

Työ- ja elinkeinoministeriölle

30.10.2020

Rikosuhripäivystyksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi

Viitteenne: lausuntopyyntö 9.10.2020 TEM100:00/2020

Rikosuhripäivystys kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainittuun hallituksen esitykseen liittyen.

Rikosuhripäivystykseen on tämän vuoden aikana ottanut yhteyttä arviolta 150 työperäisen hyväksikäytön uhria, joista moni pelkää yhteyttä ottaessaan hakea apua viranomaistahoilta. Myös muut tahot ohjaavat työperäisen hyväksikäytön uhreja Rikosuhripäivystyksen neuvonta- ja tukipalveluihin. Neuvonta- ja tukityön perusteella Rikosuhripäivystykselle on muodostunut kuva siitä, millaiset rakenteelliset tekijät estävät työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Yleisimmin tällaiset tekijät liittyvät nimenomaan siihen, kuinka hyväksikäytön ilmitulo mahdollisesti vaikuttaa hyväksikäytetyn työntekijän ja tämän perheenjäsenten oleskeluoikeuteen. Tämän vuoksi pidämme tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriössä on päätetty puuttua siihen, että nykytilanteessa hyväksikäytön ilmitulosta johtuvat negatiiviset seuraukset kohdistuvat hyväksikäytettyyn työntekijään eivätkä hyväksikäyttävään työnantajaan. Kiitämme työ- ja elinkeinoministeriötä etenkin siitä, että lakiesityksen toiseksi päätavoitteeksi on asetettu työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantaminen.

Kommentoitava esitys sisältää kaksi muutosta, jotka voivat osaltaan edistää erityisesti työntekijän oleskeluvalla Suomessa oleskelevan hyväksikäytetyn työntekijän uskallusta irtaantua hyväksikäyttötilanteesta ja ilmoittaa siitä viranomaisille: mahdollisuus hakea oleskeluluvan alarajoitteen poistoa sekä uusi oleskelulupa 54 b §, joka voitaisiin myöntää työnhakua tai yritystoimintaa varten sellaiselle työntekijälle, jonka oleskelulupa on pian katkolla eikä uskalla irtaantua nykyisestä työstään, koska pelkää menettävänsä oleskeluoikeutensa Suomessa.

Rikosuhripäivystyksen näkemyksen mukaan esitys jättää kuitenkin nykymuodossaan huomioimatta monta sellaista seikkaa, jotka lain voimaantulon jälkeenkin estäisivät työperäisen hyväksikäytön uhria hakemasta apua. Rikosuhripäivystys pyytää ministeriötä myös huomioimaan sellaisia lakiehdotuksen sisältämiä uudistuksia, jotka saattavat mahdollisesti heikentää ulkomaalaisen työntekijän asemaa ja joista voi pahimmillaan aiheutua työntekijälle negatiivisia sivuvaikutuksia. Osa esittämistämme huomioista koskee sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvia säännöksiä.

Oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten

Esityksessä todetaan, että oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten voitaisiin myöntää *työnantajan tai toimeksiantajan sellaisen merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi, jonka takia muuta oleskelulupaa työnteon perusteella ei voitaisi myöntää. Lisäksi edellyttäisiin, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.*

Rikosuhripäivystys toivoo, että esityksessä määriteltäisiin tarkemmin, millaiset laiminlyönnit olisivat niin merkittäviä, että lupa voitaisiin myöntää ja missä tilanteissa voisi katsoa, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.

Lisäksi pyydämme harkitsemaan 54 b §:tä koskevan pykälän kriteerin "on todettu joutuneen" muuttamista esimerkiksi muotoon "on syntynyt perusteltu epäily joutumisesta", sillä hyväksikäytön varma toteaminen voi olla vaikeaa ilman rikoksesta annettua tuomiota.

Rikosuhripäivystyksen huoli on, että mikäli luvan myöntämiselle asetetut kriteerit ovat epäselvät, voi luvan saamisen epävarmuus muodostua kynnykseksi irtaantua hyväksikäytöstä ja ilmoittaa siitä viranomaisille. Mikäli kriteerit eivät ole yksiselitteiset ja edellyttävät vaativaa tulkintaa, voi lupaharkintaprosessista myös muodostua pitkä, ja koska 54 b §:n mukainen oleskelulupa voitaisiin myöntää korkeintaan vuodeksi edellisen luvan päättymisestä, voisi lupajakso tosiasiallisesti muotoutua erittäin lyhyeksi. Lisäksi laiminlyöntikynnyksen tulkinta voi muodostua esityksessä tarkoitettua tiukemmaksi, jolloin lakimuutoksen tavoite ei täyty. Tulkinta voisi myös vaihdella virkailijalta toiselle, jolloin ilmoituskynnys pysyy korkeana, koska hyväksikäytetty työntekijä ei uskalla ottaa riskiä ja hakea lupaa, jonka saanti on epävarmaa.

Esityksen sivulla 12 todetaan, että *laiminlyönnin tulisi olla merkittävää, kuten esimerkiksi palkan jättäminen maksamatta kokonaan palkanmaksukaudelta. Merkittävä laiminlyönti olisi vähäisempi laiminlyönti, kuten esimerkiksi ylityölisien maksamatta jättäminen, jos laiminlyönti olisi ollut toistuvaa.* Samalla sivulla todetaan, että laiminlyönti ei edellyttäisi rikostutkintaa, vaan *olennaista olisi, että työnantajan menettelyn takia haettua oleskelulupaa ei voitaisi myöntää.* Sivulla 8 taas todetaan, että myös rikostutkintakynnystä lievemmat tekemuodot voivat tulla kyseeseen.

Rikosuhripäivystys huomauttaa, että palkan kokonaan maksamatta jättäminen voi itsessään jo täyttää esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyRJ:n tunnusmerkistön ja pelkkien palkanlisien maksamatta jättäminen voi täyttää ainakin työsyRJ:n rikoksen tunnusmerkistön. Toisaalta TE-toimiston osapäätösharkinnassa on asiakkaillemme annettu kielteisiä päätöksiä lievemmissäkin tilanteissa kuin edellä mainituissa, esimerkiksi jos TE-toimistolla on ollut työnantajasta eroava käsitys työsuhteen alussa sovellettavasta TES:n palkkaluokasta. Tässä on siis ollut kyse tilanteesta, jossa TE-toimisto on tulkinnut työnantajan palkanmaksun lievästi puutteelliseksi esimerkiksi ensimmäisen työskentelykuukauden ajan. Käsityksemme mukaan tällaisessa tilanteessa työntekijälle ei kuitenkaan voitaisi esityksen määritelmän mukaan myöntää 54 b § -lupaa. Käytännössä siis luvan myöntämiseen vaadittavan todetun laiminlyönnin kynnys voisi muodostua lievemmän sijaan korkeammaksi kuin rikoslain työsyRJ:n rikosten tunnusmerkistön täyttämiskynnys, ja lupaan eivät välttämättä olisi oikeutettuja kaikki sellaiset työntekijät, joiden kohdalla lupa jää myöntämättä työnantajan laiminlyönnin perusteella.

Rikosuhripäivystys ehdottaa, että tilanteessa, jossa laiminlyönnit todetaan esim. lupaharkintaa suorittavan viranomaisen toimesta tai tieto laiminlyönnistä tulee lupaharkintaa suorittavalle viranomaiselle toisen viranomaistahon toimesta, voisi 54 b § -luvan myöntää työntekijälle automaattisesti tilanteessa, jossa muuten annettaisiin kielteinen oleskelulupapäätös työnantajan laiminlyönnin perusteella ja jossa lupatyyppin kriteerit täyttyvät. Tällöin työntekijä välttyisi uuden hakemuksen tekemiseltä sekä esimerkiksi hakemusmaksun maksamiselta toistamiseen, joiden voisi itsessään katsoa olevan hyväksikäytettyyn työntekijään kohdistuvia negatiivisia seurauksia.

Toteamme lisäksi, että vaatimus hakea 54 b §:n mukaista oleskelulupaa ennen aiemman oleskeluluvan umpeutumista voi johtaa uhrin kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Tällaisessa tapauksessa oikeuksistaan tietämättömällä uhrilla ei olisi mahdollisuutta hakea oleskelulupaa: usea hyväksikäytön uhri luottaa työnantajalta saamaansa tietoon eikä ymmärrä, että hänen työsuhteensa ehdot ovat laittomia ja monelle tämä saattaa selvitä juuri jatkoluvan hakuvaiheessa. Jos hyväksikäyttö selviäisi siinä vaiheessa, kun uhrin jatkolupapäätöstä tehtäisiin ja aiempi lupa ehtisi mennä umpeen harkinta-aikana, ei hän olisi oikeutettu enää hakemaan edes 54 b §:n mukaista lupaa. Jotta hyväksikäytön uhri voisi hakea 54 b §:n mukaista lupaa ennen aiemman luvan umpeutumista, pitäisi hänen myös tietää sen olemassaolosta, mitä olisi kohtuutonta odottaa heikossa työmarkkina-asemassa olevalta työntekijältä. Vaatimus voisi asettaa erityisen paljon pelkävän hyväksikäytön uhrin entistä huonompaan asemaan. Hän saattaisi menettää oleskelulupansa siksi, että toinen saman yrityksen työntekijä on ilmoittanut hyväksikäytöstä hänen tietämättään, mikä on johtanut sanktioihin työnantajaa kohtaan, mistä syystä hänelle ei myönnettäisi työntekijän jatkolupaa. Kielteisen päätöksen saatuaan hän ei voisi hakea myöskään 54 b §:n mukaista lupaa, kun edellinen työntekijän oleskelulupa on usein ehtinyt hakuajaksi jo umpeutua. Tilanteet, joissa kaikki eivät uskalla ilmoittaa hyväksikäytöstä samaan aikaan, ovat asiakkaillemme yleisiä, eivätkä ilmoituksen tekemistä harkitsevat työntekijät usein uskalla kertoa tästä työpaikalla muille.

Rikosuhripäivystys ehdottaa, että esityksessä mainittujen laiminlyöntien toteamisessa Maahanmuuttovirastoa tukevien tahojen (aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualue sekä TE-toimistot) lisäksi poliisin aloitama esitutkinta koskien työperäistä hyväksikäyttöä riittäisi itsessään laiminlyönnin toteamiseksi.

Rikosuhripäivystys toivoo lisäksi, että 54 b § -lupahakemuksen maksuttomuudesta säädettäisiin laissa ja että lupatyyppille asetettaisiin lyhyt maksimikäsittelyaika. Jo olemassa olevien työvoiman hyväksikäytön uhreille mahdollisesti myönnettävien lupien (52 a § ja 52 d §) kohdalla maksuttomuus on kokemuksemme mukaan näennäistä, koska hakemusmaksu täytyy maksaa lupaa hakiessa ja se palautetaan vain silloin, kun päätös on myönteinen. Käytännössä tämä on muodostunut kynnykseksi, kun varattomalla asiakkaalla ei ole ollut varaa maksaa hakemusmaksua saattaakseen asia vireille.

Näkemyksemme mukaan 54 b § -luvan merkittävimpiä puutteita on se, että se myönnetään tilapäisenä ns. B-lupana, eikä esityksessä säädetä siitä, että se oikeuttaisi perhesidelupiin luvan haltijan perheenjäsenille. Rikosuhripäivystykseen työperäisen hyväksikäytön vuoksi yhteyttä ottavien asiakkaiden pelko voi olla oman oleskeluoikeuden menettäminen, mutta vielä useammin yhteyttä ottava työntekijä pelkää ilmitulon vaikuttavan jo Suomessa olevien perheenjäsenten oleskelulupien jatkoon tai Suomeen tulossa olevien perheenjäsenten lupaprosesseihin. Käytännössä suurimmaksi kynnykseksi muodostuu pelko siitä, että hän itse menettäisi perhesidelupiin oikeuttavan oleskelulupansa ja sen seurauksena perhe karkotettaisiin maasta, vaikka hänellä itsellään olisikin oikeus tilapäiseen oleskelulupaan, tai että hän menettäisi tulonsa, minkä seurauksena hän ei enää ansaitsisi tarpeeksi täyttääkseen perhesidelupien toimeentuloedellytyksen ja perhe karkotettaisiin maasta tämän seurauksena. Tälläkin hetkellä asiakkaanamme on useita sellaisia työperäisen hyväksikäytön uhreja, joilla on itsellään pysyvä oleskelulupa, mutta he eivät uskalla ilmoittaa hyväksikäytöstä viranomaisille, koska pelkävät perheensä oleskelulupajatkajien puolesta.

Rikosuhripäivystys toivookin, että lainsäädäntöä kehitettäisiin niin, että hyväksikäytöstä irtaantuvien työntekijöiden perheenjäsenille taattaisiin oleskeluoikeus ainakin siinä tapauksessa, että perheenjäsenet jo asuvat Suomessa. Rikosuhripäivystys kehottaa myös harkitsemaan perhesidelupien tulorajoista luopumista määrääjäksi tilanteessa, jossa työntekijä irtaantuu hyväksikäytöstä.

Kynnykseksi voi joissain tapauksissa näkemyksemme mukaan muodostua myös se, että laskettaessa pysyvän oleskeluluvan edellyttämää minimimaassaoloaikaa, huomioidaan B-luvalla oleskellut vuodet vain 50-prosenttisesti, jolloin hyväksikäytöstä irtaantumista pohtiva työntekijä saattaa päätyä jäämään hyväksikäyttötilanteeseen ajatellen, että hän mieluummin kartuttaa maassaolovuosia ja odottaa pysyvän oleskeluluvan saamista.

Rikosuhripäivystys haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuvat helpoiten heikossa työmarkkina-asemassa olevat työntekijät, jotka saattavat tarvita uudelleentyöllistymiseen työnhakua tukevia palveluita. Kuitenkin tilapäinen oleskelulupa, jollaiseksi 54 b §:n mukaista lupaa kaa-vaillaan, oikeuttaa useimmiten rajoitetumpiin palveluihin ja esim. sosiaalietuuksiin kuin jatkuva A-lupa, jollainen on yleensä esimerkiksi työntekijän oleskelulupa. Etenkin, koska 54 b § -lupa on tarkoitettu nimenomaan työnhakuun tai oman yritystoiminnan käynnistämiseen, pidämme tärkeänä, että luvanhaltijalle tataan tarvittaessa riittävät, yksilöllisiin tarpeisiin vastaavat työllistymiseen tähtäävät tuki- ja neuvontapalvelut luvan voimassaoloajaksi.

Pyydämme ministeriötä myös huomioimaan, että vaikka hyväksikäytölle alttiisiin työntekijäryhmiin luetaan esityksen esittekstissä mm. turvapaikanhakijat, koskisi uusi 54 b § -lupatyypin vain niitä työntekijöitä, joilla on oleskelulupa, eikä se parantaisi turvapaikanhakijoiden tai esim. kausityötodistuksella tai viisumilla Suomessa oleskelevien työntekijöiden asemaa tai edistäisi heidän irtaantumistaan hyväksikäyttöä sisältävästä työstä. Toivommekin, että jatkossa lainsäädäntöä kehitettäisiin niin, että myös etenkin turvapaikanhakijoihin kohdistuvan työperäisen hyväksikäytön ilmituloa edistettäisiin aktiivisesti poistamalla ilmitulon esteitä.

Työntekijän oleskeluluvan alarajoitteen poistaminen hyväksikäyttötilanteessa

Rikosuhripäivystys kiittää aloitteesta alarajoitteen poistamiseksi sellaisessa tapauksessa, että työntekijä irtaantuu hyväksikäytöstä. Tähän liittyen pyydämme huomioimaan, että alarajoitteen poistohakemuksen tulisi olla hakijalle maksuton ja sen käsittelyn tulisi olla hyvin nopea, jotta hyväksikäyttöä sisältäneestä työstä irtaantuva työntekijä voisi aloittaa työnhaun pian eikä hänen työnsaantinsa vaikeutuisi. Mikäli 54 b § -luvalla ei aseteta hyvin lyhyttä käsittelyaikaa, tulisi alarajoitteen poistamista voida hakea myös silloin, kun työntekijän oleskelulupa on umpeutunut tai umpeutumassa ja työntekijä hakee 54 b § -lupaa, jolloin edellisen oleskeluluvan ehdot ovat voimassa jatkoluvan käsittelyn ajan.

Työntekijän oleskelulupien epäminen työnantajavelvoitteita laiminlyövien työnantajien kohdalla

Esityksestä: vilpillisin aikein toimivien työnantajien ja toimeksiantajien seuraamusten tehostamiseksi ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto voisi hylätä kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa-hakemuksen, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä. Ehdotus koskisi kaikkia työnteon perusteella haettavia oleskelulupia. Lisäksi ehdotetaan, että Maahanmuuttovirastolle annetaan toimivalta pidättäytyä myöntämästä työnteon perusteella oleskelulupia tietyin työnantajan palvelukseen enintään kuuden kuukauden määräajaksi.

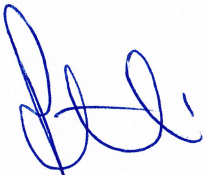
Vaikka esityksessä puhutaan ulkomailta rekrytoinnista, pyydämme huomioimaan, että jo Suomessa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kohdalla sovelletaan samoja kriteereitä kuin ulkomailta Suomeen rekrytoitavien työntekijöiden kohdalla. Tällaisissa tilanteissa on olemassa riski, että työnantajan laiminlyönneistä suurimmat seuraukset kärsivät heidän työntekijänsä. Esityksen sivulla 11 todetaan, että *työnantajan tai toimeksiantajan vilpillisen menettelyn ei tule vaikuttaa oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen*. Kuitenkin jos työntekijä ehtii jo saada kielteisen jatkolupapäätöksen ja menettää työskentelyoikeutensa ollessaan tietämätön työnantajan aiemmista laiminlyönneistä ja niistä seuranneesta oleskelulupien myöntämiskiellostä, työnantajan menettely voi tosiasiallisesti vaikuttaa työntekijän mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen palvelukseen. Tällaiset tilanteet voivat olla kohtuuttomia etenkin silloin, jos työntekijällä ei ole mahdollisuutta ennalta tarkistaa, onko työnantaja asetettu tällaiseen oleskelulupien myöntämiskieltoon.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa työntekijän oleskeluluvalla Suomessa oleskeleva työntekijä vaihtaisi ennen jatkoluvan hakemista töihin yritykseen, joka olisi työntekijän tietämättä asetettu aiemmin kuvattuun mukaiseen oleskelulupien myöntämiskieltoon, voisi hän siis saada täysin itsestään johtumattomista syistä kielteisen jat-

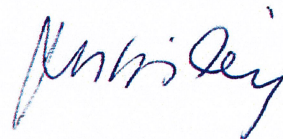
kolupapäätöksen ja joutua sitä kautta mahdollisesti perheineen erittäin vaikeaan asemaan. Tällaiseen tilanteeseen työntekijä voisi mahdollisesti joutua myös silloin, jos hänen tietämättään työnantajalle asetettaisiin oleskelulupien myöntämiskielto hänen jo siellä työskennellessään.

Rikosuhripäivystys esittää, että kiellossa olevat yritykset olisivat vähintään haettavissa avoimesta tietokannasta ja että työntekijälle myönnettäisiin aiemmin ehdotetun mukaisesti automaattisesti jatkolupa 54 b §:n perusteella, mikäli todetaan, että työnantaja on laiminlyönyt velvoitteitaan myös tämän työntekijän kohdalla. Mikäli kyseessä olevan työntekijän kohdalla laiminlyönneistä ei olisi viitteitä, pitäisi tällaisessa tilanteessa vähintään palauttaa hänen jatkolupansa hakemusmaksu ja jatkaa hänen aiemman lupansa voimassaoloaikaan niin, että hän ehtii vaihtaa työssäolo-oikeutensa voimassaoloaikana töihin toiselle työnantajalle, jonka palveluksessa hän voi saada työntekijän jatkoluvan. Muuten ainoana vaihtoehtona työskentelyoikeuden pidentämiseksi voi olla valituksen tekeminen hallinto-oikeuteen kielteisen päätöksen lainvoiman saannin siirtämiseksi, mikä voi turhaan kuormittaa hallinto-oikeuksia ja aiheuttaa työntekijälle kustannuksia.

Lisäksi pyydämme varmistamaan, että oleskelulupien myöntämiskielto ei paljasta työnantajalle, että hän on epäiltyinä hyväksikäytöstä sellaisissa tilanteissa, kun samassa asiassa on käynnissä esitutkinta. Tällaisessa tilanteessa uhrin oikeusturva voisi vaarantua, mikäli epäilty ehtisi esimerkiksi hävittää näyttöä, vaikuttaa todistajiin tai poistua maasta. Pyydämme varmistamaan myös, ettei oleskelulupien myöntämiskielto vaikuttaisi kaksoisrangaistavuuden kiellon kautta prosesseihin, joiden kautta uhrilla olisi mahdollisuus saada korvauksia.



Pia Marttila
koordinoiva erityisasiantuntija
ihmiskaupan uhrien auttamistyö
Rikosuhripäivystys



Leena-Kaisa Åberg
toiminnanjohtaja

Rikosuhripäivystys