asiantuntemusta. Työnteko-oikeuden laajentaminen ja ehdotetun jatkoluvan myöntäminen edellyttäisivät ulkomaalaisen hakemusta.

Kun ulkomaalainen löytää työtä työnhakua varten myönnetyn oleskeluluvan aikana, hän saisi aloittaa työntöön. Uusi oleskelulupa myönnettäisiin jatkolupana, jolloin työvoiman saatavuutta kyseiseen tehtävään ei selvitetä. Sen sijaan uuden työn työehtojen asianmukaisuus tarkistettaisiin, samoin tarvittaessa myös uuden työnantajan edellytykset suoriutua velvollisuuksistaan siten, kuin ulkomaalaislaissa säädetään.

Työvoiman hyväksikäytön mahdollisuuksia kavennettaisiin. Maahanmuuttovirasto voisi hylätä oleskelulupahakemuksen, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä oleskelulupaa haettaessa. Ehdotus koskisi kaikkia työntöön perusteella haettavia oleskelulupia. Ehdotukseen sisältyisi työnantajan tai toimeksiantajan valitusoikeus.

Työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaa pidättäytyä myöntämästä työntekijän oleskelulupia tietyn työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen rajattaisiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Samalla parannettaisiin säännöksen tarkkuutta ja oikeasuhtaisuutta sekä johdonmukaisuutta suhteessa työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Sekä työnantajalla että toimeksiantajalla olisi valitusoikeus ulkomaalaislain 190 §:n nojalla.

Edellä mainitut lainmuutokset vaikeuttaisivat vilpillisessä tarkoituksessa toimivia työnantajia ja toimeksiantajia rekrytoimasta työntekijöitä ulkomailta ja siten osaltaan ennalta ehkäisivät työperäisen hyväksikäytön tilanteiden syntymistä. Lisäksi myös tarpeen tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa siten, että myös työsuojeluviranomaisen käytännöksi muodostuisi tarpeen mukaan ilmoittaa työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönneistä työ- ja elinkeinotoimistolle ja Maahanmuuttovirastolle.

Näistä menettelytavoista voitaisiin keskustella ulkomaalaisten työntekijäin työsuhte- ja oleskelulupa-asoiden neuvottelukunnassa, joka ehdotetaan siirrettäväksi työ- ja elinkeinoministeriöön. Ehdotus liittyy siihen, että työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien. Neuvottelukunta on keskeinen eri viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistoimintaelin, joten sillä voidaan merkittävällä tavalla tukea ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Neuvottelukuntaan on mahdollista myös asettaa jaostoja.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia sellaisten työvoiman hyväksikäytön uhrien asemaan, jotka eivät oleskele Suomessa oleskeluluvalla. Tämän ryhmän osalta valmistelut lainsäädännön ja menettelyjen kehittämiseksi jatkuvat muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpiteitä kehittävässä työryhmässä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksesta turvattaisiin työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen työntekijän mahdollisuus toimeentuloon sekä maassa oleskelun ja työntöön jatkamiseen. Hyväksikäytön kohteeksi joutuneella työntekijällä olisi paremmat edellytykset irtautua hyväksikäyttäneestä

työnantajastaan. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteet tulisivat nykyistä paremmin ilmi, koska ulkomaalaisen ei enää tarvitsisi pelätä maassaoleskeluoikeuden päättymistä kääntymässään viranomaisten puoleen. Esitys tukisi tältä osin työmarkkinoiden toimintaa.

Esitys mahdollistaa työperäiseen hyväksikäyttöön ja työnantajan maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvien seuraamusten kohdistamisen kaikissa työperäisissä oleskelulupaperusteissa työnantajaan ja toimeksiantajaan sen sijaan että seuraamukset kohdistuisivat työntekijään. Työnantaja tai toimeksiantaja, jonka voidaan perustellusti epäillä merkittävästi laiminlyöneen työnantajavelvoitteitaan tai hyväksikäyttäneen oleskeluluvan nojalla työskentelevää ulkomaalaista työntekijää, ei voisi rekrytoida ulkomaalaista oleskeluluvan nojalla. Esityksen vaikutuksesta yritysten välinen kilpailutilanne tasapuolistuisi.

Esitys todennäköisesti myös ennaltaehkäisisi työperäistä hyväksikäyttöä. Esityksen vaikutuksesta työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi muutoutuisivat nykyistä kestävämmät perusteet. Ulkomainen työvoima kanavoituisi nykyistä selkeämmin aidon tarpeen ja vakavasti otettavien tarkoituserien mukaisesti talouden, elinkeinon ja työmarkkinoiden etujen mukaisesti. Esityksen rakenteita eheyttävä vaikutus edellyttää myös, että uudistuksesta tiedottamisessa ja viestinnässä onnistutaan siten, että tieto uudesta sääntelystä tehokkaasti saavuttaisi työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiin kuuluvat ja heidän työnantajansa.

Esityksellä arvioidaan olevan hyötyä julkiselle taloudelle siten, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö vähenisi ja työehdot voisivat nykyistä laajemmin nousta lain ja työehtosopimusten edellyttämälle tasolle. Esitys parantaisi elinkeinotoiminnan kilpailuedellytyksiä siten, että vilpillisesti toimivien yrittäjien mahdollisuudet hankkia kilpailuetua työvoimakustannuksista laittomasti tinkimällä vähenisi. Nykyisin saamatta jäävistä verotuloista osa nousisi esiin ja kansantalouden fiskaaliseen kiertoon. Näiden taloudellisten vaikutusten suuruus on kuitenkin hankalasti arvioitavissa ja liittyy myös viestinnässä ja tiedottamisessa onnistumiseen.

Esityksen arvioidaan jonkin verran lisäävän kustannuksia työvoima- ja elinkeinotoimistoille ja Maahanmuuttovirastolle esitettävien uusien tehtävien toimeenpanon myötä. Alkuvaiheessa uusia hyväksikäytön uhrin työnteko-oikeuksia arvioidaan myönnettävän vuodessa noin 20 – 30. Työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkolupia arvioidaan myös myönnettävän vuositason alkuvaiheessa noin 20 – 30. Pidättäytymispäätöksiä arvioidaan annettavan vuositason alkuvaiheessa noin 10. Uudesta harkintatehtävästä ja uusista päätöskategorioista ei arvioida aiheutuvan merkittävää lisäresurssitarvetta Maahanmuuttovirastossa. Arvio perustuu harkintatehtävien ja päätösten määriin sekä siihen, että yhteen asiaan keskimäärin käytettävä henkilötyöaika on noin 8 tuntia. Maahanmuuttovirasto saa 70 määräaikaista henkilötyövuotta työvoiman maahanmuuttoon liittyvien hakemusten käsittelyyn vuoden 2021 alusta lukien. Esityksen mukaiset uudet tehtävät ovat sisällytettävissä tähän lisäresurssiin. Esitys ei myöskään aiheuta lisäresurssin tarvetta työ- ja elinkeinotoimistoissa, koska esitys ei toisi työ- ja elinkeinotoimistoille merkittäviä uusia tehtäviä. Arvio sisältää myös muutoksenhakuun liittyvän mahdollisen työmäärän.

Esitys edellyttää muutoksia Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmään (UMA). UMA-tietojärjestelmää on tarkoitus kehittää askel askeleelta osana työvoiman maahanmuuton järjestelmien yleistä kehittämistä. Tietojärjestelmän kehittämisen kustannukset on tarkoitus kattaa jo olemassa olevista ja vastaisuudessa osoitettavista määrärahoista.

Työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkolupa ei liittyisi toimeentuloedellytystä. Tällöin oleskeluluvalla maassa olleet henkilöt ovat voineet saada ja voivat edelleen saada viimesijaista toimeentulotukea kuten muutkin maassa pysyvästi oleskelevat henkilöt. Tämä koskee tilannetta, jossa ensisijaiset etuudet eivät syystä tai toisesta ole käytettävissä tai sitten ne eivät riitä kattamaan kaikkia välttämättömiä menoja. Jos henkilöt jäisivät ilman oleskelulupaa, he olisivat silti

oikeutettuja perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä on käytännössä muutaman päivän tuki ruokaan ja lääkkeisiin, jonka voi myöntää Kela tai kunnan sosiaalihuoltoviranomainen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) perusteella.

Työnteko-oikeuden laajentamisen ja työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkoluvan käsittelystä perittävistä maksusta säädettäisiin sisäministeriön asetuksella.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ulkomaalaisen maahantulosta ja maassa oleskelusta on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla, ja ulkomaalaisen työntekijän työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista säädetään ulkomaalaislaissa. Tästä syystä muut kuin lainmuutoksien toteuttavat ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpiteet eivät tule kysymykseen. Lainmuutosten toimeenpanoa on kuitenkin tarkoitus tukea viranomaisten toimintatapoja ja keskinäistä yhteistyötä kehittämällä.

Työssä hyväksikäytetyn ulkomaalaisen oikeusaseman keskeinen heikkous on se, että maassa-oleskelu- ja työnteko-oikeus kytkeytyvät voimassa olevaan oleskelulupaan. Siksi oikeusaseman vahvistamisesta tulisi säätää oleskelulupajärjestelmän sisällä ulkomaalaislakia muuttamalla. Muutokset muualla lainsäädännössä eivät tuottaisi vastaavaa vaikutusta.

Vilpillisesti toimivalle työnantajalle olisi mahdollista säätää seuraamuksia esimerkiksi työsopimuslaissa (55/2001), jonka 11 a luvussa on nykyisin säädetty työnantajien yhteisvastuusta palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä. Seuraamusmaksun määrää Maahanmuuttovirasto. Työsopimuslaissa säädettäessä vilpillinen menettely kuitenkin tulisi liittää työsopimuslaissa säädettyihin työnantajan velvollisuuksiin, jotka osin kytkeytyvät työehtosopimuksiin ja niiden tulkintaan. Näiden velvollisuuksien noudattamisen valvonta olisi Maahanmuuttovirastolle käytännössä mahdotonta. Siksi vilpillisyyden arvioinnista säädettäisiin ulkomaalaislaissa ja siten, että edellytykset kytkeytyvät ulkomaalaislaissa säädettyyn työnantajan menettelyyn.

Esitetyt lainmuutokset on valmistelun yhteydessä arvioitu pienimmiksi muutoksiksi, joilla olisi mahdollisimman suuri vaikutus. Esitykset eivät merkitse ulkomaalaislainsäädännön systematiikan tai periaatteiden muutosta. Sen sijaan ne laajentaisivat tarkoituksenmukaisella tavalla työnantajan ja toimeksiantajan velvoitteita siten, että jo nyt kielletylle ulkomaisen työvoiman hyväksikäytölle jäisi entistä vähemmän tilaa. Hyväksikäytetyn ulkomaalaisen työntekijän oikeusturvan parantaminen on sinänsä uusi ehdotus, mutta johdonmukainen muualla ulkomaalaislaissa olevien, heikommassa asemassa olevien ulkomaalaisryhmien suojaamista koskevien säännösten kanssa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy jossain määrin kaikkialla. Hyväksikäytön torjunnan sääntelyt ja menettelyt kytkeytyvän eri maiden kansallisiin lainsäädäntö- ja hallintokokonaisuuksiin. Osin järjestelmät ovat universaaleja eli koskevat kaikkia työntekijöiden hyväksikäyttötilanteita. Osin on olemassa nimenomaisesti ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn suunnattuja järjestelmiä. Tällainen tilanne on muun muassa kaikissa Pohjoismaissa.

Ruotsissa valvovien viranomaisten resursseja on lisätty useaan otteeseen vuoden 2008 jälkeen, jolloin ulkomailta rekrytointia koskevaa sääntelyä purettiin ja kun ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteet olivat merkittävästi lisääntyneet. Hyväksikäyttö (*människoexploatering*) kriminalisoitiin 1.7.2018, ja ensimmäinen tuomio ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä annettiin joulukuussa 2019. Viime vuosina julkisuudessa on edelleen käyty keskustelua ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisytöimien ja -keinojen riittämättömyydestä.

Norjassa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö nousi otsikoihin EU:n laajennuttua 2005 ja 2007 erityisesti alipalkkauksen (*lønnsdumping*) näkökulmasta. Keväällä 2008 tuli voimaan asetus, jonka mukaan päätilaajan vastuulla on, että kaikki alihankkijat noudattavat lain ja työehtosopimusten mukaisia minimityöehtoja. Vuonna 2017 hallitus julkaisi edelleen voimassa olevan strategian työelämän rikollisuuden torjumiseksi (*Strategi mot arbeidslivskriminalitet*), joka sisältää sekä lainsäädäntötoimia että muita toimia myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi.

Tanskassa otettiin käyttöön vuonna 2013 työsuojeluviranomaisen mahdollisuus langettaa hallinnollinen sakko, jos ulkomaisen työvoiman palkkaehdot ja muut työehdot ovat alle minimitason. Julkisissa hankinnoissa tilaajan velvollisuudeksi tuli varmistaa, että tarjoajan ja sen alihankkijoiden työntekijöille maksetaan vähintään lain ja työehtosopimusten edellyttämän tason mukainen palkka.

Osana ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen työryhmän työtä työ- ja elinkeinoministeriö hankkii vertailevan selvityksen eri Pohjois- ja EU-maissa käytössä olevista hyväksikäytön torjunnan sääntelystä ja menettelyistä. Selvityksen on tarkoitus valmistua kesäkuussa 2021.

6 Lausuntopalaute

Lausunnon antoivat määräaikaan 31.10.2020 mennessä tai hieman sen jälkeen sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisiosasto, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Verohallinto, Helsingin poliisilaitos, Aluehallintovirastot, Maahanmuuttovirasto, Uudenmaan, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimistot, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Pakolaisneuvonta, Rikosuhripäivystys, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen ammattijärjestöjen keskusliitto SAK, Kuntatyönantajat KT, Akava, Palvelualojen ammattijärjestö PAM, Suomen Yrittäjät ja Keskuskauppakamari.

Lausuntopalautteessa laajalti kannatettiin esityksen tavoitetta vahvistaa työvoiman hyväksikäytön uhrien asemaa ja kohdentaa hyväksikäytön seuraamuksia nykyistä paremmin vilpillisesti toimivaan työnantajaan ja toimeksiantajaan sekä edistää hyväksikäyttötapausten ilmi tulemistä. Eri viranomaisten käytäntöjen ja keskinäisen yhteistyön kehittämistä tavoitteiden toteuttamiseksi kannatettiin, samoin kuin työvoiman hyväksikäyttöön puuttumiseen aiempaa kattavammin. Eri viranomaisten resurssien vähäisyyttä pidettiin lain toimeenpanon ja yleensä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen haasteena. Monet lausunnonantajat korostivat viestinnän ja tiedottamisen sekä järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tärkeyttä lain vaikuttavuuden edistämisessä.

Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioden neuvottelukunnan siirtämistä sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön kannatettiin poikkeuksetta. Yrittäjien lupa-asioden valvonnan lisäämistä neuvottelukunnan toimialaan pidettiin perusteltuna.

Ahvenanmaan maakuntahallitus kannattaa esitystä ehdotetussa muodossaan.

Varsinkin auttavien tahojen lausunnoissa korostui se, että esitetyn jatkoluvan tulisi olla jatkuvaluonteinen (A) ja että luvan tulisi mahdollistaa perheenjäsenen oleskeluluvan hakeminen. Oikeusasemaa parantavien säännösten tulisi koskea kaikkea työn tekemistä oleskeluluvan nojalla. Säännösten soveltamisen edellytyksenä ei tulisi olla kohtuuttomuuden arviointia, ja hyväksikäytön toteamiseen tulisi riittää perusteltu epäily. Nämä ehdotukset on huomioitu, ja esitystä on korjattu lausunnoissa ehdotetun mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti jatkoluvan myöntämistä kahdeksi vuodeksi vuoden sijaan. Perusteluna oli muun muassa hyväksikäytön mahdollinen traumatisoiva vaikutus sekä vähäiset mahdollisuudet työllistyä kokonaan uudelle alalle, jos aiempaa työkokemusta alalta ei ole. Työsuojeluviranomainen katsoi, että pidättäytymispäätöksen enimmäisaika kuusi kuukautta on liian lyhyt. Perusteluna oli muun muassa se, että hyväksikäytön liiketoimintamalli jatkuu usein vuodesta toiseen samana, vaikka työntekijät saattavatkin yrityksessä vaihtua. Siksi tulisi harkita määräajan pidentämistä vähintään vuoteen. Näitä esityksiä pohditaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn jatkotyössä.

Oikeusministeriö esitti lausunnossaan huomioita esitettyjen säännösten soveltamiskriteereistä ja niiden perusteluista. Oikeusministeriön mukaan nykyiset pykälät pidättäytymispäätöksestä (187 §) ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta (186 §, erityisesti 1 momentin 2 kohta) ovat sanktiosääntelyn viime vuosina tapahtuneen kehityksen näkökulmasta vanhentuneet, mikä tulee huomioida säännösten muutosesityksiä valmisteltaessa. Tulisi varmistaa, että viranomaisten välinen tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely on esityksen sisällön mukainen. Esitystä on korjattu näiden huomioiden mukaisesti.

Sisäministeriö ehdotti muutoksia säännöksiin ja niiden perusteluihin, jotta ehdotettu sääntely paremmin kytkeytyisi olemassa olemaan ulkomaalaislainsäädäntöön. Maahanmuuttoviraston mukaan ehdotus toisi virastolle uusia tehtäviä ja edellyttäisi merkittäviä muutoksia Maahanmuuttoviraston asiankäsitelyjärjestelmään (UMA-järjestelmään).

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ulkomaalaislaki

36 §. *Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle.* Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aiheutta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Tällä hetkellä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä vastaavalla perusteella ainoastaan ulkomaalaisesta hakijasta johtuvasta syystä. Perusteltu aihe epäillä kytkeytyisi kyseessä olevaan oleskelulupahakemukseen.

Maahantulosäännösten kiertäminen oleskelulupaa hakiessa on nykyisessä sääntelyssä käytännössä tarkoittanut sitä, että vaikka maahantulon peruste vaikuttaa sinänsä lailliselta, se ei sitä todellisuudessa ole. Maahantulolle esitetään peruste, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Maahantulon tapa on näennäisesti laillinen ja annetaan väärä tieto maahantulon tarkoituksesta mukaan lukien väärät tai väärennetyt asiakirjat.

Myös työnantajan voidaan joissakin tilanteissa perustellusti epäillä rekrytoineen työntekijän maahantulosäännösten kiertämisen tarkoituksessa. Työnantajan velvollisuuksista ja työntekijän kohtelusta säädetään pääasiassa muualla laissa kuin ulkomaalaislainsäädännössä. Kuitenkin myös ulkomaalaislainsäädännössä on säännöksiä siitä, millaisia velvollisuuksia ja työntekijän kohtelua työnantajalta edellytetään, millaisia laadullisia edellytyksiä työnteolle on asetettu sekä

millaisia tietojen toimittamiseen liittyviä velvollisuuksia työnantajalle tai toimeksiantajalle on asetettu.

Kyse voi esimerkiksi olla siitä, ettei alun perinkään ole tarkoituksena palkata ulkomaalaista sellaiseen työsuhteeseen kuin työnantaja hakemuksen yhteydessä ilmoittaa tai on ilmoittanut. Työntunteja voi olla tai olla ollut tarjolla huomattavasti ilmoitettua vähemmän, palkka olennaisesti ilmoitettua alhaisempi, lakisääteiset vapaat puuttua suurelta osin tai kokonaan, toimeentuloedellytyksen mahdoton täytyä työnteolla tai ulkomaalaisen kohtelu työssä syrjivää. Työntekijät eivät välttämättä saa tai ole saaneet työnantajalta tietoa työnteon keskeisistä ehdoista. Hakemuksen yhteydessä viranomaiselle annetut tiedot voivat myös muulla tavalla olla virheellisiä tai harhaanjohtavia. Edellä mainittujen esimerkkien mukaisissa tilanteissa työperäisen hyväksikäytön riski on korkea, joten olisi tarpeen, että oleskelulupaa mainitun kaltaisesti toimivan työnantajan palvelukseen ei myönnettäisi.

Ulkomaalaislain 86 b §:ssä (*toimeksiantajan velvollisuudet*) säädetään, että ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 72 §:ssä ja 86 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään. Pykälä koskee vain työntekijän oleskelulupaa. Pykälässä mainittu ulkomaalaislain 86 a §:n 1 ja 2 momentti sisältävät tietojen toimittamisvelvollisuuksia. Ulkomaalaislain 72 § liittyy työntekijän oleskeluluvan hakemiseen. Pykälän mukaan työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen työ-sopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista, vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä, sekä työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Ulkomaalaislain 86 b §:ssä tarkoitettussa tilanteessa mainittuja työnantajan velvollisuuksia sovelletaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään (toimeksiantajaan). Näiden velvollisuuksien asianmukainen hoitaminen, erityisesti tietojen oikeellisuus, on merkityksellistä arvioitaessa sitä, onko mahdollisesti kyseessä maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Säännöksen tarkoituksena on estää se, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat tai toimeksiantajat voisivat rekrytoida ulkomaalaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla. Oleskelulupahakemuksen hylkääminen vaikuttaa myös oleskeluluvan hakijaan, koska hän ei saisi lupaa oleskella maassa lupahakemuksessa tarkoitettun työnantajan palveluksessa tai toimeksiantajan toimesta. Kun oleskelulupahakemus hylätään työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä, päätös ei vaikuta oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen. Samasta syystä oleskelulupapäätökseen ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista liittää maahantulokieltoa.

Ehdotettua säännöstä sovelletaan sekä ensimmäisen oleskeluluvan että jatkoluvan myöntämistä harkittaessa. Ehdotukseen liittyy valitusoikeus 190 §:n nojalla.

54 b §. *Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa.* Säännös olisi uusi, ja sen tarkoituksena on paitsi suojata työperäisen hyväksikäytön uhria, myös edistää hyväksikäytön ilmituloa. Ehdotettu uusi jatkolupa olisi uusi mahdollisuus päästä irti hyväksikäyttävästä työnantajasta. Ulkomaalaisella olisi edelleen mahdollisuus myös hakea muunlaista, normaalissa menettelyssä myönnettävää jatkolupaa, jos se on hänen yksilöllisen tilanteensa kannalta tarkoituksenmukaisempaa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Säännös merkitsisi sitä, että työnantajan tai toimeksiantajan ei-hyväksyttävästä toiminnasta johtuva työnteon päättyminen ei koituisi hyväksikäytetyn työntekijän vahingoksi.

Työnantajan velvollisuuksista säädetään työsopimuslain 2 luvussa. Velvollisuuksiin kuuluu muun muassa huolehtia tasapuolisesta kohtelusta ja työturvallisuudesta, syrjäntäkielto, velvollisuus antaa selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä vähimmäispalkkaa, sairausajan palkkaa sekä palkan maksamista koskevien säännösten noudattaminen. Vastaavia säännöksiä on myös muissa palvelussuhteita koskevissa laeissa, kuten valtion virkamieslaissa (750/1994), kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) ja erityisopimuslaissa (756/2011).

Säännöksen soveltaminen edellyttää, että työnantaja on merkittävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana. Merkittäviä laiminlyöntejä voivat olla muun muassa kohtuuttoman pitkät työajat ja työtunnit, vapaiden ja lomien puuttuminen, palkan maksamatta jättäminen tai huomattava alipalkkaus, palkan takaisinmaksu eli se, että palkka maksetaan tilille, mutta nostetaan tilipäivänä takaisin työnantajalle. Palkkaukseen liittyvät puutteet ovat merkittäviä varsinkin silloin, kun käteen jäävä palkka ei enää täytä ulkomaalaislainsäädännössä edellytettyä toimeentuloa. Merkittäviä laiminlyöntejä voivat myös olla esimerkiksi työturvallisuuden laiminlyöminen tai vaaralliset työskentelyolosuhteet.

Työnantajan velvollisuuksien merkittävä laiminlyönti ilmentää usein myös työntekijän hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttö voi tapahtua muullakin tavalla kuin työnantajan velvollisuuksia merkittävästi laiminlyömällä. Siksi säännös soveltuisi myös, jos työnantaja on muulla tavalla hyväksikäyttänyt työntekijää. Tällaisesta hyväksikäytöstä voi olla kysymys muun muassa silloin, kun työnantaja uhkaa työntekijän tai hänen läheistensä henkeä tai terveyttä, uhkailee viranomaisiin vaikuttamalla peruuttaa oleskeluluvan tai poistaa työntekijän maasta, takavarikoi työntekijän henkilöasiakirjat taikka hallitsee työntekijän pankkitiliä, verokorttia tai muita tärkeitä asiakirjoja.

Säännös soveltuisi myös, jos työnantaja esimerkiksi eristää työntekijän muista ihmisistä edellyttämällä asumista työnantajan osoittamissa tiloissa, jotka voivat olla asumiseen soveltumattomat, rajoittamalla puhelimen käyttöä, kieltämällä ruokailun työntekijän valitsemassa paikassa tai muulla tavalla rajoittamalla työntekijän kanssakäymistä muiden ihmisten kanssa. Kyseeseen voi tulla myös esimerkiksi työntekijän sitominen työnantajaan velkaannuttamalla, pikavippien ottamisella tai jättämällä verot tilittämättä ja pimittämällä tiedot jälkiverojen maksamisesta. Edellä mainitut esimerkit hyväksikäyttöä osoittavista piirteistä ovat lähtökohtaisesti aina vakavia, joten niiden osalta ei edellytettäisi arviota menettelyn merkittävydestä.

Ehdotetun jatkoluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto. Jos hyväksikäytöstä on syntynyt epäily rikostutkinnan yhteydessä, epäily tulisi huomioida oleskeluluvan myöntämisestä harkittaessa. Ei kuitenkaan olisi tarpeen, että hyväksikäyttö olisi todettu rikostutkinnan yhteydessä tai että siitä olisi olemassa tuomioistuimen päätös. Hyväksikäyttö voidaan todeta esimerkiksi työsuojeluviranomaisen tarkastuksella, josta Maahanmuuttovirasto voi saada tiedon julkisen tarkastuskertomuksen muodossa. Maahanmuuttovirasto voi perustaa epäilyn myös omiin havaintoihinsa. Näytön saaminen epäilystä työnantajavelvollisuuksien merkittävästä laiminlyönnistä tai muusta hyväksikäytöstä on kuitenkin useissa tapauksissa vaikeaa. Tästä syystä työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemistä tulisi pitää riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiselle, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella. Epäselvissä

tilanteissa jatkolupa tulisi myöntää sitä hakevalle ulkomaalaislain 5 § huomioiden. Maahanmuuttoviraston tulisi ilmoittaa lupaharkinnan yhteydessä tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä. Esitykseen liittyvää eri viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyvää lainsäädäntöä on selostettu kohdassa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Säännöksen johdonmukaisen ja yhdenvertaisen soveltamisen varmistamiseksi on tärkeää, että soveltamisen tueksi Maahanmuuttovirastolle valmistellaan ohje toimivaltaisista viranomaisista kuullen.

On mahdollista, että ulkomaalainen löytää uuden työn tai aloittaa yritystoiminnan jo ehdotetun jatkolupahakemuksen käsittelyn aikana. Ehdotettuun jatkolupaan sisältyisi työnteko-oikeus jo hakemuksen käsittelyaikana siten, kuin 80 §:n 1, 2 ja 3 momentissa säädetään. Eräitä lyhytaikaisia töitä varten myönnettäviä oleskelulupia (80 §:n 3 momentti) työnteko-oikeus säilyy hakemuksen käsittelyn aikana, jos jatko-lupahakemus on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, kunnes uuden hakemuksen johdosta on myönnetty oleskelulupa tai kielteinen päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Nykyisen sääntelyn mukaan toimeksiantajalla on vastuu työnantajavelvoitteista siten kuin 86 b §:ssä säädetään. Nämä toimeksiantajan velvollisuudet lähinnä koskevat tietojen toimittamista viranomaisille tai työpaikan luottamushenkilöstölle, mutta eivät varsinaisesti koske työnantajan velvollisuuksia tai muuta työntekijän asianmukaista kohtelua. Tästä syystä ehdotetun momentin soveltamista ei kytkettäisi toimeksiantajan velvollisuuksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jatkolupa työnhakua tai yritystoimintaa varten myönnettäisiin jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Jatkuvaluonteisuus varmistaisi sen, että uuden työn tai yritystoiminnan perusteella normaalissa menettelyssä myönnettävä jatkolupa myös olisi jatkuvaluonteinen. Jatkoluvan jatkuvaluonteisuus liittyy säännöksen tarkoitukseen mahdollistaa työperusteisen hyväksikäytön uhrille mahdollisuus uuteen alkuun työmarkkinoilla.

Myönnettyyn oleskelulupaan liittyy oikeus aloittaa työnteko, eikä alakohtaisia rajoituksia olisi. Kuten edellä on mainittu, työnteko-oikeus on voinut syntyä jo ehdotetun jatkolupahakemuksen tekemisellä.

Oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten voitaisiin myöntää yhden kerran kutakin epäiltyä hyväksikäyttötilannetta kohden. Mainitun luvan jälkeen myönnetty oleskelulupa voitaisiin myöntää normaalina työperusteisena oleskelulupana, jos löydetyn uuden työn tekeminen jatkuu eikä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ole. Tarkoitus on, että ulkomaalainen ohjautuisi myös lupajärjestelmässä tavanomaisten menettelyjen piiriin. Normaalin jatkoluvan hakemisen yhteydessä selvittäisiin myös uuden työnantajan edellytykset suoriutua työnantajavelvoitteistaan sekä työehdot siten, kuin tilanteessa vaadittavan oleskeluluvan osalta säädetään. Jos ulkomaalainen uudelleen joutuisi tilanteeseen, jossa on perusteltua aihetta epäillä, että hänen uusikin työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä, esitetty jatkolupa voitaisiin myöntää uudelleen.

Ehdotetun jatkoluvan soveltaminen ei edellyttäisi sitä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Kun ulkomaalainen on joutunut työperusteisen hyväksikäytön uhriksi, hänelle ei välttämättä ole maksettu lain ja työehtosopimuksen mukaista vähimmäispalkkaa tai palkkaa ollenkaan. Toimeentulon edellyttäminen todennäköisesti estäisi säännöksen soveltamista ja siten sen tarkoituksen toteutumista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että sellaisen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jolle on myönnetty oleskelulupa 1 momentin perusteella, myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella. Ehdotetun jatkoluvan hakijalla on jo voinut olla perheenjäseniä Suomessa. Ehdotettu säännös mahdollistaisi perheenjäsenten maassa oleskelun jatkumisen ja tarvittaessa myös uuden perheenyhdistämisen.

67 §. *Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena.* Ulkomaalaislain 67 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan. Siten Maahanmuuttoviraston toimivaltaan sisältyisi myös ehdotetun uuden jatkoluvan (54 b §) myöntäminen. Sama koskee ehdotetun jatkoluvan peruuttamista. Oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 58 §:ssä.

Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi hakemuksesta oikeuden työntekoon 78 §:n 5 momentissa säädetyllä perusteella.

78 §. *Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla.* Työnteon perusteella myönnettyyn oleskelulupaan liittyy käytännössä aina jokin ammattialaan tai asemaan perustuva rajoite. Työntekijän oleskelulupa voi myös olla kytketty nimettyyn työnantajaan. On mahdollista, että työntekijä voi irtautua moitittavasti toimineesta työnantajastaan ja aloittaa uuden työn tai yritystoiminnan olemassa olevan oleskelulupansa puitteissa. Niissä tapauksissa, joissa olemassa olevan oleskeluluvan rajoitteet estävät irtautumista työnantajasta ja hakeutumasta työhön muualle, työntekijällä olisi mahdollisuus hakea työnteko-oikeuden laajentamista muulle työnantajalle.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 ja 6 momentti. 5 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, myönnetään hakemuksesta oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä ja jos ulkomaalaisen uusi työnantaja liittää hakemukseen 72 §:n 1 ja 2 kohdassa ja Maahanmuuttoviraston vaatiessa 3 kohdassa tarkoitetut liitteet.

Toisin kuin ehdotetussa 54 b §:ssä kyse ei olisi työnhakuluvasta, vaan oikeudesta siirtyä suoraan uuden työnantajan palvelukseen. Työnteko-oikeus ehdotetun säännöksen perusteella kestäisi niin pitkään kuin olemassa oleva oleskelulupa on voimassa. Jos kyseessä on jatkolupa, se voi olla voimassa jopa neljä vuotta. Siksi olisi tarpeen selvittää työnteko-oikeuden laajentumisen yhteydessä uuden työsuhteen asianmukaisuus ja tarvittaessa myös uuden työnantajan kyky selviytyä työnantajavelvoitteistaan.

Työnantajavelvollisuuksien merkittävää laiminlyöntiä tai muunlaista hyväksikäyttöä arvioitaisiin samalla tavalla kuin ehdotetun 54 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty. Arvio olisi hakijakohtainen.

Työnteko-oikeus edellyttäisi hakemuksen tekemistä Maahanmuuttovirastolle. Työnteko-oikeuden laajentumisesta ulkomaalainen saisi Maahanmuuttovirastosta todistuksen, kun työnantajavelvollisuuksien merkittävä laiminlyönti tai muu hyväksikäyttö on todettu. Ulkomaalainen voisi esittää todistuksen uudelle työnantajalleen työnteko-oikeuden osoituksena.

Todistus työnteko-oikeuden laajentumisesta olisi uusi Maahanmuuttoviraston suorite, jossa ei arvioitaisi maassa oleskelun edellytyksiä, vaan ainoastaan kysymystä siitä, onko hakijan työnantaja merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt ulkomaalaista. Kuten edellä on mainittu, työnantajavelvollisuuksien merkittävää

laiminlyöntiä tai muunlaista hyväksikäyttöä arvioitaisiin samalla tavalla kuin ehdotetun 54 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty.

Myös työnteko-oikeuden laajentamispäätöksen osalta Maahanmuuttoviraston tulisi ilmoittaa tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä.

Säännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta on tärkeää, että hakemus todistuksen saamiseksi voitaisiin käsitellä nopeasti. Koska näytön saaminen työnantajan moitittavasta menettelystä on useissa tapauksissa vaikeaa, työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemistä tulisi pitää myös tässä riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiselle, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella. Epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi myöntää sitä hakevalle ulkomaalaislain 5 § huomioiden.

Todistuksen käsittelymaksusta säädettäisiin sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston maksullisista suoritteista. Valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n 2 momentin nojalla asianomainen ministeriö päättää hallinnonalan viranomaisten suoritteiden maksuista ja 6 §:n 3 momentissa säädetään erityisistä perusteista, jolloin maksu voidaan määrätä perittäväksi omakustannusarvoa alempana. Ehdotetun säännöksen tarkoitus huomioiden olisi perusteltua pitäytyä omakustannusarvoa alemmassa maksussa.

Hakemuksen käsittelyn ajan ulkomaalaisen työnteko-oikeus jatkuu voimassa olevan oleskeluluvan mukaisena. Oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus on joissain, nykyisin harvoissa tilanteissa sidottu nimettyyn työnantajaan. Erityisesti tällöin korostuu tarve hakemuksen nopeaan käsittelyyn Maahanmuuttovirastossa. Kun ulkomaalainen löytää uuden työn tai aloittaa yritystoiminnan ja hakee sillä perusteella jatkolupaa, työnteko-oikeus jatkuisi hakemuksen käsittelyn aikana ulkomaalaislain 80 §:n 1, 2 tai 3 momentin nojalla.

Olemassa olevan oleskeluluvan voimassaolon umpeutuessa ulkomaalaisella on mahdollisuus hakea joko normaalimenettelyssä myönnettävää jatkolupaa tai ehdotettua uutta 54 b §:n mukaista jatkolupaa. Työnteko-oikeuden laajentuminen tai todistusta koskevaan hakemukseen annettu kielteinen päätös ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi normaalimenettelyssä myönnettävän jatkoluvan edellytyksiin. Tämä johtuu siitä, että työnteko-oikeuden laajentumista koskeva Maahanmuuttoviraston harkinta olisi kohdistunut aiemman työnantajan väitettyyn moitittavaan menettelyyn, kun taas normaalimenettelyssä myönnettävän jatkoluvan osalta työnantajan edellytysten harkinta kohdistuisi uuteen työnantajaan. Sen sijaan, kun olisi kyse ehdotetun 54 b §:n mukaisen jatkoluvan hakemisesta, mahdollisesti aiempi samaa työnantajaa koskeva harkinta työnteko-oikeuden laajentumista haettaessa olisi edelleen merkityksellinen.

6 momentissa säädettäisiin työvoiman hyväksikäytön uhrin oleskeluluvan saaneen työnteko-oikeudesta. Ulkomaalainen, jolle on myönnetty 54 b §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, saisi työpaikan löydettyään aloittaa työnteen taikka aloittaa yritystoiminnan. Edellytyksenä oikeuden jatkumiselle olisi, että työntekoa tai yritystoimintaa koskeva jatko-oleskelulupahakemus tehdään ennen kuin edellinen oleskelulupa menee umpeen.

187 §. Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteen perusteella. Pidättäytymispäätös tarkoittaa sitä, että päätöksen kohteena olevan työnantajan palvelukseen ei määräaikana myönnetä kenellekään ulkomaalaiselle ensimmäistä työntekijän oleskelulupaa.

Voimassa olevaa pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että se paremmin toteuttaisi esityksen tavoitteita ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisestä ja toisaalta nykyistä paremmin selvittäisi pidättäytymispäätöksen luonnetta karenssiluonteisena hallinnollisena seuraamuksena rangaistusluonteisen seuraamuksen asemesta.

Pidättäytymispäätös on ollut ulkomaalaislaissa vuodesta 1993 alkaen, ja se osin kytkeytyy työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen (186 §), joka on ollut olennaisilta osin ennallaan vuodesta 2004. Säännökset eivät nyky muodossaan täysin vastaa oikeasuhtaisuuden, ennakoitavuuden, täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja asianmukaisen oikeusturvan vaatimuksia. Esimerkiksi nykyisen 187 § antaa viranomaiselle hyvin laajan harkintavallan ja antaa mahdollisuuden tehdä pidättäytymispäätös toistaiseksi, mikä ei ilmeisesti täytä nykyistä oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Tästä syystä työ- ja elinkeinotoimiston harkintavaltaa kavennettaisiin ja pidättäytymispäätös rajattaisiin kuuden kuukauden määräajaksi.

Samoin kuin 36 §:ään ehdotetun muutoksen myös tämän muutoksen tarkoituksena on estää se, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat tai toimeksiantajat voisivat rekrytoida ulkomaalaisia työntekijöitä työntekijän oleskeluluvan nojalla. Säännös ei siis välittömästi parantaisi ulkomaalaisen työntekijän oikeusasemaa, mutta todennäköisesti ennaltaehkäisisi myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteiden syntymistä.

Selvyyden ja tarkkarajaisuuden parantamiseksi säännöksessä kerrottaisiin, millaisten tietojen antamisesta olisi kyse. Työ- ja elinkeinotoimisto voisi päättää pidättäytyä ensimmäisten työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaislain 72 §, 86 a § tai 86 b §:ssä säädettyistä seikoista. Nykyisessä 187 §:ssä on pelkkä viittaus 186 §:n (työnantajan ulkomaalaisrikkomus) 1 momentin 2 kohtaan.

Työ- ja elinkeinotoimiston tekemät pidättäytymispäätökset tallennettaisiin ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (UMA-rekisteri), jolloin eri rekisterinpitäjät saavat tiedon päätöksistä reaaliajassa.

Maininta toimeksiantajan palveluksessa olemisesta korjattaisiin toimeksiantajan sopimussuhteessa olemiseksi. Vaikka toimeksiantaja vastaa 86 b §:n mukaan osasta ulkomaalaislaissa säädettyistä työnantajan velvollisuuksista, työntekijä ei kuitenkaan ole toimeksiantajan, vaan työnantajan palveluksessa, jolla puolestaan on sopimussuhde toimeksiantajan kanssa. Toimeksiantaja kuitenkin säilytettäisiin säännöksessä, koska toimeksiantajan velvollisuudet työntekijän oleskeluluvassa liittyvät nimenomaisesti tietojen toimittamiseen viranomaiselle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkennuksista, joiden tarkoituksena on muokata pidättäytymispäätöksestä nykyistä selkeämmin karenssiluonteinen hallinnollinen seuraamus. Päätöksen edellytyksenä olisi, että tietojen virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävää ja että asianomainen työnantaja tai toimeksiantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Päätös pidättäytymisestä voitaisiin tehdä enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistettaisiin myös vastuuhenkilöön. Vastuuhenkilöillä tarkoitettaisiin yrityksen organisaatiohenkilöpiiriin kuuluvia, kaupparekisteriin merkittyjä vastuuhenkilöitä sekä merkittäviä omistajia. Ehdotettu lisäys edistäisi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa.

Tietojen virheellisuuden tai harhaanjohtavuuden tulisi olla merkittävää. Koska tiedot, joita päätös koskee, liittyvät samoihin työnantajan velvollisuuksiin, joista on kyse myös ehdotetussa 54 b §:ssä ja 78 §:n 4 momentissa, merkittävyys arvioinnissa voitaisiin soveltaa edellä mainittujen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuja suuntaviivoja. Harkinnan tekisi pidättäytymispäätöksen osalta kuitenkin työ- ja elinkeinotoimisto. Tieto työnantajavelvollisuuksien laiminlyönnistä voisi tulla myös työsuojeluviranomaiselta, jolloin työ- ja elinkeinotoimisto voisi verrata työnantajan tai toimeksiantajan viranomaiselle toimittamia tietoja työsuojelutar kastuskertomukseen.

Asianosaiselle on hallintolain (434/2003) 34 §:n nojalla ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Lisäksi päätöksen edellytyksenä olisi, että työnantaja tai toimeksiantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Jos työsuhdetta tai työehtoja koskevat tiedot on todettu virheellisiksi tai harhaanjohtaviksi, työnantajan tulisi käytännössä korjata asia myös työsuhteen ja käytännön työehtojen tasolla. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi ilmoittaa kehotuksen antamisesta myös työsuojeluviranomaiselle, jolla olisi mahdollisuus tehdä työsuojelutarkastus kohteessa. Lisäysten myötä pidättäytymispäätös olisi aiempaa enemmän luonteeltaan valvontatyyppinen ja korjaamiseen tähtäävä. Tämän avulla pyritään ohjaamaan työnantajan tai toimeksiantajan toiminta vastaamaan ulkomaalaislaissa säädettyjä edellytyksiä ja menettelytapoja.

Päätös pidättäytymisestä rajattaisiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Määräajan pituus riippuisi virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen merkityksellisyydestä. Muutos toistaiseksi voimassa olevasta enintään kuuden kuukauden pidättäytymispäätökseen on merkittävä raja. Säännöksen johdonmukaisen ja yhdenvertaisen soveltamisen varmistamiseksi on tärkeää, että soveltamisen tueksi työ- ja elinkeinotoimistolle valmistellaan ohje toimivaltaisista viranomaisista kuullen.

Momenttiin lisättäisiin säännös seuraamuksen kohdistamisesta myös yrityksen tai yhteisöjen vastuushenkilöihin. Tällä estettäisiin se, että virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja antanut henkilö voisi kiertää säännöksen jatkamalla ulkomaisten työntekijöiden käyttöä omistamansa tai hallitsemansa muun yrityksen kautta. Ehdotettu lisäys edistäisi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa.

Pidättäytymispäätöksestä huolimatta työnantajan olisi edelleen mahdollista palkata oleskeluluvalla muulla laillisella perusteella Suomessa jo oleva ulkomaalainen tai suomalainen henkilö. Lisäksi työnantajan palveluksessa jo olevilla ulkomaalaisilla olisi mahdollisuus saada jatko-oleskelulupa. Kyse ei siten ole rekrytointikiellosta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pidättäytymispäätöksen suhteesta työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Koska kyse ei olisi rangaistusseuraamukseen verrattavissa olevasta sanktiosta, seuraamus liitettäisiin myös 186 §:n 1 momentin 2 kohdan toteamiseen. Pidättäytymispäätös voitaisiin tehdä myös työnantajalle tai tämän edustajalle, joka on tuomittu 186 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen annettuaan tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Säännös johdonmukaistaisi pidättäytymispäätöksen ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen keskinäistä suhdetta siten, että rikosprosessissa tuomittu seuraamus yhdessä hallinnollisen seuraamuksen kanssa olisi ankarampi kuin pelkkä hallinnollinen seuraamus.

211 §. *Ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunta.* Työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien. Tuossa yhteydessä tehtiin tarvittavat muutokset ministeriöiden toimivaltaa koskeviin säännöksiin, mutta aineellisia lakeja ei muutettu. Nyt ehdotetaan, että neuvottelukunta siirrettäisiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Neuvottelukunta on eri viranomaisista ja työmarkkinajärjestöistä koostuva asiantuntijaelin, joka voi merkittävällä tavalla tukea ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa.

Neuvottelukunnan työn kattavuuden lisäämiseksi pykälään lisättäisiin myös yrittäjien oleskelulupa-asiat. Lisäys on perusteltu siksi, että ulkomailta tulevat yrittäjät muodostavat osan taloudellisen maahanmuuton kokonaisuudesta ja koska perinteisiä työsuhteita aiempaa enemmän myös pyritään muuttamaan yrittäjien väliseksi sopimussuhteiksi. Varsinkin jos on kyse niin sanotusta pakkoyrittäjyydestä, menettelyyn liittyy myös riski työperusteisesta hyväksikäytöstä. Neuvottelukunnan nimi muutettaisiin muuttunutta tehtävää vastaavaksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian.

9 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus

Esityksessä on kyse Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 28 § 2 momentin mukaisesta maakunnalle erityisen tärkeästä laista, joten esityksestä on hankittu maakunnan lausunto. Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnon mukaan esitys koskee itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 2 ja 21 kohdan mukaisia valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus ei siten ole tarpeen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esityksen tehokkaaksi toimeenpanemiseksi on tärkeä tiedottaa muuttuvista säännöksistä työmarkkinoille, erityisesti työvoiman hyväksikäytön riskiryhmille. Tiedottamista ja viestintää on tarkoitus tehdä yhteistyössä ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen parissa työskentelevien tahojen, työmarkkinaosapuolten ja muiden järjestöjen kanssa.

Esityksen toimeenpanoa tuetaan eri viranomaisten toimintatapoja kehittämällä ja yhteistoimintaa parantamalla. Nämä toimenpiteet käynnistetään osin jo syksyllä 2020, ja uusien toimenpiteiden kehittämistä jatketaan vuoden 2021 loppuun saakka ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen työryhmässä. Esityksen toimeenpanoa on tarkoitus seurata ulkomaalaisten työntekijäin työsuhte- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunnassa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys koskee ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Esitetyt säännökset liittyvät keskeisesti ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esityksen tarkoituksena on parantaa hyväksikäytön kohteeksi joutuneen oikeusasemaa ja toisaalta kaventaa työvoiman hyväksikäytön esiintymismahdollisuuksia. Esityksen tavoitteena on siten myös edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa mainitaan myös, että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Virkkeen säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä. Siihen sisältyy myös työaika-suojelu. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä (PeVL 2/2014 vp, PeVL 8/2013 vp, PeVL 39/2001 vp). Kohtuuttoman pitkät työajat ja vaaralliset työolot on tunnustettu merkittäväksi osaksi työperäistä hyväksikäyttöä.

Hyväksikäytetyn työntekijän aseman näkökulmasta merkityksellistä on, että ehdotuksessa esitetään työnteko-oikeutta laajennettavaksi (78 §:n uusi 5 momentti). Edellytyksenä on, että on syntynyt perusteltu epäily siitä, että työnantaja on merkittävästi laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt työntekijää. Samoin esitetään, että ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten (uusi 54 b §), samalla perusteella kuin 78 §:n 4 momentissa. Nykytilaan nähden esitykset eivät rajoita, vaan laajentavat ulkomaalaisen mahdollisuuksia työllistyä. Koska esitysten soveltamisen kohde-ryhmä on rajallinen, esitykset eivät myöskään rajoita muiden työmarkkinoilla olevien henkilöiden työllistymisen mahdollisuuksia. Lisäksi, ja ennen kaikkea, esitetyt säännökset edistävät ulkomaalaisen työntekijän vapautumista hyväksikäyttävästä työnantajasta ja antavat mahdollisuuden maassa oleskelun jatkumiseen ja työntekoon muun työnantajan palveluksessa tai yrittämiseen. Hyväksikäytön kohteeksi joutuneen ulkomaalaisen oikeusaseman parantamista koskevien esitysten on siksi katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 2 momentin ja myös perustuslain 9 §:n 4 momentin kanssa.

Työnantajan tai toimeksiantajan oikeusaseman näkökulmasta on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin ensimmäinen virke, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 36 §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti siten, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Nykyisin vastaava säännös koskee vain oleskeluluvan hakijaa. Säännös ei välittömästi parantaisi työntekijän oikeusasemaa, vaan estäisi vilpillisessä tarkoituksessa toimivaa työnantajaa tai toimeksiantajaa rekrytoimasta ulkomaalaista, jolle tulisi myöntää oleskelulupa. Säännös ei estäisi ulkomaalaista hakemasta oleskelulupaa muun työnantajan palvelukseen.

Säännöksen perusteluna on hyväksikäytön tilanteiden ehkäiseminen ennalta. Maahanmuuttovirasto harkitsi kielteisen oleskelulupapäätöksen tapauskohtaisesti ja liittyen kyseiseen vireillä olevaan oleskelulupaan. Säännös ei merkitsi rekrytointikieltoa, vaan työnantaja tai toimeksiantaja voisivat kielteisestä oleskelulupapäätöksestä huolimatta pyrkiä rekrytoimaan muun ulkomaalaisen, jolle tulisi myöntää oleskelulupa, tai rekrytoida muita maassa laillisesti olevia kolmansien maiden kansalaisia, EU- tai ETA-valtioiden tai Suomen kansalaisia. Työnantajalla tai toimeksiantajalla on myös valitusoikeus kielteisestä oleskelulupapäätöksestä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen liittyen on työnantajan tai toimeksiantajan oikeusaseman näkökulmasta merkityksellistä myös se, että ulkomaalaislain 187 §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi pidättäytyä työntekijän oleskeluluvan luvan myöntämisestä tietyn työnantajan tai toimeksiantajan kohdalla enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Edellytyksenä pidättäytymispäätökselle olisi, että työnantaja tai toimeksiantaja itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n (työnantajan ulkomaalaisrikkomus) 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Tämä säännös eroaisi esitetystä 36 §:n 4 momentista siten, että 187 §:n mukainen pidättäytymispäätös ei koske vain yhteen oleskelulupahakemukseen tehtävää kielteistä päätöstä, vaan määräajaksi estää kaikkien työnperusteisten oleskelulupien myöntämisen päätöksen kohteena olevan työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen.

Tässäkään tapauksessa ei kuitenkaan olisi kyse rekrytointikiellosta. Työnantaja tai toimeksiantaja voisivat edelleen rekrytoida muita maassa laillisesti olevia kolmansien maiden kansalaisia, EU- tai ETA-valtioiden tai Suomen kansalaisia.

Säännöksen tarkkuutta ja oikeasuhtaisuutta lisättäisiin. Päätöksen edellytyksenä olisi, että tietojen virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävää ja että asianomainen työnantaja tai toimeksiantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Päätös pidättäytymisestä voitaisiin tehdä enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Tällaisia edellytyksiä ei nykyisessä 187 §:ssä ole. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistetaan myös vastuuhenkilöön. Tämä liittyy ehdotettujen säännösten parempaan toteutumiseen. Työnantajalla tai toimeksiantajalla on valitusoikeus pidättäytymispäätöksestä.

Pidättäytymispäätös voitaisiin tehdä myös työnantajalle tai tämän edustajalle, joka on rikosprosessissa tuomittu 186 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen annettuaan tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Tuomioon liitettävän hallinnollisen seuraamuksen tarkoituksena on lisätä pidättäytymispäätöksen ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen keskinäistä johdonmukaisuutta. Rikos-tuomio olisi selkeästi ankarampi seuraamus kuin pelkkä hallinnollinen pidättäytymispäätös. Lisäksi esitys poistaisi sen erikoisen tilanteen, että työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta 186 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla sakkorangaistukseen tuomittu työnantaja tai tämän edustaja voisi edelleen hakea palvelukseensa ulkomaalaisia, joille tulisi myöntää oleskelulupa.

Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sekä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin että 187 §:n mukaiseen päätökseen liittyy valitusoikeus ulkomaalaislain 190 §:n nojalla. Myös esitetyistä laajennetuista säännöksistä olisi vastaava valitus-oikeus. Edellä mainituista syistä esityksiä on pidettävä perusteltuna ja niiden on katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain 9 §:n 4 momentin ja 18 §:n kanssa.

Esityksessä on olennaista, että eri viranomaisten välinen tietojenvaihto toimii sujuvasti tehokkaan päätöksenteon mahdollistamiseksi. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään mukaan tarkemmin lailla. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin ja 11 §:n nojalla Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä sekä niitä koskevaa päätöksentekoa ja valvontaa varten välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä työ- ja elinkeinotoimistolta. Poliisin tietojensaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 4 b §:n nojalla työsuojeluviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä välttämättömiä tietoja valvonnan kohdentamiseksi tai yksittäisessä valvontatapauksessa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen sekä ulkomaalaisen työvoiman käytön valvomiseksi muun muassa valtion hallintoviranomaisilta sekä muita valtion virastoilta ja laitoksilta.

Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 4 d §:n mukaan työsuojeluviranomaisella on oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja epäilemästään laiminlyönnistä tai epäkohdasta, jonka työsuojeluviranomainen on havainnut tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain tai työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen taikka ulkomaalaisen työvoiman käytön valvonnan yhteydessä,

muun muassa valtion hallintoviranomaisille sekä muille valtion virastoille ja laitoksille. Edellytyksenä tietojen luovuttamiselle on lisäksi, että viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava on asiassa toimivaltainen. Nämä säännökset mahdollistavat esityksen kannalta olennaisten salassa pidettävien tietojen vaihtamisen eri viranomaisten kesken.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 187 ja 211 §, sellaisina kuin ne ovat, 187 § laissa 1218/2013 ja 211 § laissa 973/2007, sekä
lisätään 36 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 668/2013 ja 689/2015, uusi 4 momentti, lakiin uusi 54 b §, 67 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 973/2007, 668/2013 ja 501/2016, uusi 5 momentti ja 78 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 121/2018 ja 720/2018, uusi 5 ja 6 momentti seuraavasti:

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

54 b §

Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa

Ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.

Oleskelulupa myönnetään jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päätymisestä. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Oleskelulupa voidaan myöntää yhden kerran kutakin 1 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä tai hyväksikäyttöä kohden.

Jos ulkomaalaiselle on myönnetty oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen perheenjäsenelleen myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

Maahanmuuttovirasto myöntää hakemuksesta oikeuden työntekoon 78 §:n 5 momentissa säädettyllä perusteella.

78 §

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, myönnetään hakemuksesta oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä ja jos ulkomaalaisen uusi työnantaja liittää hakemukseen 72 §:n 1 ja 2 kohdassa ja Maahanmuuttoviraston vaatiessa 3 kohdassa tarkoitetut liitteet.

Ulkomaalainen, jolle on myönnetty 54 b §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, saa työpaikan löydettyään aloittaa työnteon tai yritystoiminnan.

187 §

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

Työ- ja elinkeinotoimisto voi päättää pidättäytyä ensimmäisten työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja 72 §, 86 a § tai 86 b §:ssä säädetyistä seikoista.

Päätöksen edellytyksenä on, että tietojen virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävää ja että asianomainen työnantaja tai toimeksiantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Päätös pidättäytymisestä voidaan tehdä enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistetaan myös vastuuhenkilöön.

Päätös voidaan tehdä myös työnantajalle tai tämän edustajalle, joka on tuomittu 186 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta annettuaan tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista.

211 §

Ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen sekä työntekijöiden ja yrittäjien oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työsuhte- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet. Neuvottelukunnassa tulee olla valvonnan kannalta tarpeellisten viranomaisten ja hallinnonalojen edustus. Neuvottelukunta toimii yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen sekä elinkeinopoliittisten järjestöjen kanssa.

Tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 17.12.2020

Pääministeri

HE 253/2020 vp

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 187 ja 211 §, sellaisina kuin ne ovat, 187 § laissa 1218/2013 ja 211 § laissa 973/2007, sekä
lisätään 36 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 668/2013 ja 689/2015, uusi 4 momentti, lakiin uusi 54 b §, 67 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 973/2007, 668/2013 ja 501/2016, uusi 5 momentti ja 78 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 121/2018 ja 720/2018, uusi 5 ja 6 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

36 §

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aiheita epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

54 b §

Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa

Ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aiheita epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.

Oleskelulupa myönnetään jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on

Voimassa oleva laki

Ehdotus

turvattu. Oleskelulupa voidaan myöntää yhden kerran kutakin 1 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä tai hyväksikäyttöä kohden.

Jos ulkomaalaiselle on myönnetty oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen perheenjäsenelleen myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

Maahanmuuttovirasto myöntää hakemuksesta oikeuden työntekoon 78 §:n 5 momentissa säädetyllä perusteella.

78 §

Työnteko-oikeus oleskeluvan nojalla

78 §

Työnteko-oikeus oleskeluvan nojalla

Ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluvan nojalla, myönnetään hakemuksesta oikeus työntekoon ilman ammattiala- tai muuta rajoitusta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä ja jos ulkomaalaisen uusi työnantaja liittyy hakemukseen 72 §:n 1 ja 2 kohdissa ja Maahanmuuttoviraston vaatiessa 3 kohdassa tarkoitetut liitteet.

Ulkomaalainen, jolle on myönnetty 54 b §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, saa työpaikan löydettyään aloittaa työnteon tai yritystoiminnan.

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan

187 §

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

Työ- ja elinkeinotoimisto voi päättää pidättäytyä ensimmäisten työntekijän oleskelulu-

Voimassa oleva laki

tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus

Ehdotus

pien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja 72 §, 86 a § tai 86 b §:ssä säädettyistä seikoista.

Päätöksen edellytyksenä on, että tietojen virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävä ja että asianomainen työnantaja tai toimeksiantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi. Päätös pidättäytymisestä voidaan tehdä enintään 6 kuukauden määräajaksi. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistetaan myös vastuuhenkilöön.

Päätös voidaan tehdä myös työnantajalle tai tämän edustajalle, joka on tuomittu 186 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta annettuaan tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista.

211 §

Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta

Sisäministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen ja työntekijäin oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhde- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista.

Sisäministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet. Neuvottelukunnassa tulee olla valvonnan kannalta tarpeellisten viranomaisten ja hallinnonalojen edustus. Neuvottelukunta toimii yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tarkemmat säännökset

211 §

Ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen sekä työntekijöiden ja yrittäjien oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työsuhde- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet. Neuvottelukunnassa tulee olla valvonnan kannalta tarpeellisten viranomaisten ja hallinnonalojen edustus. Neuvot-

Voimassa oleva laki

neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus

telukunta toimii yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen sekä elinkeinopoliittisten järjestöjen kanssa. Tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .