

19.10.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo@tem.fi  
olli.sorainen@tem.fi

Lausuntopyyntö 9.10.2020  
TEM100:00/2020

---

## Lausunto ulkomaalaislain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

---

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain 211 §:n mukainen ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta (nk. neuvottelukunta 211) siirrettäisiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen.

Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että ulkomaalaisten työvoiman hyväksikäyttöä voidaan ehkäistä tehokkaasti. Väärinkäytökset ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen noudattamisessa paitsi vääristävät kilpailua rehellisesti toimivien yrittäjien kannalta, ne eivät ole myöskään inhimillisesti hyväksyttävissä. Siten on hyvä, että esitysluonnoksessa on keskitytty nimenomaan hyväksikäytön uhrin aseman parantamiseen.

### Hyväksikäytön uhrin oikeus jäädä työhön Suomeen

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että hyväksikäytön uhrilla on oikeus jäädä Suomeen ja jatkaa työskentelyä toisen työnantajan palveluksessa. Koska tilanteissa ei usein ole kyse ihmiskaupan tunnusmerkit täyttävästä tilanteesta, hyväksikäytön kohteeksi joutuneen työntekijän asema on nykytilanteessa heikko. Kun työntekijä on jo työskennellyt Suomessa, ei olisi perusteltua estää häneltä työntekoa, vaan työnteko-oikeuden jatkaminen on kannatettavaa. Tämä kannustaa myös työntekijöitä tuomaan epäkohtia viranomaisten tietoon.

Esitysluonnoksen 54 b ja 78 §:n muodostama kokonaisuus on siten kannatettava. On kuitenkin tarpeen huomauttaa, että sääntelyyn jää huomattava tulkinnanvaraisuus siitä, milloin kyseessä on ehdotetun 54 b §:n mukainen työnantajavelvoitteiden merkittävä laiminlyönti, jonka mukaan jatko-oleskelulupa voidaan myöntää. Esitysluonnoksen perusteluissa on viitattu tältä

osin kokonaisharkintaan, joka tukeutuisi työvoiman hyväksikäytön yleisiin piirteisiin, joita niin ikään luetellaan perusteluissa.

Vaikka esitysluonnoksen perustelut antavat tukea arvioinnissa huomioitaville tosiseikoille, on huomattava, että Maahanmuuttoviraston tulkinnoilla tulee olemaan soveltamiskäytännössä huomattava merkitys. Esitysluonnoksen 54 b §:n mukainen arviointi on myös erillinen sen osalta, miten työntekijän tilannetta arvioitaisiin työlainsäädännön mukaisten velvoitteiden rikkomisen osalta. Onkin tärkeä erotella se, mikä on työlainsäädännön rikkomista ja mikä muuta menettelyä, jota ei voida pitää ulkomaalaisen työntekijän tilanteessa hyväksyttävänä, sillä 54 b §:n mukaisen jatkoluvan myöntämisen edellytystä ei voida sitoa vain työlainsäädännön väitettyyn tai todettuun rikkomiseen.

Ylipäänsä 54 b ja 78 §:n sanamuodoissa olisi tarpeen huomioida se, etteivät kaikki työvoiman hyväksikäytön piirteet liity (työ)lainsäädännön sisältämiin työnantajavelvoitteisiin. Monet perusteluissa luetellut hyväksikäytön piirteet, kuten esimerkiksi matkustusasiakirjojen takavarikoiminen ja uhkailu, eivät ole tällaisia. Monet piirteistä voivat täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön tai kuvastaa muuten epäasiallista käytöstä, mutta kyse ei ole (työ)lainsäädännön mukaisista velvollisuuksista sinänsä. Sääntelyn yleisen selkeyden vuoksi 54 b ja 78 §:n sanamuodoissa ei pitäisi siksi viitata vain työnantajavelvoitteisiin.

## Hyväksikäytön ennalta ehkäisy

Esitysluonnoksen mukainen muutos ulkomaalaislain 36 §:ään on myös sinänsä kannatettava. Esitysluonnoksen mukaan oleskeluluvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin lisättäisiin myös tilanne, jossa perusteltu epäily maahantulosäännösten kiertämisestä johtuu työnantajasta tai toimeksiantajasta. Perusteltu epäily voisi esitysluonnoksen mukaan perustua riskiin työvoiman hyväksikäytöstä tai siihen, että työsuhde on veruke saada oleskelulupa, jos sitä ei muuten olisi saatavilla.

Säännöksellä voidaan ennaltaehkäistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja vilpillistä maahantuloa. Säännöksen soveltaminen jättää kuitenkin Maahanmuuttovirastolle runsaasti harkintavaltaa siitä, milloin perustellun epäilyn katsotaan olevan käsillä. Vaikka säännöksen perusteluissa todetaan, että luvan epäävään päätökseen tulisi selkeästi kirjata se, millä perusteella lupa on evätty, on kaavamaisista päätöksentekoa syytä välttää.

Vaikka edellä mainitut muutokset ovat tärkeitä, ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä riittävät viranomaisresurssit ovat avainasemassa. Toimiva valvonta edellyttää riittäviä resursseja. On siten muistettava, etteivät yksin ulkomaalaislain säännökset ole riittävä tae, vaan myös Maahanmuuttoviraston ja ulkomaalaisvalvonnan resursseihin on kiinnitettävä huomiota.

## Pidättäytymispäätös oleskelulupien myöntämisestä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös muutosta oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytymistä koskevaan ulkomaalaislain 187 §:ään. Esitysluonnoksen mukaan TE-toimiston lisäksi myös Maahanmuuttovirastolla olisi mahdollisuus pidättäytyä oleskeluluvan myöntämisestä, jos työnantaja tai toimeksiantaja on toistuvasti antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työntekijän työehdoista tai työtehtävistä. Lisäksi ehdotetaan, että pidättäytymispäätös voitaisiin tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Ehdotus merkitsisi säännöksen täsmentämistä. Edellytyksenä päätöksen tekemiselle olisi virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisen toistuvuus. Tämä on perusteltua, sillä puutteet tiedoissa voivat johtua myös huolimattomuudesta ja tietämättömyydestä, jolloin pidättäytymispäätös olisi selvästi suhteettoman ankara seuraamus työnantajalle. Sen sijaan juuri toistuvissa laiminlyönneissä kyse ei enää ole satunnaisesta huolimattomuudesta. Tällöin päätökselle on yleensä olemassa hyväksyttävä peruste. On myös hyvä, että pidättäytymispäätökselle olisi laissa säädetty enimmäiskesto. Tämä on tärkeää seuraamusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Päätöksen kohdentaminen yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöön on myös omiaan tehostamaan päätöksen vaikutusta. Kuitenkin kaikissa tilanteissa on huolehdittava siitä, että pidättäytymispäätöstä ei tehdä liian kevein perustein.

## Toimeksiantajan rinnastaminen työnantajaan

Esitysluonnoksessa ulkomaista työvoimaa käyttävä toimeksiantaja, joka ei ole ulkomaalaisen työntekijän työnantaja, rinnastetaan välittömään työnantajaan. Tätä on perusteltu sillä, että ulkomaalaislain 86 b §:n nojalla tiettyjä työnantajan velvollisuuksia sovelletaan myös Suomessa toimivaan pääura-koitsijaan tai pääteettäjään.<sup>1</sup>

Vaikka rinnastaminen on esityksen tavoitteiden kannalta perusteltu, on korostettava, ettei toimeksiantajalla ole mitään muita velvoitteita ulkomaalaisesta työntekijää kohtaa kuin mitä ulkomaalaislain 86 b §:stä johtuu. Toimeksiantaja on myös usein ulkomaalaisen työntekijän työnantajasta täysin erillinen. Siten viranomaisen tekemässä kokonaisharkinnassa – on sitten kyse oleskeluluvan epäämisestä, 54 b §:n mukaisesta jatkoluvasta tai 187 §:n mukaisesta pidättäytymispäätöksestä – on otettava huomioon

---

<sup>1</sup> Toimeksiantajan velvollisuudet ovat samat, mitkä työnantajalla on ulkomaalaislain 72 §:n ja 86 a §:n 1 ja 2 momentin mukaan. Ensin mainittu säännös koskee työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettäviä selvityksiä työnteon keskeisistä ehdoista, vakuutusta siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaiset ja TE-toimiston vaatiessa selvitystä siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenevä huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Jälkimmäinen koskee työnantajan varmistautumisvelvoitetta ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta ja velvollisuutta toimittaa edellä mainittu selvitys ja vakuutus TE-toimistolle, sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi ja sovellettava työehtosopimus.

asianmukaisesti toimeksiantajan erillinen asema ja ne velvoitteet, jotka lain-säädännöstä tälle aiheutuvat.

On myös huomattava, että toimeksiantajan vastuita koskeva sääntelytekniikka on huomattavan vaikeaselkoinen.<sup>2</sup> Esityksen perusteluissa olisi syytä avata toimeksiantajan oikeudellista asemaa ja velvollisuuksia tarkemmin, sekä tuoda esiin toimeksiantajan erillistä asemaa ja sen huomioon ottamista viranomaisen tekemässä kokonaisharkinnassa. Asianmukaiseen ja kohdennettuun tiedottamiseen sääntelyn sisällöstä olisi myös kiinnitettävä huomiota.

## Neuvottelukunta 211:n siirto työ- ja elinkeinoministeriöön

Neuvottelukunta 211:n siirtäminen sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen on kannatettavaa, sillä kuten esitysluonnoksessa on todettu, työvoiman maahanmuuton hallinto on jo siirretty työ- ja elinkeinoministeriöön. Neuvottelukunnan käytännön toimintaa voitaisiin kehittää entistä vuorovaikutteisemmaksi. Esitysluonnoksen mukaan neuvottelukunnan toimialaan kuuluisi jatkossa myös yrittäjien lupavalvontaa koskevat asiat. Tämänkin vuoksi juuri työ- ja elinkeinoministeriö on luonnollinen paikka neuvottelukunnan toiminnalle.

Esitysluonnoksessa korostetaan kuitenkin yrittäjien osalta sitä, että työsuhteita pyrittäisiin aiempaa enemmän muuttamaan yrittäjien väliseksi sopimus-suhteiksi. Tältä osin on huomautettava, että kysymys työsuhteen olemassaolosta ratkeaa työsopimuslain mukaisten työsuhteen tunnusmerkkien perusteella. Pelkästään se seikka, että joissakin tilanteissa saatetaan mieltää suoritettu työ joko työsuhteiseksi työksi tai yrittäjätyöksi, ei ole riittävä peruste tehdä oleskelulupia koskevia linjauksia tai päätöksiä. Työsuhteen olemassaolo ei ole mielipidekysymys, vaan sen toteaminen riippuu työsopimuslain mukaisista objektiivisista kriteereistä.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Janne Makkula  
työmarkkinajohtaja

Albert Mäkelä  
asiantuntija

---

<sup>2</sup> Toimeksiantajaa ulkomaalaistilanteissa koskevaa sääntelyä on ulkomaalaislain lisäksi myös työntekijöiden lähtämisestä annetussa laissa (447/2016) sekä nk. tilaajavastuulaissa (1233/2006).