

Asia: VN/879/2025

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Suomen Pakolaisapu ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Pidämme myönteisenä, että esitystä on valmistelun aikana täsmennetty useilta osin ja siinä tunnistetaan monia olemassa olevia sekä uusia oikeussuojan ja valvonnan mekanismeja. Monet ehdotetuista muutoksista ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia.

Samalla katsomme, että esityksen painopiste on edelleen pitkälti siinä, että järjestelmässä on muodollisesti olemassa menettelyjä, toimivaltuuksia ja suojakeinoja. Vähemmälle huomiolle jää se, ovatko nämä keinot työperäisen hyväksikäytön uhrin näkökulmasta tosiasiallisesti saavutettavia, oikea-aikaisia ja käytännössä toimivia. Tämä kysymys on keskeinen erityisesti menettelyllisten takeiden, työnantajasta irtautumisen mahdollisuuksien, viranomaisten välisen yhteistyön sekä kantelu- ja oikeussuojamekanismien käytettävyyden osalta.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan osalta esityksessä viitataan määräajan ylittämisen seurauksena hallintokanteluun (hallintolain 8 a luku). On kuitenkin syytä todeta, että hallintokantelu ei yksin käytännössä takaa hakijalle tehokasta oikeussuojaa eikä nopeuta asian ratkaisemista yksittäistapauksessa. Menettelyn käyttäminen edellyttää hakijalta riittävää kielitaitoa, ymmärrystä hallintojärjestelmästä sekä kykyä toimia viranomaisprosesseissa. Työperäisen hyväksikäytön tilanteissa nämä edellytykset eivät usein täyty. Lisäksi oikeussuojakeinojen käyttäminen voi edellyttää oikeudellista apua, johon kaikilla ei ole tosiasiallisia taloudellisia mahdollisuuksia, ja prosessit voivat pitkittyä ilman, että hakijan tilanne ratkeaa nopeasti.

Direktiivin 8 artiklan osalta esityksessä kuvataan menettelylliset takeet oikeudellisesti asianmukaisesti (mm. päätösten perusteleminen, kokonaisharkinta ja muutoksenhaku). Pelkkä

näiden muodollinen olemassaolo ei kuitenkaan vielä osoita, että haavoittuvassa asemassa olevalla työntekijällä olisi tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja käytännössä. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa henkilöllä on puutteellinen kielitaito, rajalliset taloudelliset resurssit sekä rajoitettu ymmärrys viranomaisjärjestelmästä ja käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Lisäksi mahdollisuus toimia tehokkaasti on usein ajallisesti hyvin rajallinen työsuhteen päättymisen jälkeen.

Direktiivin 11 artiklan osalta esityksessä todetaan perustellusti, että työnantajan vaihtaminen on voimassa olevassa sääntelyssä monin osin mahdollista ja järjestelmä sisältää myös erityisiä suojamekanismeja, kuten ulkomaalaislain 54 b §:n mukaisen jatkoluvan sekä 81 a §:n mukaisen laajennetun työnteko-oikeuden hyväksikäyttötilanteissa ja 85 a §:n mukaisen kolmen kuukauden pidennyksen oleskeluluvan peruuttamatta jättämiselle hyväksikäyttötilanteissa. Näiden olemassa olevien keinojen tunnistaminen on tärkeää. Samalla on kuitenkin syytä todeta, että niiden olemassaolo ei vielä takaa, että ne olisivat tosiasiallisesti saavutettavia tai toimivia työperäisen hyväksikäytön uhreille käytännössä.

Haluamme lisäksi korostaa, että lainmukainen suoja-aika on 3–6 kuukautta, mutta käytännössä se on useimmiten vain kolme kuukautta. Tämä aika on monissa tilanteissa erittäin lyhyt uuden työn löytämiseksi, erityisesti silloin, jos työsuhde päättyy äkillisesti hyväksikäytön seurauksena, ja työntekijän valmiudet hakea uutta työtä ovat rajalliset. Suomen työmarkkinat voivat lisäksi olla rakenteeltaan vaikeasti saavutettavat erityisesti ulkomaalaistaustaisille työntekijöille, mikä entisestään vaikeuttaa nopeaa työllistymistä. Näin ollen suoja-ajan pituudella on keskeinen merkitys sen kannalta, onko työntekijällä tosiasiallinen mahdollisuus irtautua hyväksikäytävästä työnantajasta ja turvata oleskelunsa jatkuminen. Samalla voidaan todeta, että jo Suomessa työskentelevän ja osin integroituneen työntekijän aseman turvaaminen on myös yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö poistuu maasta ja työvoiman tarve täytetään uudella tulijalla alusta alkaen.

Vaikka työnantajan vaihtaminen on monin osin mahdollista, työnteko-oikeuden ja oleskeluluvan alakohtaiset sekä lupaperusteeseen liittyvät rajoitukset voivat edelleen ylläpitää työntekijän riippuvuutta työnantajasta. Lisäksi työnantajan vaihtaminen tai uuden luvan hakeminen edellyttää usein aktiivista asiointia viranomaisten kanssa, uuden työnantajan sitoutumista sekä riittävää tietoa omista oikeuksista. Käytännössä monilla työntekijöillä ei ole tietoa esimerkiksi ulkomaalaislain 54 b §:n mukaisesta mahdollisuudesta hakea jatkolupaa hyväksikäyttötilanteessa, eikä heillä ole riittäviä valmiuksia arvioida omaa oikeudellista asemaansa.

Esityksessä todetaan, että Maahanmuuttovirasto arvioi hyväksikäyttöepäilyjä ja voi hyödyntää muiden viranomaisten, kuten työsuojeluviranomaisen, poliisin ja rajaviranomaisen, tietoja. Tästä huolimatta arviointikriteerit, menettelyn käytännön kulku sekä viranomaisten välisen tiedonkulun rakenteet jäävät osin epäselviksi, mikä voi heikentää säännösten käytännön toimivuutta. Keskeinen kysymys ei siten ole ainoastaan se, onko lainsäädännössä olemassa yksittäisiä suojamekanismeja, vaan se, toimivatko ne käytännössä siten, että työperäisen hyväksikäytön uhri pystyy tosiasiallisesti käyttämään niitä oikea-aikaisesti ilman kohtuutonta hallinnollista tai tiedollista taakkaa.

Direktiivin 13 artiklan osalta esityksessä kuvataan laajasti eri viranomaisten toimivaltuuksia, valvontaa ja seuraamusjärjestelmiä. Tarkastelu painottuu kuitenkin ensisijaisesti toimivaltuuksien olemassaoloon, eikä riittävästi arvioi niiden käytännön tehokkuutta. Valvontavastuu on hajautunut useille viranomaisille (mm. työsuojelu-, terveydensuojelu-, pelastus- ja rakennusvalvontaviranomaiset), mikä voi käytännössä johtaa vastuun pirstoutumiseen, asioiden siirtymiseen viranomaiselta toiselle sekä prosessien pitkittymiseen. Työperäisen hyväksikäytön uhrin näkökulmasta järjestelmä voi olla vaikeasti hahmotettava, eikä esityksessä kuvata selkeää ja koordinoitua toimintamallia viranomaisten väliselle yhteistyölle.

Lisäksi oikeussuojan ja tuen saatavuuteen vaikuttavat merkittävästi kielimuuri, tiedon puute sekä taloudelliset esteet, kuten oikeudellisen avun kustannukset. Esityksessä ei myöskään riittävästi tarkastella matalan kynnyksen palveluiden saatavuutta eri kielillä eikä kulttuurisensitiivisen tuen merkitystä. Jotta sääntely olisi käytännössä vaikuttavaa, olisi perusteltua vahvistaa viranomaisten välistä koordinaatiota, selkeyttää palvelupolkuja sekä varmistaa, että asiakkaiden kanssa työskentelee ammattilaisia, joilla on monikielinen osaaminen ja kulttuurinen ymmärrys luottamuksen rakentamiseksi.

Direktiivin 14 artiklan osalta on perusteltua vahvistaa käytännön tukirakenteita. On tärkeää, että viranomaisilla ja palvelujärjestelmässä on riittävästi monikielistä osaamista (ml. kohderyhmien kielet) ja kulttuurista ymmärrystä, jotta työntekijät voivat aidosti ymmärtää oikeutensa ja luottaa järjestelmään. Lisäksi olisi tarpeen kehittää selkeä ja koordinoitu toimintamalli viranomaisten väliseen yhteistyöhön, jotta työperäisen hyväksikäytön tilanteissa asiointi ei hajaudu useille toimijoille eikä johda prosessien viivästymiseen tai katkeamiseen. Samalla on kuitenkin keskeistä huomioida, että oikeussuojamekanismien käyttö ei ole automaattista, vaan edellyttää työntekijältä aktiivista oma-aloitteista toimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asian käynnistäminen ja eteenpäin vieminen jäävät usein yksinomaan työntekijän vastuulle, mikä ei ole realistista tilanteessa, jossa hän on ollut työperäisen hyväksikäytön kohteena.

Yhteenvetona katsomme, että esityksen vahvuutena on se, että siinä tunnistetaan useita työperäisen hyväksikäytön torjunnan ja uhrin suojelun kannalta keskeisiä elementtejä, ja valmistelun aikana tehtyjä täsmennyksiä voidaan pitää pääosin myönteisinä. Samalla esityksessä jää kuitenkin osin avoimeksi, miten nämä mekanismit toimivat käytännössä tilanteissa, joissa työntekijän kielitaito, taloudelliset resurssit, oikeudellinen osaaminen ja luottamus viranomaisiin ovat rajallisia. Tämän vuoksi pidämme tärkeänä, että sääntelyn rinnalla vahvistetaan käytännön toimeenpanoa, viranomaisten välistä koordinaatiota, monikielistä ohjausta sekä matalan kynnyksen tukea, jotta direktiivin tavoitteet toteutuvat myös käytännössä.

