



30.10.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo@tem.fiolli.sorainen@tem.fi

Viite: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
9.10.2020

Lausunto

Lausunto on laadittu yhteistyössä Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden kesken.

Työsuojelun vastuualueet lausuvat luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta seuraavaa:

Työsuojeluviranomainen kannattaa ehdotettuja muutoksia ja yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon siitä, että muutoksista tiedottaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta tieto tavoittaisi sellaiset henkilöt, joilla voisi olla oikeus saada lupa uuden 54 b §:n nojalla. Käytännössä myös viranomaisten olisi tärkeää lisätä tiedotustaan ja olisi aktiivisesti informoitava esimerkiksi jatkoluvan hakijoita ja työsuojeluviranomaiseen yhteydessä olevia työntekijöitä mahdollisuudesta hakea lupaa 54 b §:n nojalla, jos työnantajavelvoitteita on rikottu. Muuten on vaarana, että heidät poistetaan maasta ilman että tieto oleskeluluvan hakemisen mahdollisuudesta tavoittaa heitä.

Työsuojeluviranomainen toteaa myös, että olisi tärkeää, että työntekijät saisivat myös tukea työnantajasta irtaantumiseksi, vastaavasti kuin ihmiskaupan uhrit pääsevät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Yleiset maahantulon edellytykset

Ulkomaalaislain 36 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että maahantulosäännösten kiertämistä perustellusti epäiltäessä oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä myös työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä.

Työsuojeluviranomainen pitää laajennusta perusteltuna, mutta huomauttaa, että mikäli kyse on esimerkiksi esityksessä mainitusta näennäisestä palkkaamisesta sukulaissuhteen perusteella, voi kyse olla maahantulosäännösten kiertämisestä sekä työnantajan että työntekijän toimesta. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että työnantajan tai



30.10.2020

toimeksiantajan vilpillisen menettelyn ei tule vaikuttaa oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen. Tämän toteuttamiseksi olisi käytännön tapausten yhteydessä olennaista selvittää ja tunnistaa kumpi osapuoli pyrkii kiertämään maahantulosäännöksiä.

Työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävä jatkolupa

Ehdotetun uuden ulkomaalaislain 54 b §:n mukaan ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten tämän työnantajan tai toimeksiantajan sellaisen merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi, jonka takia muuta oleskelulupaa työnteon perusteella ei voitaisi myöntää. Lisäksi edellytetään, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.

Työsuojeluviranomainen pitää muutosta tervetulleena, ja toivoo sen mahdollistavan hyväksikäytön esille tuomisen matalammalla kynnyksellä. Pykälän sanamuotoon liittyen työsuojeluviranomainen huomauttaa, että on mahdollista, että siitä saa käsityksen, että tämä lupa voitaisiin myöntää, mikäli muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten (UlkL 77 §) ei voitaisi myöntää. Tarkoitus lienee kuitenkin, että 54 b §:n mukainen lupa voitaisiin myöntää, jos mikään muu työperusteinen lupa ei tule kyseeseen.

Kyseessä vaikuttaisi olevan matalammalla kynnyksellä kuin ihmiskaupan uhrille (ulkomaalaislain 52 a §) myönnettävä lupatyyppi. Ihmiskaupan uhrille myönnettävän luvan osalta edellytetään, että maassa olo on perusteltua esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi.

Esitöiden mukaan laiminlyönnin merkittävyttä ja kohtuuttomuutta tulee arvioida suhteessa työvoiman hyväksikäytön yleisiin piirteisiin, joita on kuvattu luonnoksessa. Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että monet luonnoksessa mainituista piirteistä ilmentävät varsin vakavia laiminlyöntejä ja voisivat liittyä myös ihmiskauppaan. Näitä on esitysluonnoksessa mainituista varsinkin palkan kokonaan maksamatta jättäminen, palkan takaisinmaksu, velkaannuttaminen ja henkeen ja terveyteen kohdistuva uhkailu. Ottaen huomioon, että ehdotetun 54 b §:n mukaisen luvan myöntäminen ei edellytä rikostutkintaa, on tämän luvan saaminen ”helpompaa” kuin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saaminen. Rajoittamattoman työnteko-oikeudenkin saa nopeammin, jo ennen jatkoluvan myöntämistä, heti kun Maahanmuuttovirasto on todennut merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin. Koska käytännössä on tiedossa, että 52 a §:n nojalla myönnettävien lupien käsittelyajat ovat todella pitkiä, nostaa työsuojeluviranomainen esiin, että on mahdollista, että ne ihmiskaupan uhrin, joilla on työntekijän oleskelulupa hakevat ehdotettua 54 b §:n mukaista jatkolupaa tai ainakin rajoittamatonta työnteko-oikeutta ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan sijaan.



30.10.2020

Jotta uudesta lupatyypistä olisi mahdollisimman paljon hyötyä hyväksikäytön esiin saamiseksi, työntekijöille itselleen ja myös työsuojeluviranomaisen valvonnalle, tulisi luvan myöntämisen kynnyksellä riittävän matala. Työntekijät, jotka harkitsevat hyväksikäyttötilanteesta irtaantumista ja viranomaisiin yhteyden ottamista eivät itse osaa arvioida hyväksikäytön vakavuutta ja sitä, onko heitä hyväksikäytetty ”riittävästi” täyttääkseen lupaehtot.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että merkittävä laiminlyönti tarkoittaisi esimerkiksi palkan kokonaan maksamatta jättämistä tai toistuvaa lisien maksamatta jättämistä.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että huomattavasti tavallisempaa, kuin palkan kokonaan maksamatta jättäminen, on valvonnan perusteella, että tuntipalkka alitetaan 3-7 eurolla tai ylityökorvaukset, lisät ja lomapalkat jätetään maksamatta. Työsuojeluviranomainen toivoo, että esitöissä tarkennettaisiin merkittävän laiminlyönnin määrittelyä, jottei soveltamiskynnys nouse liian korkealle. Tarkennusta toivotaan myös siihen, mitä tarkoitetaan lisien maksamatta jättämisen toistuvuudella. Olisi tärkeää eritellä tarkoittaako se, että menettely jatkuu pidemmän aikaa, vai että menettelyä jatketaan viranomaisohjauksesta huolimatta. Laiminlyönnin merkittävyyden määritelmässä olisi syytä kiinnittää huomiota myös niihin kriteereihin, joilla TE-toimisto voi tehdä kielteisen osapäätöksen jatkolupahakemukseen tällä (Ulkl 72 ja 73 §) työnantajan laiminlyötyä velvoitteitaan. Kokonaisarvosteluun vaikuttavien tekijöiden avaamista esitöissä toivotaan niin ikään.

Ehdotetun lainkohdan mukaan lupa voidaan myöntää myös toimeksiantajan merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että säännös käytännössä koskisi ulkomaalaislain 86 b §:n mukaisia velvoitteita. Lainkohdan mukaan ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana, työnantajan 72 §:ssä (työntekijän oleskelulupahakemus ja sen liitteet) ja 86 a §:n 1 ja 2 momentissa (työnteko-oikeuden varmistaminen ja TE-toimistolle ja luottamushenkilöille toimitettavat tiedot) tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että edellä mainitut toimeksiantajan velvollisuudet koskevat lähinnä teknistä tietojen toimittamista, eivätkä ole luonteeltaan samanlaisia, kuin ne esimerkit merkittävästä työnantajavelvoitteiden rikkomisesta (esim. palkan maksamatta jättäminen), jotka esitysluonnoksessa mainitaan.

Toimeksiantajalla ei normaalisti ole työnantajavelvoitteita suhteessa työntekijään. Vuokratyönantajalla on tietenkin vastuu työturvallisuudesta samoin kuin esimerkiksi päätoteuttajalla yhteisellä rakennustyömaalla, eikä vuokratyönantaja saa kohdella vuokratyöntekijöitäkään syrjivästi, mutta muutoin työsuojeluviranomaiselle jää epäselväksi, mitkä toimeksiantajan velvoitteiden laiminlyönnit voisivat johtaa siihen, että



30.10.2020

katsottaisiin työnantajavelvoitteita rikotun merkittävästi. Nämä velvollisuudet eivät kuitenkaan määrity ulkomaalaislain 86 b §:n, vaan työsuojeluviraston ja työturvallisuuslain perusteella.

Esitysluonnoksen mukaan työnantajan mahdollisen laiminlyönnin toteamisen osalta Maahanmuuttovirasto voisi hyödyntää työ- ja elinkeinotoimiston ja Aluehallintoviraston asiantuntemusta. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että tätä varten luotaisiin jokin selvä prosessi, jotta se olisi mahdollisimman yhdenvertainen kaikille hakijoille. Työsuojeluviranomainen voisi käytännössä tehdä yritykseen tarkastuksen, mutta ilman työntekijän suostumusta työsuojeluviranomainen ei voi ilmaista työnantajalle ilmoittajan henkilöllisyyttä ja sitä, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta (työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettu laki 10 §). Mikäli suostumusta ei saada, on vaarana, ettei työnantaja esimerkiksi kerro kyseisen työntekijän työskennelleen yrityksessä. Jos ei työnantajalla ole asiakirjoja, joiden perusteella työnteko voidaan todeta tai työnantajan ei toimita niitä, ei työsuojeluviranomainen käytännössä pysty asiaa selvittämään. Maahanmuuttovirasto voisi myös tiedustella työsuojeluviranomaiselta onko yhtiöön tehty tarkastusta.

Työsuojeluviranomainen huomauttaa myös, että jo nyt työsuojeluviranomainen on tilanteessa, joissa kaikkiin vinkkeihin ja pyyntöihin ei ehditä välittömästi reagoimaan, joten myös resurssien turvaaminen on tärkeää.

Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että Maahanmuuttoviraston tulisi ilmoittaa lupaharkinnan yhteydessä tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä. Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että tämä on tärkeä tiedottaa myös luvan hakijoille, koska joidenkin työntekijöiden luvan hakemista saattaa rajoittaa se tieto, että hänen kertomansa epäkohdat voivat esitutkinnan kautta mennä työnantajan tietoon.

Yleisenä huomioina työsuojeluviranomainen toteaa, että esitysluonnoksen alussa todetaan, että yksi merkittävä hyväksikäyttöä kohtaava ryhmä on lähetetyt työntekijät. Tämä on tullut ilmi myös työsuojeluviranomaisen valvonnassa. Työsuojeluviranomainen toteaa kuitenkin, että koska lähetetyt työntekijät eivät aina tarvitse oleskelulupaa työskennelläkseen Suomessa (ulkomaalaislain 79 §:n 1 momentin 4 kohta), ei ehdotettu jatkolupatyyppejä tulisi hyödyttämään kaikkia lähetettyjä työntekijöitä.

Lisäksi todetaan, ettei ehdotetussa lainkohdassa ei ole mainintaa siitä, voidaanko ehdotetun luvan perusteella henkilön ulkomailla olevalle perheenjäsenelle myöntää oleskelulupaa perhesiteen perusteella (vertaa Ulkl 52 a §).



30.10.2020

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työntekijä, jolla on työntekijän oleskelulupa, saisi rajoittamattoman työnteko-oikeuden, jos työnantaja on merkittävästi laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan, ja jos jatkoluvan myöntäminen, jos ulkomaalainen sitä hakisi, olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta 54 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Tässä yhteydessä ei ole täysin ymmärrettävää, mitä jatkoluvan myöntämisen kohtuuttomuudella on tarkoitettu tai mitä viittauksella 54 b §:n 2 momenttiin tarkoitetaan. Esitysluonnoksen perusteella saa kuvan, että lainkohdan tarkoituksena on, että työntekijä, jolla on työntekijän oleskelulupa, saisi rajoittamattoman työnteko-oikeuden, jos työnantaja on merkittävästi laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan, ja jos jatkoluvan myöntämättä jättäminen, jos ulkomaalainen sitä hakisi, olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta 54 b §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Työsuojeluviranomainen toivoisi tarkemmin määriteltävän, mitä rajoittamattomalla työnteko-oikeudella tässä tapauksessa tarkoitetaan. Työsuojeluviranomainen ymmärtää ehdotetun lainkohdan niin, että hyväksikäytön toteamisen jälkeen työtä saa tehdä olemassa olevan työntekijän oleskeluluvan nojalla kaikilla ammattialoilla. Yritystoiminnan sitä vastoin voisi aloittaa vasta, kun 54 b §:n mukainen lupa on myönnetty. Mikäli yritystoiminnankin saisi aloittaa jo 78 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, olisi tästä hyvä mainita itse säännöksessä tai esitöissä.

Esitysluonnoksessa 78 §:n 5 momentin yksityiskohtaisiksi perusteluiksi todetaan lisäksi, että ”edellytyksenä oikeuden jatkumiselle olisi, että työntekoa tai yritystoimintaa koskeva jatko-oleskelulupahakemus tehdään ennen kuin edellinen oleskelulupa menee umpeen.” Työsuojeluviranomainen toivoisi esitöissä tarkennettavan, tarkoittaako tämä 54 b §:n mukaisen luvan jälkeen haettavaa lupaa vai sitä, että jos on saanut rajoittamattoman työnteko-oikeuden 78 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla saisi yritystoiminnan aloittaa jo ennen 54 b §:n mukaisen luvan myöntämistä, kunhan hakemus on jätetty ennen vanhan luvan umpeutumista.

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä esityksessä esitettyä toimintatapaa, eli että työntekijä saisi laajennetusta työnteko-oikeudestaan todistuksen Maahanmuuttovirastolta. Tällöin työnteko-oikeuden valvontakin on selkeää.

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä

Työsuojeluviranomainen pitää ehdotettua säännöstä perusteltuna. Ehdotetun säännöksen mukaan Maahanmuuttovirasto voisi tehdä pidättäytymispäätöksen koskien sekä työntekijän oleskelulupia että



30.10.2020

muita oleskelulupia ansiotyötä varten. Pykälän 3 momentin mukaan, päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

Työsuojeluviranomainen toteaa käsityksensä, että tuomittu rangaistus työntekijän hyväksikäytöstä (ihmiskauppa, työsyryntä tai kiskonnantapainen työsyryntä) ei estäisi pidättäytymispäätöksen tekemistä, koska tuomio em. rikoksista ei sisällä rangaistusta väärin tietojen toimittamisesta viranomaisille, vaan tuo teko on rangaistava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena.

Esitysluonnoksessa todetaan, että viranomaisten välistä yhteistoimintaa pitäisi kehittää siten, että myös työsuojeluviranomainen ilmoittaisi havaitsemistaan laiminlyönneistä TE-toimistolle ja Maahanmuuttovirastolle. Työsuojeluviranomainen toimittaa jo nyt joissain tapauksissa tarkastuskertomuksiaan tiedoksi näille viranomaisille, mutta tärkeää olisi luoda vielä yhtenäisemmät käytännöt, jolla varmistettaisiin myös työnantajien yhdenvertainen kohtelu. Olisi myös tärkeä varmistaa, että tieto pidättäytymispäätöksestä kulkeutuu poliisille ja/tai tuomioistuimelle ja toisaalta tieto mahdollisista rangaistuksista TE-toimistolle ja Maahanmuuttovirastolle, jotta 3 momentin tarkoitus toteutuu.

Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta

Siirron osalta Sisäministeriöstä Työ- ja elinkeinoministeriöön työsuojeluviranomaisella ei ole lausuttavaa. Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä ehdotusta siitä, että neuvottelukunnan asettamissa asiantuntijajaostoissa voitaisiin pohtia myös työvoiman hyväksikäyttöön liittyviä kysymyksiä.

Johtaja

Eerik Tarnaala

Lakimies

Ariann Grandell

Tämä asiakirja ESAVI/28911/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/28911/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Grandell Ariann 30.10.2020 10:28

Ratkaisija Tarnaala Eerik 30.10.2020 11:38