



Lausuntoyhteenveto

13.4.2026

VN/879/2025
VN/879/2025-TEM-29

TEM002:00/2025

Lausuntoyhteenveto

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Lausuntoaika oli 25.2.-8.4.2026.

Linkit hankesivuille:

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM002:00/2025> - linkki TEM:n hankesivuille

<https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM002:00/2025> - länk till arbets- och näringsministeriets projektsidor

Lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelu.fi:n välityksellä 40 taholle. Lausuntoja saapui 17 kappaletta. Kahdeksan tahoja (Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Business Finland Oy, Suojelupoliisi, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja valtiovarainministeriö) ilmoitti, ettei lausu tai ettei ole lausuttavaa.

Johdanto Työ ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksellä pannaan täytäntöön uudistetun yhdistelmälapadirektiivin sääntely siltä osin kuin sitä ei 11.6.2025 voimaantulleilla lainmuutoksilla (HE 179/2024 vp) pantu täytäntöön. Samalla tehdään myös pienimuotoista säädöshuoltoa. Kyseessä on suppea esitys, joka on valmisteltu virkamiesvalmisteluna. Valmistelun aikana vuonna 2025 on kuultu Maahanmuuttovirastoa ja Uudenmaan ELY-keskusta. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle huhtikuussa 2026.

Esitys perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1233 kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (uudelleenlaadittu teksti; yhdistelmälapadirektiivi) 8 artiklan 3 kohtaan ja 11 artiklan 6 kohtaan. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan sallittua työttömyysaikaa, jonka aikana oleskelulupaa ei saa peruuttaa, pidennettäisiin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalaisella on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot. Lisäksi laissa säädettäisiin täsmällisemmin, miten kauan lupaviranomainen voi pidentää päätöksen tekemiselle varattua käsittelyaikaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen monimutkaisuuteen.

Säädöshuoltona esityksessä esitetään, että ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella myönnettyyn oleskelulupaan aiemmin liittynyt ja laista erehdyksessä pudonnut työnteko-oikeus palautettaisiin lakiin. Koska osalla työnantajia on ollut epäselvyyttä täyttää ilmoittamisvelvollisuutensa silloin, kun se ottaa palvelukseensa kolmannen maan kansalaisen työntekijän, sääntelyä tarkennettaisiin myös tältä osin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Tavoitteena on, että lainmuutokset tulisivat voimaan mahdollisimman pian eduskuntakäsittelyn jälkeen keväällä 2026 tai viimeistään 21.5.2026.

Tiivistelmä lausunnoista

Esitys sai lausunnonantajilta pääosin kannatusta, ja muutoksiakin esitettiin.

Maahanmuuttovirasto ja myös Akava kiinnittivät huomioita **työnantajan ilmoittamisvelvollisuuteen** ns. vapaan liikkuvuuden direktiivin (2003/38/EY) osalta, kun ilmoittaminen tapahtuisi vain kansalaisuuteen perustuen, eikä ratkaisevaa olisi se, onko kolmannen maan kansalainen EU- tai ETA-kansalaisen perheenjäsen. Ne kiinnittävät huomiota, onko unionin kansalaisen perheenjäsentä koskeva työnantajan ilmoitusvelvollisuus mahdollinen myös ns. vapaan liikkuvuuden direktiivin (2003/38/EY) 23 artiklan valossa sekä ottaen huomioon 10 artiklan määräykset oleskelukortin myöntämiseksi esitettävistä selvityksistä.

Maahanmuuttovirasto ja työsuojeluviranomainen kiinnittivät huomiota, että ulkomaalaislaissa ei säädetä **hakemuksen käsittelyajan kulumisen keskeytymisestä** tilanteessa, jossa päätöksentekijä voisi saada hakemuksen ratkaisemisen kannalta vaikuttavaa tietoa toiselta viranomaiselta selvitystä, joka ei ole vielä valmis ja joka on välttämätön hakemuksen ratkaisemiseksi.

Työsuojeluviranomainen lausui, kun lain 82 §:n 6 momentin viittaussäännöstä on aiemmin muutettu, että se on aiheuttanut viranomaisissa epäselvyyttä liittyen työnantajan ilmoitusvelvollisuuteen, kun on kyse **työntekijän lähettämisestä** ja ehdotti asiasta säätämistä.

Akava, Amnesty International Suomen osasto, SAK ry, Suomen Pakolaisapu ry ja STTK ry katsoivat, että työttömyyden **suoja-aikojen tulisi olla pidemmät**. Poliisihallitus totesi, että pitkän suoja-ajan antamisen perusteena todennäköisesti tulee olemaan poliisin esitutkinnan yhteydessä keräämää informaatiota, jolloin on varmistettava, että oma-aloitteisiin **tiedonluovutuksiin** ei ole esteitä Maahanmuuttoviranomaisen ja esitutkintaviranomaisen välillä.

Rikosuhripäivystys ja Suomen Pakolaisapu ry sinänsä kannattivat esitystä, mutta peräänkuuluttivat **tehokkaampia toimia hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja hyväksikäytetyn työntekijän suojaamiseksi**, ml. neuvontaa ja tehokkaampia sanktioita väärin toimivia työnantajia kohtaan. Rikosuhripäivystys kannatti työsuojeluviranomaisille laajempia toimivaltuuksia esim. majoitustilojen valvonnan osalta, minkä osalta se harmitteli, että valvontavastuu on nyt hajautettu eri viranomaisille. Suomen Pakolaisapu ry piti tärkeänä, että sääntelyn rinnalla vahvistetaan käytännön toimeenpanoa, viranomaisten välistä koordinaatiota, monikielistä ohjausta sekä matalan kynnyksen tukea, jotta direktiivin tavoitteet toteutuvat myös käytännössä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti tärkeänä varmistaa, että hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi joutuneen ihmisen on mahdollista saada uusi oleskelulupa riittävän matalalla kynnyksellä.

Lausunnot (lausijat aakkosjärjestyksessä)

Akava

Akava pääosin kannattaa hallituksen esitystä ulkomaalaislain muuttamisesta, jonka tavoitteena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä ja turvata näille työntekijöille jäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertainen kohtelu yhdistelmä lupadirektiivissä määritellyillä alueilla. Kuten esityksessä todetaan, suurin osa direktiivin muutoksista on jo huomioitu Suomen kansallisessa lainsäädännössä, eikä niillä siten ole vaikutusta nykyiseen lainsäädäntöön. Nyt esitetyt muutokset ovat perusteltuja ja tarpeellisia, mutta käytännön toteutumisen tukeminen jää esityksessä puutteelliseksi.

Esitys parantaa työntekijöiden asemaa määrittämällä aikarajat lupapäätöksille niiden tekemisen viivästyessä ja velvoittaa viranomaisen osoittamaan, että tutkinta on monimutkaista poikkeuksellisissa olosuhteissa. Lisäksi esitys takaa suoja-ajan kolmansien maiden työntekijöille tilanteissa, joissa epäillään hänellä olleen erityistä hyväksikäyttöä koskevat työolot. Näihin työoloihin sisältyy direktiivin 2009/52/EY mukaisesti esimerkiksi se, kun työehdot ovat räikeässä epäsuhteessa laillisten työntekijöiden työehtoihin nähden. Akava kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että esitetty kolmen kuukauden suoja-aika on direktiivin esittämä minimi ja suotuisampia säännöksiä olisi myös mahdollista esittää. Kolme kuukautta on Suomen työmarkkinoiden realiteetit huomioiden lyhyt aika uudelleen työllistymiseksi.

Esityksessä suoja-ajasta keskeistä on, että ulkomaalaisen työolot on selvitetty. Säännösten soveltamisen arviointivastuu on Maahanmuuttovirastolla, joka voisi asian harkinnassa ottaa huomioon työntekijän kertomien seikkojen lisäksi muilta viranomaisilta, kuten esimerkiksi työsuojeluviranomaiselta, poliisilta tai rajaviranomaiselta, saamansa tiedot. Tästä syystä Akava huomauttaa, että työolojen selvittämiseen tähtäävien viranomaistahojen resurssien varmistaminen on suoja-ajan käytännön toteutumisen kannalta olennaista. Tämä on tärkeää myös siksi, että direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytössä on tehokkaita mekanismeja, joiden avulla kolmansista maista tulleet työntekijät voivat tehdä kanteluja työnantajastaan. Kyseisen artiklan mukaan on myös varmistettava, että kanteluista ei tule seuraamuksia työntekijöille.

Akava mielestä on kannatettavaa ja selkeämpää, että jatkossa vain työntekijän kansalaisuudella on vaikutusta työnantajan ilmoitusvelvollisuuteen. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä huomioida, että Euroopan unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun direktiivin 2003/38/EY perustuen kattaa myös kolmansista maista tulleet perheenjäsenet direktiivissä määritellyllä laajuudella. Vastuu ja velvollisuus perhesuhteiden selvittämisestä tulisi kuitenkin Akavan näkemyksen mukaan olla Maahanmuuttoviranomaisella työnantajan sijaan.

Esityksessä mainitusti yhdistelmä lupadirektiivin uudessa 13 artiklassa säädetään seurannasta, arvioinnista, tarkastuksista ja seuraamuksista. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimenpiteistä, joilla estetään työnantajien mahdollisia väärinkäytöksiä ja määrätään seuraamuksia, jos työnantajat rikkovat 12 artiklan nojalla annettuja yhdenvertaista kohtelua koskevia kansallisia säännöksiä. Näihin sisältyy se, että kolmansista maista tulleet työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa esimerkiksi työehdot ja -olot, mukaan lukien palkka ja irtisanominen, työaika, vapaat ja lomat ja miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä työterveys ja -turvallisuus huomioiden. Hallitus ei esitä uusia toimenpidesäädöksiä keväällä 2023 julkaistuu Työperäisen hyväksikäytön vastaiseen toimenpideohjelmaan vedoten. Toimenpideohjelmassa on kuitenkin esitetty useita selvityksiä, arvioiteja ja koulutuksia, jotka eivät takaa direktiivin edellyttämien seurannan, arvioinnin ja tarkastusten toteutumista. Hallitus on toimintakaudellaan esimerkiksi tehnyt kyseisen toimenpideohjelman suositusten vastaisia rahoitusleikkauksia, jotka vaarantavat toimenpiteiden seurannan ja seuraamusten toteuttamisedellytyksiä. Tästä syystä Akava huomauttaa, että direktiivin edellyttämät vaatimukset estää työnantajien mahdollisia väärinkäytöksiä ja määrätä seuraamuksia edellyttävät lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi asianomaisten viranomaisten ja muiden tahojen asianmukaista resurssointia.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista työnantajille, jotka eivät ole täyttäneet direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Hallituksen esityksessä ei esitetä nimenomaisesti kyseisen direktiivin velvoitteiden rikkomiseen liittyviä seuraamuksia, vedoten työelämän lainsäädäntöön yleisesti. Akava korostaa myös työnantajien seuraamuksien osalta mahdollisen lisälainsäädännön tarkastelun tarvetta. Hallituksen

maaliskuussa 2026 esittämät muutokset rikoslakiin työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi ovat oikeasuuntaisia toimenpiteitä.

Lopuksi Akava nostaa esille, että komission täytäntöönpanokertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivistä 2011/98/EU huomautetaan, että Suomessa sovellettavat oikeussuojakeinot vaikuttavat epäasianmukaisilta ja voivat aiheuttaa pitkään kestävästä oikeudellisesta epävarmuudesta. Hallitus esityksessä ei mainita sovellettuja tai ehdotettuja muutoksia tämän osalta, joten asia tulisi huomioida tulevissa työperäisen hyväksikäytön vastaisissa toimenpiteissä.

Amnesty International Suomen osasto

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että sallittua työttömyysaikaa, jonka aikana oleskelulupaa ei saa peruuttaa, pidennettäisiin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalaisella on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot. Esitys perustuu EU:n yhdistelmälapadirektiiviin ja sen 11 artiklan 6 kohdan säännökseen.

Amnesty pitää ehdotettua muutosta tervetulleena ja tarpeellisena. Työperäistä hyväksikäyttöä kokeneet maahan muuttaneet saattavat jäädä työsuhteeseen, mikäli heillä on pelko maasta poistamisesta työstä irtisanoutuessaan. Jotta työperäiseen hyväksikäyttöön voidaan puuttua, tulee maahan muuttaneilla olla aito mahdollisuus ilmoittaa hyväksikäytöstä viranomaisille ja päästä pois alistavasta työsuhteesta.

Amnesty kuitenkin katsoo, että sallitun työttömyysajan tulisi olla pidempi, kuin ehdotettu kolme lisäkuukautta, mikä vastaa joko puolta vuotta tai yhdeksää kuukautta riippuen työsuhteen laadusta, eli siitä, katsotaanko henkilö esimerkiksi erityisasiantuntijaksi vai ei. Uudelleen työllistymisen nopeus riippuu suhdanteista ja huonossa suhdannetilanteessa työntekijä ei myöskään pidennetyllä sallitulla työttömyysajalla välttämättä uskalla irtisanoutua tai ottaa riskiä siitä, että hänet irtisanotaan tuodessaan hyväksikäytön esille. Amnesty toteaa, että koska kyse on direktiivissä esitetystä minimivaatimuksesta, asiassa on mahdollisuus esittää suotuisampia säännöksiä.

Amnesty myös huomauttaa, että uhrien asemaa ja oikeuksia tulee edistää konkreettisin keinoin. Esitysluonnoksessa mainitaan olevan keskeistä, että ulkomaalaisen työolot on selvitetty ja on ilmennyt erityistä hyväksikäyttöä. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisilla on selvittämisvelvollisuus. Maahanmuuttoviranomaisen tulee myös oma-aloitteisesti selvittää, täytyvätkö jatkoluvan edellytykset ulkomaalaislain 54 b §:n (työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa) perusteella. Maahan muuttaneille tulee kuitenkin osoittaa tehokkaita ja yksinkertaisia keinoja ilmoittaa hyväksikäytöstä. Lisäksi heille tulee tiedottaa heidän oikeuksistaan, jotta heillä tosiasiallisesti olisi tieto ja mahdollisuus ilmoittaa hyväksikäytöstä. Viranomaistoimien alistavia työnantaja kohtaan tulee myös olla oikea-aikaisia ja tehokkaita, jotta hyväksikäyttöä saadaan kitkettyä ja ettei työntekijöille tule seuraamuksia. Näitä olisi hyvä avata hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK tukee esitystä, jolla pidennetään työperusteisen oleskelun ns. suoja-aikaa kolmella kuukaudella, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalaisella on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot. Termi viittaa ns. työnantajasanktiodirektiivin määritelmään ja implementoitu ulkomaalaislakiin. Lainkohdan soveltaminen on Suomessa jäänyt vähäiseksi. Asiaa avataan esityksessä, mutta on hienoa epäselvää, miten hyväksikäytön moitittavuutta arvioidaan suhteessa esimerkiksi 54 b pykälään.

EK kannattaa myös ulkomaalaislain 82 §:n ja työnantajan velvollisuuksien selkeyttämistä siten, että merkitystä on vain sillä, mikä on palvelukseen otetun ulkomaalaisen kansalaisuus.

Kansaneläkelaitos

Nyt lausuttavan esityksen mukaan työttömyysaikaa, jolloin oleskelulupaa ei saa peruuttaa, pidennetään kolmella kuukaudella, mikäli työntekijällä on ollut yhdistelmälapadirektiivissä määritellyt erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot.

Oleskeluluvan voimassaololla ja vastaavasti sen päättymisellä on merkittävä vaikutus ratkaistaessa oikeus Kelan etuuksiin ja julkiseen terveydenhuoltoon (hoito-oikeus). Tätä yhteyttä avataan seuraavassa.

Suomessa työskentelevän kolmannen maan kansalaisen oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin Asumisperusteisilla etuuksilla tarkoitetaan muun muassa sairausvakuutusetuksia (esim. sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä korvaukset lääkkeistä ja yksityisen terveydenhuollon kustannuksista), lapsilisää, vammaisetuuksia, yleistä asumistukea ja kansaneläkettä. Oikeudesta asumisperusteisiin etuuksiin Suomessa asumisen ja työskentelyn perusteella säädetään asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa säädetyssä laissa (AspSotuL 16/2019), sekä etuuslaeissa. Sairausvakuutetulla voi olla oikeus myös Kelan kuntoutuspalveluihin ja kuntoutusrahaan.

Oleskelulupavaatimus

Asiallisen perusteen (Suomessa asuminen tai työskentely) lisäksi oikeus etuuksiin edellyttää kolmannen maan kansalaiselta voimassa olevaa oleskelulupaa tai muuten ulkomaalaislainsäädäntöön perustuvaa laillista työskentelyä ja oleskelua Suomessa (AspSotuL 4 §).

Oikeus etuuksiin asumisen perusteella

Suomeen eri perusteilla tulevan henkilön oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin perustuu yleensä vakinaiseen asumiseen Suomessa. Kela arvioi ja ratkaisee muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuuden ottamalla huomioon, mitä kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä todetaan ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määrittymisestä. Kela kuitenkin arvioi asumisen vakinaisuuden itsenäisesti, eikä ole sidottu Digi- ja väestötietoviraston tekemään kotikuntaratkaisuun.

Kotikuntalain 4 §:ssä on vakinaista muuttoa ja asumista osoittavina seikkoina todettu mm. vakinainen A-oleskelulupa sekä perheside Suomessa jo asuvaan henkilöön. Tilapäisen B-oleskeluluvan haltijan vakinaista muuttoa ja asumista osoittaa toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajalle tehty työsopimus, jolloin työntekijää pidetään Suomessa asuvana jo työskentelyn aloittamisesta lukien. Myös jo toteutunut yhden vuoden oleskelu Suomessa mahdollistaa työntekijän oikeuden etuuksiin Suomessa asuvana.

Oikeus etuuksiin työskentelyn perusteella

Eräisiin Kelan etuuksiin on oikeus myös Suomessa työskentelyn perusteella, vaikka vakinaista asumista koskevat edellytykset eivät täytyisi. Jos henkilö työskentelee ja ansaitsee vähintään 800,02 euroa kuukaudessa, on hänellä oikeus muun muassa sairausvakuutuksen etuuksiin sekä lapsilisään Suomessa oleskelevista lapsista (AspSotuL 7 §). Toisin sanoen kolmannesta maasta tulevan työntekijän oikeus etuuksiin on rajoitettu, mikäli hänen ei samalla katsota asuvan Suomessa vakinaisesti. Työntekijän rajoitettu oikeus etuuksiin tarkoittaa sitä, että mm. yleiseen asumistukeen ja äitiysavustukseen ei ole oikeutta. Alun perin työntekijänä rajoitetusti oikeuden etuuksiin saanut henkilö voidaan Suomessa oleskelun jatkuessa katsoa vakinaisesti Suomessa asuvaksi haetun etuuden tätä edellyttäessä esimerkiksi ensimmäisen lyhyen määräaikaisen työsopimuksen muuttuessa toistaiseksi voimassa olevaksi.

Työntekijän ns. jälkisuoja

Alun perin työntekijänä rajoitetun oikeuden etuuksiin saaneen henkilön oikeus etuuksiin voi jatkua vielä työskentelyn päättyessä, keskeytyessä tai vähentyessä siten, että kuukausiansiot eivät yllä vähimmäismäärään. Tämä ns. jälkisuojasäännös (AspSotuL 8 §) soveltuu työntekijään, joka on työskennellyt Suomessa vähintään kuuden kuukauden ajan ennen olosuhdemuutosta. Kolmannen maan kansalaisen jälkisuojan kesto on sidottu oleskeluluvan voimassaoloon. Toisin sanoen etuuksia voidaan muiden edellytysten täytyessä maksaa niin kauan, kun työntekijän oleskelulupa on voimassa. Työtömäksi jääneen työntekijän oikeus etuuksiin jatkuu jälkisuojan perusteella vain, mikäli tämä on ilmoittautunut työnhakijaksi.

Oikeus perustoimeentulotukeen

Myös Kelan maksaman perustoimeentulotuen edellytyksenä on vakinainen Suomessa oleskelu ja voimassa oleva oleskelupa. Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, voidaan toimeentulotukena maksaa henkilön Suomessa oleskelun edelleen jatkuessa tukea ainoastaan välttämättömiin menoihin, kuten ruokaan ja lääkkeisiin.

Ehdotetut ulkomaalaislain muutokset suhteessa etuusoikeuksiin

Voimassa olevan lainsäädännön (UlkL 58 a §) mukaan työntekijän oleskeluluvan saaneella henkilöllä on työsuhteen päättyessä kolme kuukautta aikaa etsiä uusi työpaikka ilman vaikutusta oleskeluluvan voimassaoloon. Aika on kuusi kuukautta, mikäli kolmannen maan kansalaisella on ollut työntekijän oleskelulupa vähintään kaksi vuotta. Samoin erityisasiantuntijoilla, EU:n sinisen kortin haltijoilla, kasvuyrittäjillä ja ICT-lain tarkoittamilla johtajilla ja asiantuntijoilla aika on kuusi kuukautta. Ajat ovat enimmäisaikoja, jotka soveltuvat, mikäli myönnettyä lupaa on vielä jäljellä vähintään kolme tai kuusi kuukautta. Työntekijän oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos kolmen tai kuuden kuukauden työttömyysjakson aikana ei ole solmittu uutta työsuhdetta. Ulkomaalaislain 58 a § soveltuu ainoastaan henkilöihin, joiden oleskelupa on myönnetty työntöon perusteella. Säännös ei vaikuta henkilöön, jolle on myönnetty oleskelulupa esimerkiksi perhesiteen perusteella.

Kolmannen maan kansalaisen oikeus Kelan etuuksiin Suomessa asumisen tai työskentelyn perusteella edellyttää laillista Suomessa oleskelua, mikä tarkoittaa pääsääntöisesti vaatimusta voimassa olevasta oleskeluluvasta. Nyt ehdotettu muutos pidentää kolmella kuukaudella aikaa, jolloin oleskelulupaa ei voida peruuttaa. Näin on, mikäli työntekijällä on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot. Mikäli ehdotettu muutos toteutuu ja oleskeluluvan voimassaolo pidentyy, jatkaa se vastaavasti myös aikaa, jolloin henkilöllä on oleskelulupaedellytyksen puolesta oikeus Kelan etuuksiin. Mikäli työntekijän oleskelupa peruutetaan, päättyy oikeus Kelan etuuksiin oleskelulupaa koskevan Migrin peruuttamisratkaisun ajankohtaan. Merkitystä ei ole sillä, onko Kelan etuus päätös perustunut Suomessa asumiseen vai työskentelyyn.

Kolmansista maista maahanmuuttodirektiivin perusteella tulevan työntekijän hoito-oikeus

Kun kolmannesta maasta tuleva jonkin ns. maahanmuuttodirektiivin mukaisen oleskeluluvan omaava työntekijä saa oikeuden Suomen julkiseen terveydenhuoltoon, on hoito-oikeus voimassa oleskeluluvan päättymiseen asti. Henkilöllä on oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin asiakasmaksun hinnalla, ja vaikka hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa, on oikeus voimassa oleskeluluvan voimassaoloajan. Henkilö saa Kelasta hoito-oikeuspäätöksen ja todistuksen oikeudesta hoitoetuksiin Suomessa julkista terveydenhuoltoa varten. Jos henkilö on työeläke- ja/tai tapaturma- ja työttömyysvakuutettu, on hänellä oikeus vain julkisen terveydenhuollon palveluihin asiakasmaksun hinnalla Kelan myöntämällä todistuksella.

Vaikka henkilön työsuhde loppuisi oleskeluluvan voimassaolon aikana, eikä hän enää olisi sairausvakuutettu, on hänellä kuitenkin oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin asiakasmaksun hinnalla todistuksella oikeudesta hoitoetuksiin Suomessa oleskeluluvan voimassaolon ajan. Henkilöllä on oikeus maahanmuuttodirektiivin mukaisen oleskeluluvan perusteella Suomen julkiseen terveydenhuoltoon asiakasmaksulla jälkisuojan aikana samoilla perusteilla kuin työsuhteen voimassaolon ja sairausvakuuttamisen aikana. Jos oleskelulupa ei enää ole voimassa, henkilöllä ei ole oikeutta Suomen julkiseen terveydenhuoltoon asiakasmaksulla oleskeluluvan perusteella. Jos henkilöllä on kotikunta Suomessa, on hänellä oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin asiakasmaksun hinnalla samoin kuin Suomessa vakituisesti asuvilla.

Maininta kansaneläkkeen maksamisesta kolmansiin maihin

Luonnoksen sivuilla 15–16 kerrotaan eläkkeiden maksamisesta ulkomaille. Tekstiin sisältyy lause: ”Myös kansaneläkkeen maksu kolmansiin maihin määräytyy eläkkeensaajan kansalaisuudesta riippumatta kaikille samoin tavoin.” Lause on virheellinen tai vähintäänkin epätarkka. Kansaneläkkeenä maksettavaa vanhuuseläkettä tai työkyvyttömyyseläkettä ei makseta ulkomaille 1.2.2025 lukien, poikkeuksena eräät maat, joiden kanssa Suomella on kahdenvälinen sosiaaliturvasopimus.

Kunta- ja hyvinvointialueuetyöntajat, KT

KT kannattaa hallituksen esitysluonnoksen tavoitteita vahvistaa työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa työsuhteen päättyessä sekä lupamenettelyihin ja työnantajan velvollisuuksiin liittyvän sääntelyn selkeyttämistä.

KT pitää perusteltuna, että ulkomaalaisille, jotka jäävät työttömäksi ja on perusteltua aihetta epäillä, että hänellä on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot, turvataan pidempi kuin kolmen tai kuuden kuukauden suoja-aika, jolloin oleskelulupaa ei saa peruuttaa.

KT kannattaa esitysluonnoksen ehdotusta siitä, että jos oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen on olosuhteista johtuen monimutkaista, toimivaltainen viranomais voi käyttää enemmän aikaa sen

ratkaisemiseksi. KT pitää kuitenkin tärkeänä, että ”olosuhteet”, joiden vuoksi oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen katsotaan monimutkaiseksi ja käsittelyprosessi viivästyy, on selkäesti määritelty käsittelyprosessien läpinäkyvyyden turvaamiseksi. KT korostaa, ettei käsittelyaikojen pidentämisen mahdollisuus saa muodostua käytännössä uudeksi normaaliksi työperäisten oleskelulupien käsittelyssä. Lupaprosessien sujuvuus ja ennakoitavuus ovat keskeisiä työnantajien toiminnan kannalta.

KT kannattaa lisäksi sitä, että määräajan pidentämiselle asetetaan selkeä enimmäiskesto. Ehdotettu muutos lisää ennakoitavuutta verrattuna nykytilaan.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan viranomaisen tulisi saattaa tieto käsittelyn viivästyisestä hakijan saataville tämän hakemusta koskeviin tietoihin tietojärjestelmään, josta se olisi hakijan todettavissa, taikka muulla tavalla informoida hakijaa. KT pitää tärkeänä saattaa tieto myös oleskelulupahakemukseen liittyneelle työnantajalle esimerkiksi työnantajan sähköisen asiointipalvelun kautta. Oleskelulupahakemuksen käsittelyajan pidentyminen voi vaikuttaa merkittävästi muun muassa työn aloituksen viivästytykseen. Tieto käsittelyajan pidentymisestä voitaisiin toimittaa myös työnantajalle automaattiviestillä sähköisen asiointipalvelun kautta.

KT kannattaa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua työnantajan ilmoittamisvelvollisuuden selkeyttämistä. Nykyinen sääntely on aiheuttanut epävarmuutta erityisesti EU- ja ETA-kansalaisten perheenjäsenten osalta. Jatkossa työnantajan ilmoittamisvelvollisuuden kytkeytyessä yksiselitteisemmin työntekijän kansalaisuuteen työnantajien ilmoittamisvelvollisuuteen liittyvä hallinnollinen kuorma ja epävarmuus ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä vähentyy. KT pitää tärkeänä, että muutoksesta viestitään selkeästi työnantajille ja että ohjeistus on helposti saatavilla Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla.

KT pitää tärkeänä, että maahantuloa ja ulkomaalaisten työntekoa sääntelevä lainsäädäntö on kokonaisuutena selkeä ja että aiemmista muutoksista syntyneet epäohjonmukaisuudet korjataan viivytyksettä.

Maahanmuuttovirasto

Luonnoksen alkupuolella direktiivin artiklakohtaisessa esittelyssä viraston huomio kiinnittyi 5 artiklan 1 kohdan esittelyyn (s. 9). Siinä viitataan ensimmäisen oleskeluluvan hakemispaiikkaa koskevaan ulkomaalaislain 60 § 3 momentin pääsääntöön. Viittaus ei huomioi pääsääntöön säädettyjä poikkeuksia, joten viittaus koko 60 §:ään olisi kattavampi.

Maahanmuuttovirasto ei tunnistanut, että direktiivistä johtuvat muutokset aiheuttaisivat välttämättömiä kehitystarpeita viraston asiankäsittelyjärjestelmään. Muutetun lain soveltaminen vaikuttaa pääosin mahdolliselta järjestelmän nykyisiä ominaisuuksia käyttäen.

Viraston on kuitenkin mukautettava monia sisäisiä toimintatapojaan, kuten työnhallintaa ja käsittelyaikojen seurantaa. Parhailtaan virasto valmistelee kokeellista käsittelyaikojen raportointia, mutta toimintatavan valmistuminen lain aiottuun voimaantuloon mennessä ei näytä realistiselta. Aiottu voimaantuloaika on hyvin tiukka myös 84 §:n mukaisen pidennetystä käsittelyajasta tiedottamisen kannalta, eikä ole realistista, että sitäkään koskeva menettely olisi tuolloin täysin valmis.

Maahanmuuttovirastossa tehtiin huomio uuden 58 a §:n 5 momentin mukaisen suoja-ajan suhteesta 54 b §:ään, eli työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävään jatkolupaan. Käytännössä tuo lupa voidaan myöntää tilanteissa, joihin voi liittyä jopa lievempiä kuin 58 a § 5 momentin tarkoittamia erityistä hyväksikäyttöä osoittavia työoloja.

Vaikka 58 a § 5 momentin taustalla onkin direktiivin velvoittava määräys, sen vaikuttavuus voi Suomen oloissa jäädä rajalliseksi, koska erityisen hyväksikäytön kohteeksi joutunut voi halutessaan hakea myös 54 b §:n mukaista jatkolupaa.

Esityksen 84 §:n muutos toisaalta selkiyttäisi enimmäiskäsittelyaikaa määräämällä selvän rajan myös pidennetylle käsittelyajalle. Toisaalta käsittelyaika asettaa haasteita Maahanmuuttoviraston toiminnalle.

Käsittelyajan laskentatapa on ongelmallinen tilanteessa, jossa virasto ei ole varsinaisesti pyytänyt lisäselvitystä, eikä kyse ole viraston tekemän tutkinnan monimutkaisuudesta, vaan virasto odottaa toisen viranomaisen samanaikaisesti käsittelemän asian etenemistä.

Kyse voi olla esimerkiksi poliisin esitutkinnasta tai työsuojeluviranomaisen tarkastuksesta. Sellaisella voi olla suuri merkitys työperusteisen oleskelulupa-asian kannalta. Tilanteet voivat liittyä esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön, ihmiskaupan tai laittoman maahantulon torjuntaan taikka sisäiseen turvallisuuteen.

Mikäli direktiivi sen mahdollistaa, näissä tilanteissa olisi hyvä, että Maahanmuuttovirasto voisi 84 §:n rajoittamatta odottaa toisen viranomaisen samanaikaisten toimien etenemistä tai valmistumista, jos sillä voi olla merkitystä myös oleskelulupa-asianssa.

Lisäksi enimmäiskäsittelyajan jakaminen yrittäjän ja kasvuyrittäjän oleskelulupien kohdalla epätasaisesti eri viranomaisten kesken voi joissakin tapauksissa vaikeuttaa Maahanmuuttoviraston toimintaa. Näidenkin hakemusten kohdalla ilmenee yksittäistapauksia, joissa myös Maahanmuuttovirastolta tarvitaan monimutkaista tutkintaa.

Esityksen 81a §:n muutos olisi tarpeellinen, mutta sen muotoilua voisi vielä jatkovalmistelussa arvioida ja tarvittaessa tarkentaa.

Nykyisestä 81 a § (255/2025) 2 momentista oli jäänyt tahattomasti pois sitä edeltäneessä 81 a § 3 momentissa (216/2023) ollut maininta "muulla perusteella myönnetystä oleskeluluvasta". Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan vanhassa laissa "muulla perusteella" tarkoitettiin vain 45 § 1 momentin 3 kohtaa ("muu erityinen syy luvan myöntämiselle"), ei 45 §:ää kokonaisuudessaan.

Luonnoksen mukainen viittaus 45 § 1 momentin 3 kohdan sijaan koko 45 §:ään voisi mahdollisesti rikkoa työnteko-oikeutetta koskevan sääntelyn eheyden ja johtaa uusiin tahattomiin vaikutuksiin.

Esimerkiksi 81 a § 2 momentin mukainen rajoitettu työnteko-oikeus voisi silloin ulottua koskemaan myös 45 § 3 momentin mukaisia perhesiteen perusteella myönnettäviä tilapäisiä oleskelulupia. Nyt kaikkiin perhesiteen perusteella myönnettyihin oleskelulupiiin liittyy kuitenkin 81 a § 1 momentin 2 kohdan nojalla rajoittamaton työnteko-oikeus luvan lajista (A/B) riippumatta.

Luonnoksen mukainen muutos vaikuttaa siis epä johdonmukaiselta 81 a § 1 momentin 2 kohdan ja 81 a § 2 momentin 3 kohdan osalta. Selkeämpää voisi olla, jos 81a §:ään lisättäisiin viittaus nimenomaan 45 § 1 momentin 3 kohtaan.

Esityksen 82 § 2 momentin muutoksen osalta virastossa nousi esiin kysymys, onko unionin kansalaisen perheenjäsenä koskeva työnantajan ilmoitusvelvollisuus mahdollinen myös ns. vapaan liikkuvuuden direktiivin (2003/38/EY) 23 artiklan valossa sekä ottaen huomioon 10 artiklan määräykset oleskelukortin myöntämiseksi esitettävistä selvityksistä.

Työnantajan kannalta olisi sinänsä selkeää, jos sen olisi tehtävä ilmoitus yhdenmukaisesti kaikista työntekijöistään, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin hyvä varmistaa, että vapaan liikkuvuuden direktiivikin mahdollistaa ilmoitusmenettelyn. Direktiivi määrää tyhjentävästi muun muassa siitä, mitä selvityksiä perheenjäsenen oleskelukorttia varten saa edellyttää. Unionin kansalaisen perheenjäsenen työsuhdetta koskevalla tiedolla ei ole vaikutusta hänen oleskeluoikeutensa eikä siitä osoitukseksi annettavan oleskelukortin kannalta. Hänen oleskeluoikeutensa johdetaan unionin kansalaisen oleskeluoikeudesta, eikä oikeus perustu perheenjäsenen omaan työntekoon.

Tässä yhteydessä on hyvä huomioida myös EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliseen erosopimukseen perustuvan ns. brexit-oleskeluoikeuden haltijat. Heitä on tällä hetkellä Suomessa runsaat 4000, eikä heidän työnantajiltaan edellytetä kyseisiä ilmoituksia.

Lisäksi 82 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden osalta on ilmennyt epätietoisuutta ja eri viranomaisten poikkeavia näkemyksiä siitä, pitääkö ilmoitus tehdä myös lähetetyistä työntekijöistä. Sitä koskeva kirjaus esimerkiksi pykälän perusteluihin selkiyttäisi tilannetta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on osa Maahanmuuttovirastoa, joten se toteaa tässä osana viraston muuta lausuntoa, ettei sillä ole huomioita auttamisjärjestelmän toiminnan ja tehtävien näkökulmasta.

Poliisihallitus

Poliisihallitus kannattaa lakimuutosta, jossa erityisen hyväksikäytön kohteeksi joutunut työntekijä saa pisimmän suoja-ajan oleskeluluvan peruuttamiselta ja maastapoistamispäätökseltä. Esityksessä ehdotetaan, että näissä tilanteissa työntekijän suoja-aika olisi kolme kuukautta pidempi kuin muissa tapauksissa. Käytännössä suoja-aika olisi jatkossa kuusi tai yhdeksän kuukautta. Suoja-aikana työntekijä voisi palautua erityisestä rasituksesta ja etsiä uutta työtä. Lainmuutoksella ei nähdä olevan vähäistä suurempia vaikutuksia poliisin toimialueeseen, mutta pitkän suoja-ajan antamisen perusteena todennäköisesti tulee olemaan poliisin esitutinnan yhteydessä keräämää informaatiota. Näiltä osin on varmistettava, että oma-aloitteisiin tiedonluovutuksiin ei ole esteitä Maahanmuuttoviranomaisen ja esitutkintaviranomaisen välillä.

Työnantajan tulee ilmoittaa Maahanmuuttoviranomaiselle palkkaamastaan kolmannen maan kansalaisesta ulkomaalaislain 82 §:n perusteella. Poliisihallitus pitää erityisen tärkeänä, että laki on yksiselitteisen selkeä, täsmällinen ja tarkkarajainen työnantajan ilmoittamisvelvollisuuden osalta, koska ilmoittamisvelvollisuuden jättäminen voi johtaa rangaistusseuraamukseen työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena (ulkomaalaislaki 186 §). Lainkohta tässä uudistuksessa mielestämme kattaa vaaditun, mutta lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut eivät ole onnistuneet erityisen hyvin tukemaan lain sanamuotoa.

Poliisihallituksella ei ole muuta lausuttavaa omaan toimialueeseen liittyen muihin muutoksessa olleisiin kysymyksiin.

Rikosuhripäivystys

Rikosuhripäivystys kannattaa 3 kk (/6 kk) ”suoja-ajan” pidentämistä kolmella kuukaudella niissä tapauksissa, joissa on aihetta epäillä ulkomaalaisen työntekijän työskennelleen hyväksikäyttöolosuhteissa. Toteamme kuitenkin samoin, kuin yhdistelmäluPADirektiivin alkuperäisen kansallisen täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä antamassamme lausunnossa, ettei esityksestä käy ilmi toimenpiteitä, joiden avulla pyrittäisiin edistämään näiden olosuhteiden ilmituloa ja lieventämään alkuperäisestä lakimuutoksesta aiheutuneita työperäisen hyväksikäytön torjunnan kannalta negatiivisia vaikutuksia.

Asiasta syksyllä 2024 antamassamme lausunnossa toimme esille huolestamme siitä, että työnantajan ilmoitusvelvollisuuden asettaminen työsuhteen päätyttyä yhdistettynä oleskeluluvan perumismenettelyn aloittamiseen 3 kk työttömyyden jälkeen nostaisi entisestään työntekijän kynnystä irtaantua hyväksikäytöstä ja tuoda sitä esille viranomaisille lisäämällä työntekijöiden pelkoa oleskeluluvan perumisesta ja maasta poistamisesta. Usea asiakkaamme on sittemmin todennut lakimuutoksella olleen juuri tämä vaikutus ja tuntevansa hyväksikäyttötyössä jatkavia työntekijöitä, jotka eivät uskalla tuoda tilannettaan lakimuutoksen vuoksi ilmi. Olemme kuulleet myös tapauksista, joissa työnantaja on suoraan viittänyt tehtyyn lakimuutokseen uhkailu-/painostamistarkoituksessa.

Vaikka ”suoja-ajan” pidentäminen 3 kuukaudella voikin antaa hyväksikäytöstä irtaantuvalla työntekijälle sinänsä tarpeellista lisäaikaa tilanteen selvittämiseksi silloin, kun hyväksikäyttöolosuhteet tulevat ilmi, pidämme toimenpidettä teholtaan heikkona. Mikäli nykytilanteessa työntekijä tuo työsuhteen päättyessä ilmi hyväksikäyttöön viittaavia seikkoja, tulee hänen saada Ulkl 54 b § mukaiseen oleskelulupaan (ns. uhke-lupaan) liittyvää neuvontaa sekä tilaisuus hakea tätä lupaa mahdollisesti peruttavan työntekijän oleskeluluvan tilalle. Ymmärtääksemme työntekijä saisi Maahanmuuttovirastosta tätä neuvontaa samalla tavalla tuotuaan hyväksikäyttöviitteitä esille käsitteillä olevan lakiesityksen tultua voimaan, ja ero nykytilanteeseen olisi ainoastaan se, että työntekijä voisi mahdollisesti tulevaisuudessa jättää uhke-lupahakemuksen 3 kuukautta myöhemmin.

Esitykseen ei kuitenkaan sisälly mitään sellaisia toimenpiteitä, joilla pyrittäisiin vähentämään perumismenettelyn aiheuttamaa ulkomaalaisten työntekijöiden epäluottamusta viranomaisiin tai muulla tavoin edistämään hyväksikäytön ilmituloa, jotta niitä tapauksia, joihin 3 kk ”suoja-ajan” pidennystä sovellettaisiin, voisi tulla nykyistä enemmän viranomaisten tietoon. Esityksestä ei myöskään käy ilmi se, miten toimittaisiin tilanteessa, jossa hyväksikäyttöviitteet tulisivat ilmi vasta silloin, kun Maahanmuuttovirasto on jo päättänyt työntekijän oleskeluluvan perumisesta 3 kuukauden työttömyyden jälkeen.

Haluamme edelleen huomauttaa, että työperäinen hyväksikäyttö tulee hyvin harvoin ilmi silloin, kun uhri ei uskalla kertoa hyväksikäytöstä viranomaisille, eikä sitä tällöin usein pysty havaitsemaan tehokkaallakaan viranomaisvalvonnalla. Tämän lisäksi on huomioitava, että vaikka hyväksikäytön välittömät

vaikutukset kohdistuvat sen uhreihin, ilmiön jatkuminen vaikuttaa haitallisesti koko yhteiskuntaan muun muassa kilpailua vääristäen, mikä aiheuttaa lainkuuliaisille yrityksille merkittävää haittaa. Näistä syistä lainsäädäntömuutosten tulisi tähdätä siihen, että uhrit uskaltavat kertoa olosuhteistaan eikä johdeta päinvastaiseen lopputulokseen; tai vähintään pyrkiä vähentämään niitä vaikutuksia, jotka estävät uhreja tuomasta tilannetta ilmi.

Aiemmin mainitussa alkuperäistä lakiesitystä koskevassa lausunnossamme ehdotimme, että työttömäksi jääneellä ulkomaalaisella työntekijällä olisi pääsy maksuttomiin neuvontapalveluihin ja että Maahanmuuttovirasto pyrkisi [ainakin oleskeluluvan perumisharkintaan johtavissa tapauksissa] selvittämään työsuhteen päättymisen syitä ja niiden lainmukaisuutta. Näillä toimenpiteillä olisi näkemyksemme mukaan voitu tasapainottaa sittemmin tehdyn lakimuutoksen työntekijän oikeusasemaa heikentäviä vaikutuksia. Pidämme edelleen näitä toimia tarpeellisena sen varmistamiseksi, etteivät ulkomaalaislain muutokset tee tyhjäksi hallituksen tavoitteita työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisestä ja siihen vahvemmin puuttumisesta. Mikäli irtisanomisten tai väitettyjen työntekijän irtisanoutumisten syitä ei selvitetä eikä työntekijöille tarjota neuvontaa, on olemassa suuri riski sille, että oikeuksistaan tietämättömiä työntekijöitä karkotetaan maasta. Tämä taas voi mahdollistaa esimerkiksi sen, että kynnsrahoja työntekijöiltä perivät yritykset jatkavat toimintaansa ja tuovat uusia uhreja maahan karkotettujen tilalle.

Esityksen sivulla 17 todetaan direktiivin artiklan 2 velvoittavan jäsenvaltiot säätämään tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista työnantajille, jotka eivät täytä direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Tämän jälkeen esityksessä (s. 17–19) käydään läpi esimerkiksi työsopimuslain ja työterveyshuoltolain määräyksiä sekä niiden rikkomisesta aiheutuvia sakkorangaistuksia tai korvausvelvollisuuksia. Rikosuhripäivystys huomauttaa, että näiden korvausten vaatiminen edellyttää työntekijältä siviilikanteen nostamista työnantajaa vastaan, mihin liittyy huomattava kuluriski etenkin silloin, kun työntekijä ei ole ammattiliiton jäsen tai ei ole ollut liiton jäsen niin pitkään, että liitto myöntäisi hänelle oikeusapua, mistä syystä harvoilla ulkomaalaisilla työntekijöillä on todellinen mahdollisuus aloittaa oikeusprosessi työnantajaa vastaan edes silloin, kun hänellä on tieto työsopimuslain mukaisista oikeuksistaan. Tämän lisäksi ehdotettu suoja-ajan pidennys ei ymmärtääksemme koskisi esimerkiksi laittomia irtisanomisia tai muita yksittäisiä työsopimuslain rikkomuksia, minkä vuoksi on mahdollista, että tämä ei ehtisi edes saada aikaa oikeusaputoimistosta työnantajan vastaisten oikeustoimien harkitsemiseksi ennen oleskeluluvan perumista työttömäksi jäämisen perusteella. Jo vuoden 2024 lausunnossamme esiin tuomamme mukaisesti tulisi myös mahdollisten laittomien irtisanomisten kohdalla ”suojaaikaa” jatkaa tarvittavan ajan asian riittauttamiseksi ja työntekijän oikeusturvan takaamiseksi.

Esityksen sivulla 19 todetaan, että direktiivin 13 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että työsuojelutarkastuksista vastaavilla viranomaisilla tai muilla toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy työpaikalle. Kyseisessä kohdassa säädetään myös, että jos työnantaja tarjoaa majoituksen (ja jos kansallisessa lainsäädännössä jäsenvaltion kansalaisten osalta niin säädetään), pääsy työpaikalle sisältää pääsyn kyseiseen majoitukseen edellyttäen, että työntekijä tähän suostuu. Tämän jälkeen esityksessä todetaan, että asuntojen terveydellisiä olosuhteita (esim. ilmanvaihto, melu tai hoitamaton kosteusvaurio) valvoo kunnan terveydensuojeluviranomainen, mm. pelastuslain määräyksiä (esim. paloturvallisuus) valvovat pelastusviranomaiset ja että rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä rakennukseen tai huonetiloihin, mikäli on perusteltu syy epäillä, että rakentamista tai rakennuksen kunnossapitoa koskevia säännöksiä on rikottu.

Rikosuhripäivystys huomauttaa, että esityksessä esitetty selvitys työntekijöiden asumisolojen valvonnasta tuo selvästi esille tarpeen selkeyttää sekä työnantajan järjestämän majoituksen vähimmäislaatuksia että tällaisen asumisen valvontaa. Rikosuhripäivystys on useasti yrittänyt selvittää asiakkaiden neuvontaa varten sitä, millä perusteella voidaan arvioida esimerkiksi majoituksen hygieniat- tai varustelutasoa, saniteettitilojen saatavuutta tai asunnon tilavuutta suhteessa siellä majoittuvien henkilöiden määrään, saamatta kuitenkaan vastausta kysymyksiin miltään viranomaiselta. Ottaen huomioon sen, miten usein puutteellisia majoitusoloja on käsitelty sekä Rikosuhripäivystyksen asiakasyhteyden-otoissa että esimerkiksi työperäistä ihmiskauppaa koskevissa oikeusprosesseissa, on tarve jonkinlaisen vähimmäiskriteeristön luomiselle ilmeinen. Tällä vastattaisiin samalla myös lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY 3 artiklan vaatimukseen, että jäsenvaltio takaa vahvistetut työehdot koskien muun muassa työnantajan järjestämän majoituksen olosuhteita.

Lisäksi eri viranomaisille hajaannutettu valvontavastuu on omiaan tekemään ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusolojen valvonnasta erittäin vaikeaa, mikä on ollut ilmeistä esimerkiksi niillä tarkastuskäynneillä, joille Rikosuhripäivystys on osallistunut eri viranomaisten kanssa. Usein työnantajan

järjestämän majoituksen laatu ja työntekijöiden asuinolot liittyvät niin läheisesti muihin työntekijän olosuhteisiin, ettei näkemyksemme mukaan ole tarkoituksenmukaista hajauttaa sen valvontaa muille viranomaisille sen sijaan, että työsuojeluviranomainen voisi valvoa niitä osana muuta työsuhteen vähimmäisehtojen valvontaa. Havaintojemme mukaan silloin, kun työnantajan järjestämä majoitus on selvästi heikkolaatuinen, on työsuhteeseen käytännössä aina liittynyt myös muulla tavoin puutteellisia työehtoja, kuten esimerkiksi alipalkkausta. Rikosuhripäivystys pitääkin tärkeänä, että vastuu majoitusolojen valvonnasta keskitetään työoloja laajemminkin valvovalle työsuojeluviranomaiselle, ja että työsuojelun valvontalain 9 §:ää muutetaan niin, että se mahdollistaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa tehtävät tarkastukset muutenkin kuin henkeä ja terveyttä olennaisesti uhkaavissa tilanteissa. Huomautamme lisäksi, että tämä muutos on välttämätön myös siksi, että se on nykytilanteessa ristiriidassa lain työntekijöiden lähettämisestä majoitusoloja koskevan 6 a §:n sekä sen 16 § 2 momentin kanssa, jossa säädetään, että lain valvontavastuu kuuluu työsuojeluviranomaiselle.

Sisäministeriö

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto kannattaa hallituksen esitysluonnosta, jolla pannaan täytäntöön ns. yhdistelmälapudirektiivi siltä osin kuin sitä ei ole vielä pantu täytäntöön ja toteutetaan säädöshuoltoa. Esitys vahvistaisi osaltaan työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa työsuhteen päättyessä ja selkiyttäisi lupamenettelyjä ja työnantajan velvollisuuksia koskevaa sääntelyä.

Jatkovalmistelun osalta maahanmuutto-osasto viittaa Maahanmuuttoviraston esitysluonnoksesta antamaan lausuntoon ja pyytää kiinnittämään huomiota siinä esitettyihin näkökohtiin.

STTK ry

STTK pitää esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina ja kolmansista maista rekrytoitavien työntekijöiden suojelua parantavina. Tapauskohtaisesti harkittu lisäaika parantaa työntekijän oikeusturvaa.

Esityksessä pidennetty suoja-aika kuitenkin edellyttää, että viranomaisella on perusteltua aihetta epäillä erityistä hyväksikäyttöä osoittavia työoloja. STTK korostaa, että työperäinen hyväksikäyttö on usein rakenteellista ja vaikeasti tunnistettavaa. Hyväksikäyttö voi ilmetä esimerkiksi alipalkkauksena, syrjintänä kielitaidon puutteisiin vedoten tai kohtuuttomien työolojen hyväksymisenä oleskeluluvan menettämisen pelossa. Työntekijän oleskeluoikeuden ollessa sidoksissa työsuhteen jatkumiseen, syntyy työntekijän ja työnantajan välille rakenteellisesti epätasapainoinen valtasuhde.

On riski, että kolmansista maista tulevat työntekijät eivät uskalla tuoda esiin mahdollista hyväksikäyttöä pelätessään työnsä, oleskelulupansa ja perheensä aseman vaarantuvan. STTK katsoo, että riippuvuussuhde lisää merkittävästi riskiä, että hyväksikäyttö jää viranomaisprosessissa tunnistamatta, eikä esityksessä tarkoitettu suoja toteudu käytännössä. Työsuhteeseen sidottu oleskeluoikeus altistaa kolmansista maista tulevat työntekijät hyväksikäytölle ja estää heitä tuomasta epäkohtia esiin, mikä heikentää esityksessä tarkoitettua suojan toteutumista käytännössä.

Näin ollen hallituksen esitys parantaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden asemaa muodollisesti, mutta ei huomioi esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön tunnistamisen vaikeutta niin viranomaisten kuin henkilön itsensä näkökulmasta. Ulkomaalaisten työntekijöiden tietämys omista oikeuksistaan on usein puutteellista, pitkänkin työskentely- ja oleskelulupajakson jälkeen.

STTK edellyttää, että esitystä jatkovalmistelussa kehitetään siten, että se ei ainoastaan ehkäise hyväksikäyttöä, vaan tukee kolmansista maista tulevien työntekijöiden pitkäjänteistä työllistymistä, pysyvää kotoutumista ja yhteiskuntaan kiinnittymistä.

STTK ry on lausunnossaan koskien hallituksen esitysluonnosta ulkomaalaislain muutoksista vuonna 2024 todennut, että kolmen tai kuuden kuukauden suoja-aika ei ole riittävä tilanteessa, jossa työperusteinen oleskelulupa sidotaan vahvemmin työsuhteeseen ja Suomesta on poistuttava määritellyn ajan kuluessa, mikäli henkilön työsuhde päättyy, eikä hän ole solminut uutta työsuhdetta. STTK piti myös kolmen ja kuuden kuukauden suoja-aikoja epäyhdenvertaisena eri alojen ja koulutustaustan omaavien ammattilaisten osalta, eikä katsonut sen huomioivan riittävästi työvoimapula-alojen tai alueellista työvoiman tarvetta erityisesti tilanteessa, jossa työmarkkinoiden työnhaku- ja uudelleen-työllistymisajat ovat todellisuudessa määräaikoja merkittävästi pidemmät.

STTK katsoi myös, että lyhyet suoja-ajat altistavat työhakijoita ottamaan vastaan mitä tahansa työtä ja siten myös lisäävät työperäisen hyväksikäytön, kiskonnan tapaisen työsyrynnän sekä harmaan talouden riskiä.

Lyhyt suoja-aika voi lisätä työntekijän riippuvuutta työnantajasta ja kasvattaa työperäisen hyväksikäytön riskiä, jos oleskeluluvan jatkuminen edellyttää minkä tahansa työn vastaanottamista millä tahansa ehdoilla.

STTK ry pitää perusteltuna esitystä suoja-ajan pidentämisestä tilanteessa, jossa työperäistä hyväksikäyttöä on syytä epäillä. Viranomaisten valvonnalla, resursseilla, koulutuksella ja osaamisella on kuitenkin keskeinen merkitys syrjinnän ja hyväksikäytön tunnistamisessa. STTK huomauttaakin, että esityksen vaikutuksia vastuuviranomaisten toimintaan ja resursseihin ei ole arvioitu riittävällä tarkkuudella. Esitystä tulisi täydentää tältä osin. Vaikutusarvioissa tulisi esittää arvio hyväksikäyttötilanteiden vuosittaisesta lukumäärästä sekä viranomaisille lakimuutoksesta aiheutuvasta lisätyöstä.

STTK katsoo, että oleskeluluvan ja työsuhteen välinen kytkentä ei saa heikentää työntekijän asemaa. Työntekijällä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus esimerkiksi puuttua epäkohtiin työpaikalla ja vaihtaa työpaikkaa.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa ulkomailta rekrytoitujen sote-ammattilaisten oikeudet, työehdot ja kohtelu on turvattava yhdenvertaisesti muiden alojen ammattilaisten kanssa. Sote-alalle tyypilliset määräaikaosuudet ja sijaisuudet edellyttävät joustavaa oleskelulupajärjestelmää. Työntekijällä tulee olla mahdollisuus siirtyä työnantajalta toiselle saman alan sisällä ilman kohtuutonta riskiä oleskeluoikeuden menettämisestä. Lainsäädännön tulee ehkäistä työntekijöiden hyväksikäyttöä ja vähentää riippuvuutta yksittäisestä työnantajasta.

Pitkät ja ennakoimattomat lupaprosessit vaikeuttavat henkilöstösuunnittelua hyvinvointialueilla ja palveluntuottajilla. Hallinnollisten prosessien tulee tukea sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuutta, laatua ja saatavuutta.

STTK korostaa, että eettisen kansainvälisen rekrytoinnin periaatteiden on toteuduttava ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla. Riittävä ja tehokas viranomaisvalvonta ehkäisee työsyryntää ja hyväksikäyttöä. Turvallinen, oikeudenmukainen ja ennakoitava työntekijän asema on edellytys laadukkaille palveluille. Työolojen ja oikeusturvan heikentyminen heijastuu suoraan esimerkiksi potilas- ja asiakas- turvallisuuteen.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

SAK:n mielestä esitykset ovat pääsääntöisesti kannatettavia. Esitetty lisäys ulkomaalaislain 58 a §:ään oleskeluluvan voimassaoloajan pidentämisestä kolmella kuukaudella tilanteissa, joissa työntekijällä on ollut erityistä hyväksikäyttöä koskevat työolot, on kannatettava. SAK toteaa, että lisäksi ulkomaalaislain 58 a §:ää tulisi muuttaa siten, että työntekijän päättymisen perusteella myönnettyä oleskelulupaa ei saa peruuttaa, jos työttömyysjakso on kestänyt enintään kahdeksan kuukautta. Nykyinen sääntely ei anna riittävän pitkää suoja-aikaa uuden työpaikan etsimiseen. Työnhaku- ja rekrytointiprosessit ovat nykyään pitkiä kaikissa työntekijä-, asiantuntija- ja johtotason tehtävissä sekä syntyperäisille suomalaisille että ulkomaalaisille työnhakijoille. Suoja-aikojen tulee olla yhdenvertaisuuden sekä viranomaistyön selkeyden vuoksi samanpituisia kaikissa työntekijäryhmissä.

Esitykset ulkomaalaislain 84 §:ään ovat myös perusteltuja poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyen hakemuksen tutkinnassa ja päätöksenteossa. SAK:n mielestä on perusteltua, että hakemuksen tutkinnan monimutkaisissa tilanteissa osapäätös tai lausunto on tehtävä kahdessa kuukaudessa ja varsinainen päätös lupahakemuksesta on tehtävä tämän jälkeen viimeistään kuukauden kuluessa. Perusteltua on myös, että poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät tutkinnan monimutkaisuuteen, Maahanmuuttoviraston on tehtävä päätös viimeistään kolmen kuukauden kuluessa.

Suomen Kuntaliitto ry

Kuntaliitto pitää yhdistelmä lupadirektiivin uudistamista tärkeänä ja ajankohtaisena, sillä alkuperäinen sääntelykokonaisuus ei enää vastannut nykyaikaisten työmarkkinoiden, työvoiman liikkuvuuden tai työntekijöiden oikeuksien suojan tarpeisiin.

Uudistetun direktiivin myötä sääntely muuttuu selkeämmäksi, kattavammaksi ja toimivammaksi väli-neeksi jäsenvaltioiden työvoimatarpeiden tukemiseen. Uudistuksen tavoitteet prosessien selkeyttämi-sestä, oikeusvarmuuden parantamisesta sekä EU:n ja Suomen kilpailukyvyyn vahvistamisesta kan-sainvälisillä työmarkkinoilla ovat siten perusteltuja ja kannatettavia.

Monella alalla on huomattava tarve ulkomaiselle työvoimalle. Ulkomaisen työvoiman oikeudenmukai-nen ja yhdenvertainen kohtelu on perusta sille, että työvoiman saatavuus on kestävä. Kuntaliitto pi-tääkin myönteisenä, että esitys parantaa työntekijöiden suojaa ja selkeyttää hyväksikäyttöön liittyvää sääntelyä. Merkittävää on etenkin pidempi suoja-aika tilanteissa, joissa on syytä epäillä työperäistä hyväksikäyttöä. Tämä vahvistaa haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa ja kannustaa ilmoit-tamaan väärinkäytöksistä ilman välitöntä pelkoa oleskeluluvan menettämisestä.

Suomen Pakolaisapu ry

Pidämme myönteisenä, että esitystä on valmistelun aikana täsmennetty useilta osin ja siinä tunniste-taan monia olemassa olevia sekä uusia oikeussuojan ja valvonnan mekanismeja. Monet ehdotetuista muu-toksista ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia.

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

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan osalta esityksessä viitataan määräajan ylittämisen seurauksena hallin-tokanteluun (hallintolain 8 a luku). On kuitenkin syytä todeta, että hallintokantelu ei yksin käytännössä takaa hakijalle tehokasta oikeussuojaa eikä nopeuta asian ratkaisemista yksittäistapauksessa. Me-nettelyn 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 perustelevuus, kokonaisuarkki ja muutoksenhaku). Pelkkä näiden muodollinen olemassaolo ei kuitenkaan vielä osoita, että haavoittuvassa asemassa olevalla työntekijällä olisi tosi-asiallinen 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 mahdolli-suus toimia tehokkaasti on usein ajallisesti hyvin rajallinen työsuhteen päättymisen jälkeen.

Direktiivin 11 artiklan osalta esityksessä todetaan perustellusti, että työnantajan vaihtaminen on voi-massa olevassa sääntelyssä monin osin mahdollista ja järjestelmä sisältää myös erityisiä suojameka-nismeja, 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 käytän-nössä.

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 löytä-miseksi, erityisesti silloin, jos työsuhte päättyy äkillisesti hyväksikäytön seurauksena, ja työntekijän valmiudet hakea uutta työtä ovat rajalliset. Suomen työmarkkinat voivat lisäksi olla rakenteeltaan vai-keasti saavutettavat erityisesti ulkomaalaistaustaisille työntekijöille, mikä entisestään vaikeuttaa no-peaa työllistymistä. Näin ollen suoja-ajan pituudella on keskeinen merkitys sen kannalta, onko työn-tekijällä 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 tilantee-seen, 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.

Suomen Yrittäjät ry

Suomen Yrittäjät pitää esitysluonnosta perusteltuna. Työperäisen hyväksikäytön torjunnassa on tärkeää pitää huolta hyväksikäytön uhrin oikeusasemasta. Uhrin aseman parantaminen edesauttaa työperäisen hyväksikäytön paljastumista ja lisää ulkomaalaisten työntekijöiden luottamusta viranomais-toimintaan.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, ulkomaalaisen työntekijän hyväksikäytön tilanteessa voivat tulla sovellettavaksi myös muut ulkomaalaislakiin sisältyvät hyväksikäytön uhria suojaavat säännökset. On huomattava, että nyt ehdotettava ulkomaalaislain 58 a §:n muutos edellyttää, että ulkomaalainen

työntekijä on jäänyt työttömäksi kesken oleskeluluvan voimassaolon ajan. Säännös ei siten vaikuta tilanteissa, joissa hyväksikäytössä on kyse tilanteista, joissa ulkomaalaisella henkilöllä ei ole lainkaan työhön oikeuttavaa lupaa.

Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota 58 a §:n perusteluihin, joiden mukaan ”erityistä hyväksikäyttöä osoittavia työoloja” käytännössä arvioidaan. Perusteluihin sisältyy merkittävää tulkinnanvaraisuutta siitä, milloin työehdot ovat olleet ”räikeässä epäsuhteessa” laillisten työntekijöiden työehtoihin nähden. Säännöksen soveltamiskäytännön muodostumisen kannalta olisi toivottavaa, jos esityksen perusteluissa esitettäisiin esimerkiksi oikeuskäytäntöön perustuen, milloin käsillä voisi olla ”räikeää epäsuhtaa” osoittavia tilanteita.

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä myös ulkomaalaislain 82 §:ään tehtävää muutosta, jolla täsmennettäisiin sitä, että työnantajan ei tarvitsisi tehdä ilmoitusta Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisen työntekijän palkkaamisesta silloin, kun työntekijä on EU- tai ETA-kansalainen. Muutos keventää hie-man työnantajan hallinnollista taakkaa eikä heikennä Maahanmuuttoviraston toimintaedellytyksiä.

Työsuojeluviranomainen

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan esitetty muutos on kannatettava, sillä työntekijällä on parempi mahdollisuus työllistyä uudelleen tai hakea uutta oleskelulupaa lisäsuoja-ajalla. Vaikka arvion erityistä hyväksikäyttöä osoittavista työoloista tekee Maahanmuuttovirasto, työsuojeluviranomaisen mahdolliset valvontahavainnot ovat Maahanmuuttoviraston käytettävissä.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että suoja-ajan pidentäminen kolmeksi kuukaudeksi on erittäin lyhyt hyväksikäyttöä osoittavien tilanteiden selvittämisessä työsuojeluviranomaisen valvonnassa ja erityisesti mahdollisessa rikosprosessissa. Mikäli työsuojelutarkastuksella havaittaisiin epäselvyyksiä ulkomaalaisten työntekijöiden työehdoissa tai työntekijöiden kertomukset palkoista ja työajoista eivät vastaisi työnantajan tarkastuksella toimittamaa työaikakirjanpitoa, palkkalaskelmia tai muuta materiaalia, kuluu asian selvittämisessä työsuojeluviranomaisessa viikkoja tai jopa kuukausia.

Mikäli työsuojeluviranomainen tekee valvontalain 50 §:n perusteella epäillystä rikoksesta ilmoituksen poliisille ja asia etenee rikosprosessiin, asian käsittely pidentyy ensin esitutkintaviranomaisessa ja sen jälkeen mahdollisessa tuomioistuinkäsittelyssä. Mikäli asianomistaja on ehtinyt poistua maasta, kun työnhaku ei ole esimerkiksi tuottanut tulosta, vaatii asian selvittäminen oikeusapupyynnöjä, joiden toteutuminen on hyvin epävarmaa, varsinkin puhuttaessa kolmansista maista. Asian selvittämiseksi työsuojeluviranomaisessa ja rikosvastuun toteuttamiseksi, esitetty kolmen kuukauden aika on erittäin lyhyt.

Ulkomaalaislain 52 §:ssä edellä mainitut asiat on huomioitu ihmiskaupan uhrien osalta ja 52 d §:ssä laittomasti maassa oleskelleiden ja työskennelleiden kolmannen maan kansalaisten osalta. Näin ollen kolmannen maan kansalainen, joka on joutunut erityisiä hyväksikäyttöä osoittaviin oloihin ja ollut maassa luvallisesti työperusteisella oleskeluluvalla, on eriarvoisessa tilanteessa sen vuoksi, ettei asiassa täyty ihmiskaupan tunnusmerkistö, mutta asiassa täyttyy esim. törkeän kiskonnan tunnusmerkistö.

Esityksen mukaan ulkomaalaislain 45 §:n mukainen lupa lisättäisiin 81 a §:n 2 mom. 3- kohtaan, sillä siihen sisältyvä työnteko-oikeus on jäänyt epähuomiossa pois 81 a §:ää aikaisemmin muutettaessa. Työsuojeluviranomaisella ei ole erityistä lausuttavaa esityksestä.

Työsuojeluviranomainen kannattaa esitystä, joka selkeyttää sääntelyä ja vähentää tulkintaongelmia, joista voi seurata turhiakin seuraamuksia työnantajille. Ilmoitusvelvollisuuden kohdentuminen selkeästi kansalaisuuteen, eikä perhesuhteeseen helpottaa myös työsuojeluviranomaisen valvontatyötä.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää tässä yhteydessä huomiota sanamuotoon ”palkkaamastaan ... , kun se ottaa palvelukseensa ...” ja direktiivin tarkoitukseen ilmoittaa kolmansien maiden kansalaisten työsuhteen alkamisesta. Tarkoitetaanko tällä työntekijän palkkausta ja palvelukseen ottamista vain Suomessa vai soveltuuko kyseinen kohta myös lähetettäviin yrityksiin, kun ne lähettävät sijoittautumisvaltiossa palkattuja ja palvelukseen otettuja muun kuin unionin kansalaisuuden omaavia työntekijöitä Suomeen? Esitöihin tulisi tarkentaa miten palkkauksen ja palvelukseen ottamisen ajankohta määritellään, kun alueperiaatteen mukaan ulkomaalaislakia sovelletaan lähetettävän yrityksen toimiessa Suomessa. Perusteluihin pyydetään tarkentamaan ko. kohdan soveltumista lähettämisen tilanteeseen

siltä osin, kun ennen lähettämistä muualla kuin Suomessa palkatut ja palvelukseen otetut muun kuin unionin kansalaiset lähetetään Suomeen. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan lähettämisen aikana esim. Suomesta palkatut muun kuin unionin kansalaiset ovat ko. kohdan ilmoittamisvelvollisuuden piirissä.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota tässä yhteydessä myös Ulkomaalaislain 82 §:n 6 momenttiin: Tilaajan ja sopimuspuolen velvoitteista silloin, kun toiseen valtioon sijoittautunut yritys lähettää Suomeen työntekijöitä, säädetään työntekijöiden lähettamisestä annetussa laissa (447/2016). Suomeen lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehdoista, lähettävän yrityksen velvollisuuksista, tilaajan velvollisuuksista, työsuojeluviranomaisten yhteistyöstä ja toimivaltuuksista sekä taloudellisten hallinnollisten seuraamusten ja sakkojen valtioiden rajat ylittävistä täytäntöönpanosta säädetään tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetussa laissa (1233/2006).

HE:n esityksessä on aikanaan todettu, että ”Pykälän 6 momentissa säädettäisiin voimassa olevan 86 b §:n sisältävä informatiivinen viittaus työntekijöiden lähettamisestä annettuun lakiin (447/2016) lisätynä viittauksella tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin (1233/2006).” Nykyinen kirjoitusasu on kuitenkin aiheuttanut epäselvyyttä liittyen työnantajan ilmoitusvelvollisuuteen ja on jopa esitetty, että työntekijöiden lähettamisestä annetun lain (447/2016) 7 §:n mukainen lähettämislaki korvaisi nyt puheena oleva ulkomaalaislain 82 §:n 2 momentin 1-kohdan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden Maahanmuuttovirastolle. Lähettämistä koskeva ilmoitus ei kuitenkaan sisällä tietoa työntekijöiden kansalaisuuksista ja sen tarkoitus on kohdentaa työsuojeluviranomaisen työehtovalvontaa tehokkaammin lähetettäviin yrityksiin.

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto voi pidennetyissä ja monimutkaisissa hakemuksissa käyttää päätöksentekoon enintään 30 lisäpäivää niissä hakemuksissa, joissa käsittelyaika on 90 päivää ja 3 kuukautta työperusteisten oleskelulupien osalta poikkeustilanteissa. Elinkeinokeskuksen sekä Business Finlandin osapäätösten ja lausuntojen määrääjoista säädetään tarkemmin. Muutos perustuu yhdistelmä-lupadirektiivin 8 artiklan 3 kohtaan. Työsuojeluviranomaisella ei ole erityistä lausuttavaa esityksestä.

Uudenmaan elinvoimakeskus

Uudenmaan elinvoimakeskus kannattaa ehdotettua esitystä ja 84 §:n 2 momentin muutosta päätöksen tekemiselle varatun ajan pidentämisestä 30 päivällä perustelluissa olosuhteissa. Elinvoimakeskuksen on näin ollen tehtävä osapäätös viimeistään kahdessa kuukaudessa. Tätä puoltaa se, että työmäärällisesti käsittelyn monimutkaisuus pääsääntöisesti kohdistuu oleskelulupaprosessin alkupäähän, ennen osapäätöksen antamista, ja työllistää näin Elinvoimakeskusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausuu esitysluonnokseen työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneiden ihmisten tilannetta koskevilta osin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan sallittua työttömyysaika, jonka aikana oleskelulupaa ei saa peruuttaa, pidentäisiin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalaisella on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myönteisinä ja tarpeellisin sellaisia muutoksia, joilla edistetään työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneiden ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia. Työttömyystilanteissa sovellettavan suoja-ajan pidentäminen on tarpeellinen muutos. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että suoja-ajan pituutta olevan arvioinnin on oltava ennakoitavaa. Jotta suoja-ajan pidentämisen mahdollisuus voisi esimerkiksi rohkaista työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutunutta ihmistä irtautumaan hyväksikäyttöä sisältävästä työsuhteesta, olisi oltava riittävän selvää, että henkilön työttömyyttä koskeva suoja-aika tulee olemaan tavallista pidempi. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi ennakoitavuuden lisäämiseksi syytä vahvistaa selkeä tulkintalinja suoja-ajan pidentämisestä. Lisäksi ennakoitavuus edellyttää Maahanmuuttovirastolta selkeää viestintää ja neuvontaa aiheesta.

Oleskeluluvan peruuttamista koskevan suoja-ajan lisäksi on varmistettava, että hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi joutuneen ihmisen on mahdollista saada uusi oleskelulupa riittävän matalalla kynnyksellä. Esitysluonnoksessa nostetaan tältä osin esille oleskelulupa ulkomaalaislain 54 b §:n, 52 §:n tai 52 a §:n perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriön parhaillaan meneillään olevassa hankkeessa

selvitetään ja toteutetaan työperäistä hyväksikäyttöä ehkäiseviä ja torjuvia muutoksia oleskelulupamenettelyyn (TEM005:00/2026). Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että kyseisessä hankkeessa vastataan myös tässä hallituksen esitysluonnoksessa esitettyihin muutostarpeisiin.

Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa nostaa esiin yleisemmän ulkomaalaislainsäädäntöä koskevan ongelman. Tällä hallituskaudella on tehty lukuisia ulkomaalaisten oikeuksia heikentäviä muutoksia ulkomaalaislakiin, jotka vaikeuttavat hyväksikäytön ennaltaehkäisyä. Niin sanottu kolmen tai kuuden kuukauden sääntö on muutos, jolla on lisätty työntekijän riippuvuutta työpaikasta. Nyt käsittelyssä olevalla muutoksella pyritään paikkaamaan aiemmin tehdyn muutoksen kielteisiä vaikutuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lainsäädännön kehityksen tulisi olla johdonmukaista. Ulkomaalaislain soveltaminen ja käytännön ennakoitavuus vaikeutuvat tiukennusten ja tiukennuksiin toisaalla tehtyjen poikkeuksien ja lievennysten myötä. Kehityskulku on ongelmallinen myös hyvän hallinnon näkökulmasta. Lainsäädäntö edellyttäisi ihmisoikeusperustaista kokonaistarkastelua ja uudistamista, jotta perättäisten muutosten aiheuttamiin haasteisiin ja ulkomaalaisten oikeuksia rajoittaviin tiukennuksiin voidaan puuttua kokonaisvaltaisesti.