

Luonnos 9.10.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeutta laajennettaisiin siten, että hän voisi hyväksikäyttötilanteessa hakeutua toisen työnantajan palvelukseen samalle tai muulle ammattialalle. Lisäksi hänellä olisi oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista varten. Näiden lainmuutosten tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä.

Vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle ehdotetaan seuraamuksia. Ehdotettu seuraamus on, että työnteon perusteella haettu oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä rekrytoivan ulkomailta maahantulosäännösten kiertämisen tarkoituksessa. Lisäksi ehdotetaan Maahanmuuttovirastolle mahdollisuutta pidättäytyä työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien myöntämisestä enintään kuuden kuukauden määräajaksi vastaavan kaltaisesti, kuten työ- ja elinkeinotoimisto voi nykyisin toimia työntekijän oleskelulupahakemusten ja Maahanmuuttovirasto kausityölupien osalta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta siirrettäisiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Ehdotus tukee työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä ja liittyy siihen, että työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö	4
2.2 Olemassa oleva sääntely	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	10
6 Lausuntopalaute.....	11
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	11
8 Voimaantulo	15
9 Toimeenpano ja seuranta	15
10 Suhde muihin esityksiin.....	16
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	18
ulkomaalaislain muuttamisesta	18
LIITE	21
RINNAKKAISTEKSTI.....	21
ulkomaalaislain muuttamisesta	21

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on Suomessa oletettua laajempaa. Ilmiön olemassaoloa ja tekijöiden piirin laajuutta selittävät osaltaan se, että hyväksikäyttö mahdollistaa tekijälleen erittäin kannattavan liiketoiminnan. Tapauksia tulee yleensä ilmi työsuojeluviranomaisten tarkastuksissa ja muun ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Tapauksia tulee ilmi myös ulkomaalaisia avustavien järjestöjen kautta ja esimerkiksi kansalaisten kautta ilmiantoina. Hyväksikäyttö on usein systemaattista ja ammattimaista. Törkeimmät tapauksissa on myös tehty vakavia talousrikoksia. Kiinnijäämisriski on perinteisesti ollut pieni, koska toiminta ei välttämättä näy ulospäin ja uhri on ulkomaalainen, joka saattaa hyväksyä menettelyn tai ainakin alistua siihen.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiä ovat erityisesti ulkomailta lähetetyt työntekijät kaikilla aloilla (myös IT-ala), sisältäen myös EU-kansalaiset, hyvin kaukaa Suomeen töihin tulevat, vähän koulutetut ja länsimaisia kieliä taitamattomat työntekijät, myös opiskelijat ja turvapaikanhakijat, samaa kansalaisuutta olevan työnantajan palvelukseen tulevat ja palveluksessa olevat, sukulaisten keskinäiset järjestelyt, työharjoittelijat ja näennäisyrittäjät. Toimialoista työvoiman hyväksikäytön riskialoja ovat ravintola-, rakennus- ja siivousala, telakat, alustatalous, autopesulat, kotitaloustyö, maatalouden kausityö ja luonnonmarjanpoiminta.

Edellä mainitut ryhmät muodostavat valtaosan kolmansista maista tulevien työntekijöiden liikkuvuudesta eli työperusteisesta maahanmuutosta. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta on olennainen osa kestävä, oikeudenmukaisen ja kaikkia osapuolia hyödyttävän työvoiman maahanmuuttopolitiikan rakentamista. Työperusteista maahanmuuttoa voidaan edistää kestävästi vain, kun samalla varmistetaan, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhriksi.

Ulkomaalaislainsäädännössä seuraamukset väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta viranomaiselle tai työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä kohdistuvat ulkomaalaiseen työntekijään eikä työnantajaan. Kun lupapäätös on kielteinen, ulkomaalaisella ei ole enää laillista oikeutta oleskella ja työskennellä maassa. Työnantaja voi sen sijaan usein hakea uutta työntekijää ulkomailta.

Esityksessä ehdotetaan, että seuraamukset kohdistuisivat nykyistä tehokkaammin vilpillisesti toimivaan työnantajaan tai toimeksiantajaan ja että työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusasema vahvistuisi. Esitysten myötä edellytykset työvoiman hyväksikäyttötapausten parempaan ilmituloon paranisivat.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

1.2 Valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan työvoiman maahanmuuttoa koskevissa uudistuksissa otetaan huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta. Työministeri Tuula Haatainen asetti 13.3.2020 monihallinnollisen työryhmän parantamaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyä. Työryhmän tehtävänä on arvioida tarvittavat lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen muutostarpeet sekä valmistella ehdotukset lainmuutoksiksi.

Esitys liittyy harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaan ja toimenpideohjelmaan vuosille 2020–2023, jotka hallitus hyväksyi 11.6.2020. Harmaan talouden torjunnassa keskitytään ennaltaehkäisyyn, tietojensaannin parantamiseen ja viranomaisyhteistyöhön.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä edellä mainitun ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmän kanssa. Valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisiosasto, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Verohallinto, Helsingin poliisilaitos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto, Uudenmaan, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen TE-toimistot, Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen (AMS) sekä valtioneuvoston ihmiskauppakoordinaattori.

Esityksestä on järjestetty lausuntokierros. Lausunto pyydettiin valmisteluun osallistuneilta tahoilta sekä lisäksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmältä, Rikosuhripäivystykseltä ja työmarkkinakeskusjärjestöiltä...

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön laajuudesta ei ole olemassa suoranaisia tilastotietoja. Tapaukset tulevat tietoon työsuojeluviranomaisen, poliisin, rajavartiolaitoksen muiden viranomaisten valvonnassa. Eri viranomaisille tulee myös vihjetietoina ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötapauksia.

Vuonna 2019 Etelä-Suomen alueella saatujen ulkomaalaisvalvontaan liittyvien vihjeiden määrä Etelä-Suomen aluehallintovirastolle kaksinkertaistui verrattuna vuoteen 2018. Vuonna 2019 valvonnan kannalta hyödyllisiä vihjeitä tuli yli 440, kun vuonna 2018 vastaava luku oli noin 220. Suurin osa vihjeistä tuli muilta viranomaisilta, jotka työskentelevät ulkomaalaisten Suomessa työskentelyn parissa. Eniten vihjeitä tuli rakennus- ja ravintola-aloilta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto teki vuonna 2019 Etelä-Suomen alueella yhteensä 847 ulkomaalaisvalvonnan tarkastusta. Tarkastuksissa arvioitiin ulkomaalaisten työnteko-oikeutta ja työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista Suomen lainsäädännön mukaan. Työpaikoista yli 20 %:lla oli vähintään yksi ulkomaalainen työntekijä, jolla ei ollut oikeutta tehdä kyseistä työtä Suomessa. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisessa havaittiin runsaasti puutteita. Puutteita oli erityisesti yleissitovan työehtosopimuksen palkkausta koskevien säännösten noudattamisessa. Eniten puutteita havaittiin rakennus- ja ravintola-aloilla. Rakennusalalla puutteita palkkauksessa havaittiin 68 % tarkastuksista (2018: 54,4 %) ja ravintola-alalla palkkauksen puutteita oli 59 % tarkastuksista (2018: 53%). Myös siivousalalla palkkauksen puutteita havaittiin yli kolmanneksella tarkastuksista, joissa asiaa oli valvottu.

Ulkomaalaisvalvonnan haasteena on ulkomaalaisten työntekijöiden todellisen työskentelyajan selvittäminen. Vuonna 2019 monilla tarkastuksilla havaittiin, että työnantaja ei ollut pitänyt työaikalain mukaista kirjanpitoa. Tällöin tarkastajan on vaikea saada käsitystä ulkomaalaisten työntekijöiden todellisista työsuhteen vähimmäisehdoista, kun työntekijälle maksettua palkkaa ei voida verrata todellisten tehtyjen työtuntien määrään. Työaikalain mukaisen työaikakirjanpidon pitämiseen liittyviä puutteita havaittiin eniten ravintola-alalla, jossa työaikakirjanpidossa oli puutteita 70 % tarkastuksista. Myös puutteita työaikakirjanpidon pitämisessä havaittiin paljon. Rakennusalalla puutteita työaikakirjanpidon pitämisessä havaittiin 63 prosentilla ja siivous-

alalla 42 prosentilla tarkastuksista. Lähettäviin yrityksiin kohdistetuissa tarkastuksissa havaittiin paljon puutteita, esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden palkkaus oli kunnossa vain joka kolmannella.

Siihen, että ilmiö on oletettua laajempaa sekä yhteiskunnan kannalta ja inhimillisesti vahingollista, viittaavat myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tiedot, Suomen ammattijärjestöjen keskusliiton SAK:n Maahanmuuttajien työsuhdeneuvonnat havainnot, Rikosuhripäivystykseen tulleet yhteydenotot ja Rikosuhripäivystyksen omat havainnot sekä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin Heunin tutkimukset. Kaikki edellä mainitut tahot ovat tulleet kuulluiksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyä pohtivassa työryhmässä, ja kaikki tahot ovat myös antaneet lausunnon esitysluonnoksesta.

Ulkomaisten työvoiman hyväksikäyttö ilmenee tyypillisesti alipalkkauksena, ylipitkinä työpäivinä ilman korvausta, maksun ottamisena työpaikasta tai työntekijän oleskeluluvasta, maksun ottamisena tulojen näennäisestä nostamisesta perhesidelpä varten, vapaapäivien tai lomien epäämisinä, sairausloman pitämisen kieltämisenä tai työturvallisuuden laiminlyöntinä, velkaannuttamisena, identiteettivarkauksina esim. rahanpesutarkoituksessa ja esimerkiksi epäinhimillisinä asumisoloina.

Ulkomaalaista työntekijää usein pelotellaan olemassa olevan oleskeluluvan menettämällä. Usein uhrille annetaan virheellistä tietoa esimerkiksi hänen oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan sekä työnantajan vaikutusvallasta. Virheellistä tietoa annetaan usein myös ennen Suomeen tuloa tulevista työehdoista. Muitakin kontrollikeinoja käytetään erityisesti vakavammissa tapauksissa, kuten uhkailua seurauksista kotimaassa olevia perheenjäseniä kohtaan.

Hyväksikäytön uhri ei yleensä uskalla ilmoittaa tilanteesta viranomaisille, koska pelkää oman tai perheenjäsentensä oleskeluluvan menettämistä tai oleskeluluvan saamisen mahdollisuuden menettämistä. Uhri saattaa myös pelätä esimerkiksi kotimaassa tapahtuvaa kosta, ulossulke- mista yhteisöstä tai toimeentulonsa menettämistä.

2.2 Olemassa oleva sääntely

Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön uhria suojaava lainsäädäntö on puutteellista. Hyväksikäytön uhrilla on mahdollisuus hakea ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa vain, jos kyseessä on rikostutkinta ja jos rikosta tutkitaan ihmiskauppa-nimikkeellä ja yleensä vain rikosprosessin ajaksi. Luvan myöntämiseksi vaaditaan poliisin tai syyttäjän lausunto siitä, että asianomistajaa tarvitaan Suomessa ihmiskaupparikosprosessin aikana. Muulla rikosnimikkeellä työperäisen hyväksikäytön uhri voi saada luvan vain silloin, jos hän on ollut työskennellessään laittomasti maassa.

Kun kolmannen maan kansalainen oleskelee Suomessa työntöon perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla, lupaan liittyy rajoitettu työnteko-oikeus. Kun kyseessä on työntekijän oleskelulupa, lupa yleensä oikeuttaa työntekoon tietyllä ammattialalla. Jos työntekijä joutuu työvoiman hyväksikäytön uhriksi, hänen voi olla vaikea irrottautua työnantajastaan, osittain myös siksi, että oleskelulupa oikeuttaa vain siinä määritellyn työn tekemiseen. Työsuhteen päätyminen merkitsee myös maassa oleskeluoikeuden päätymistä, jos oleskelulupa on myönnetty työntöon perusteella.

Ulkomaalaista, jonka työsuhte päättyy, ei käytännössä poisteta maasta oleskeluluvan voimassa ollessa. Työntöon perusteella ei kuitenkaan voida myöntää uutta lupaa. Työpaikan ja sen myötä maassa oleskeluoikeuden menettämisen uhkaa pelätään hyväksikäytön riskiryhmissä eniten. Pe-

rusasetelma usein estää ulkomaalaista nostamasta esiin työnantajan ei-hyväksyttävää menettelyä. Varsinkin samaa kansalaisuutta oleva työnantaja voi lisäksi verkostojensa avulla estää uhrin työllistymisen samalle ammattialalle.

Nykyisessä lainsäädännössä myös seuraamukset ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttävälle työnantajalle tai toimeksiantajalle ovat puutteelliset. Ulkomaalaislain (302/2004) 36 §:n 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Laissa ei säädetä, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä olisi perusteltua aihetta epäillä maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Säännöksen puuttuminen tekee vaikeaksi Maahanmuuttoviraston hylätä työntekoa koskeva oleskelulupahakemus, jos hakemuksesta ja sen yhteydessä saaduista selvityksistä ilmeni riski esimerkiksi työvoiman hyväksikäytölle.

Ulkomaalaislain 187 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättydyttään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Työ- ja elinkeinotoimiston päätös koskee ainoastaan työntekijän oleskelulupia.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun laissa (907/2017) on saman sisältöinen, osin laajempi säännös. Lain 20 §:ssä säädetään, että Maahanmuuttovirasto voi päättää, ettei kausityöhön oikeuttavia lupia myönnetä sellaisen työnantajan palveluksessa työskentelemiseksi, joka vakavasti laiminlyö tässä laissa tai ulkomaalaislaissa säädetty veloitteensa. Päätös tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Säännös viittaa kausityöoleskelulupa- ja kausityötodistukseen. Kausityöviisumeita säännös ei koske, koska viisumien myöntämisestä ja myöntämättä jättämisen perusteista säädetään Schengenin rajasäännöstössä. Mainitussa normistossa ei ole säännöstä viisumin myöntämisestä pidättymisestä.

Työntekoa varten voidaan myöntää myös muita oleskelulupia kuin työntekijän oleskelulupia ja kausityölupia. Ulkomaalaislain 77 §:ssä säädetään muusta oleskeluluvasta työntekoa varten. Esimerkiksi urheilijoille, taiteilijoille, erityisasiantuntijoille, uskonnollisen yhteisön palvelukseen tuleville myönnetään muu oleskelulupa työnteon perusteella. Näiden lupien osalta ei voida antaa vilpillisesti toimineelle työnantajalle pidättymispäätöstä.

Työnantajien ja toimeksiantajien 187 §:ssä mainitun kaltainen moitittava toiminta ei rajoitu yksinomaan työntekijän oleskelulupahakemuksiin, vaan sitä tapahtuu myös muissa työnteon perusteella myönnetyissä oleskeluluvissa. Siksi nykytilaa ei voida pitää tyydyttävänä, vaan on tarpeen laajentaa pidättymispäätös koskemaan kaikkia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen oikeusasemaa ja siten myös luoda edellytyksiä työvoiman hyväksikäyttötapausten parempaan ilmituloon.

Tavoitteena on lisäksi lisätä viranomaisten keinovalikoimaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn tehostamiseksi. Tavoitteena on voida kohdistaa työnantajiin ja toimeksiantajiin seuraamuksia, jos ne toimivat vilpillisesti palkatessaan työntekijän työntekoon perustuvalla oleskeluluvalla tai toimiessaan vilpillisesti muissa sopimussuhteissa. Seuraamukset toimisivat

myös ennaltaehkäisevästi, koska niillä olisi merkittävä vaikutus työnantajan ja toimeksiantajan edellytyksiin harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Esityksen tavoitteena on myös, että työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi rakentuisivat nykyistä kestävämmät perusteet sekä että elinkeinoilla ja yrityksillä Suomessa olisi tasapuoliset kilpailumahdollisuudet.

Esityksen tavoitteiden toteutumista on tarkoitus tukea myös eri viranomaisten käytäntöjä ja keskinäistä yhteistyötä kehittämällä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa ansiotyötä varten, olisi rajoittamaton työnteko-oikeus, jos hänen on todettu joutuneen hänelle myönnetyn oleskeluluvan mukaisessa ansiotyössä työvoiman hyväksikäytön uhriksi.

Lisäksi ehdotetaan, että kolmannen maan kansalaiselle, jonka on todettu joutuneen hänelle myönnetyn oleskeluluvan mukaisessa ansiotyössä työvoiman hyväksikäytön uhriksi, voidaan myöntää oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten. Oleskelulupaan sisältyisi oikeusaloittaa työnteko tai yritystoiminta. Oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten voitaisiin myöntää tämän työnantajan tai toimeksiantajan sellaisen merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi, jonka takia muuta oleskelulupaa työnteon perusteella ei voitaisi myöntää. Lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta. Sääntely kattaisi myös toimeksiantajan, koska ulkomaalaislain 86 b §:n nojalla (*toimeksiantajan vastuu*) ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliorakointityössä tai vuokratyövoimana, työnantajan eräitä keskeisiä velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään.

Työnteko-oikeuden ja edellä mainitun jatkoluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto. Tieto työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnistä voisi tulla Maahanmuuttovirastolle joko suoraan ulkomaalaiselta itseltään tai viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon kautta. Esimerkiksi Aluehallintoviraston, työ- ja elinkeinotoimiston ja Maahanmuuttoviraston keskinäistä tiedonkulkua kehitetään parhaillaan osana ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpiteitä. Myös työnantajan mahdollisen laiminlyönnin toteamisen osalta Maahanmuuttovirasto voisi hyödyntää työ- ja elinkeinotoimiston ja Aluehallintoviraston asiantuntemusta. Työnteko-oikeuden laajentaminen ja ehdotetun jatkoluvan myöntäminen kuitenkin edellyttäisivät ulkomaalaisen hakemusta.

Vilpillisin aikein toimivien työnantajien ja toimeksiantajien seuraamusten tehostamiseksi ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto voisi hylätä kolmannen maan kansalaisen oleskelulupahakemuksen, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä. Ehdotus koskisi kaikkia työnteon perusteella haettavia oleskelulupia. Ehdotukseen sisältyisi työnantajan tai toimeksiantajan valitusoikeus.

Lisäksi ehdotetaan, että Maahanmuuttovirastolle annetaan toimivalta pidättäytyä myöntämästä työnteon perusteella oleskelulupia tietyn työnantajan palvelukseen enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Voimassa olevassa ulkomaalaislain 187 §:ssä säädetään ainoastaan työ- ja elinkeinotoimiston toimivallasta pidättäytyä työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä. Lain 187 §

tarkoittaa käytännössä, että työ- ja elinkeinotoimisto pidättäytyy antamasta osapäätöstä pidättäytymisen kohteena olevaa työnantajaa tai toimeksiantajaa koskeviin hakemuksiin, jolloin tällaisen työntekijän oleskelulupahakemuksen etenemiselle myönteiseen tulokseen ei ole edellytyksiä. Ehdotuksella laajennettaisiin pidättäytymisen kattamaan myös muut työnteon perusteella myönnettävä oleskeluluvat. Koska tällaisen hakemusten ratkaisemisen toimivalta on Maahanmuuttovirastolla, se tekisi tiettyä työnantajaa tai toimeksiantajaa koskeva päätöksen pidättäytymisestä myöntää oleskelulupia enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Sekä työnantajalla että toimeksiantajalla olisi valitusoikeus ulkomaalaislain 190 §:n nojalla.

Koska saman työnantajan palvelukseen voidaan hakea työntekijöitä eri tehtäviin, joihin vaaditaan erilaiset oleskeluluvat, työ- ja elinkeinotoimiston ja Maahanmuuttoviraston tekemät pidättäytymispäätökset koskevat kaikenlaisia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi on tärkeää, että molemmat viranomaiset saavat tiedon kaikista pidättäytymispäätöksistä esimerkiksi UMA-rekisterin kautta.

Kyseessä ei tarvitsisi olla rikoksen esitutkinta, vaan myös lievemmat tekemuodot otettaisiin huomioon. Olennaista olisi, että työnantajan menettelyn takia haettua oleskelulupaa ei voitaisi myöntää ja työnteon jatkamisen edellyttäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta. Molemmat edellä mainitut ehdotukset lisäisivät ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ilmituloa.

Edellä mainitut lainmuutokset estäisivät vilpillisessä tarkoituksessa toimivia työnantajia ja toimeksiantajia rekrytoimasta työntekijöitä ulkomailta ja siten osaltaan ennalta ehkäisisivät työperäisen hyväksikäytön tilanteiden syntymistä. Laajennettavaksi ehdotettavan pidättäytymispäätöksen soveltamista olisi myös tarpeen tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa kehittämällä siten, että myös työsuojeluviranomaisen käytännöksi muodostuisi tarpeen mukaan ilmoittaa työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönneistä työ- ja elinkeinotoimistolle ja Maahanmuuttovirastolle mahdollisen pidättäytymispäätöksen harkintaa varten.

Näistä kysymyksistä voitaisiin sopia ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunnassa, joka ehdotetaan siirrettäväksi työ- ja elinkeinoministeriöön. Ehdotus liittyy siihen, että työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien. Neuvottelukunta on keskeinen eri viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistoimintaelin, joten sillä voidaan merkittävällä tavalla tukea ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Neuvottelukuntaan on mahdollista myös asettaa jaostoja.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksesta turvattaisiin työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen työntekijän mahdollisuus toimeentuloon ja maassa oleskelun jatkamiseen siten, että työntekijä-oikeus olisi rajoittamaton ja hänellä olisi myös mahdollisuus jatkoluvan saamiseen työnhaun perusteella. Näin työntekijällä olisi paremmat edellytykset irtautua hyväksikäytäneestä työnantajastaan ja jatkaa maassa oleskelua ja työntekoa samalla tai muulla ammattialalla olemassa olevan oleskelulupansa voimassaoloajan. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteiden ilmitulolle olisivat paremmat mahdollisuudet, koska ulkomaalaisen ei enää tarvitsisi pelätä maassaoleskeluoikeuden päättymistä kääntyessään viranomaisten puoleen.

Vilpillisin aikein toimiva työnantaja ei voisi palkata oleskeluluvanvaraista työvoimaa ulkomailta. Tämä on perusteltua, koska menettelyn tarkoitus on myös tasapuolistaa yritysten välistä kilpailutilannetta.

Esityksen vaikutuksesta työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi muotoutuisivat nykyistä kestävämmät perusteet. Ulkomailta palkattava työvoima kanavoituisi nykyistä selkeämmin aidon tarpeen ja vakavasti otettavien tarkoituksien mukaisesti talouden, elinkeinojen ja työmarkkinoiden etujen mukaisesti. Esitys rakenteita eheyttävä vaikutus edellyttää myös, että uudistuksesta tiedottamisessa ja viestinnässä onnistutaan siten, että tieto uudesta sääntelystä saavuttaisi työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiin kuuluvat ja heidän työnantajansa.

Esityksellä arvioidaan olevan hyötyä julkiselle taloudelle siten, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö vähenisi ja työehdot voisivat nykyistä laajemmin nousta lain ja työehtosopimusten edellyttämälle tasolle. Esitys parantaisi elinkeinotoiminnan kilpailuedellytyksiä siten, että vilpillisesti toimivien yrittäjien mahdollisuudet hankkia kilpailuetua työvoimakustannuksista laittomasti tinkimällä vähenisi. Nykyisin saamatta jäävistä verotuloista osa nousisi esiin ja kansantalouden fiskaaliseen kiertoon. Näiden taloudellisten vaikutusten suuruus on kuitenkin hankalasti arvioitavissa, ja liittyy niin ikään myös viestinnässä ja tiedottamisessa onnistumiseen.

Esityksen arvioidaan jonkin verran lisäävän kustannuksia työvoima- ja elinkeinotoimistoille ja Maahanmuuttovirastolle esitettävien uusien tehtävien toimeenpanon myötä. Alkuvaiheessa uusia hyväksikäytön uhrin työnteko-oikeuksia arvioidaan myönnettävän vuodessa noin 20 – 30. Työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkolupia arvioidaan myös myönnettävän vuositasolla alkuvaiheessa 20 – 30. Pidättymispäätöksiä arvioidaan annettavan vuositasolla alkuvaiheessa noin 10. Uudesta harkintatehtävästä ja uusista päätöskategorioista ei arvioida aiheutuvan lisäresurssitarve Maahanmuuttovirastossa. Arvio perustuu harkintatehtävien ja päätösten määriin sekä siihen, että yhteen asiaan keskimäärin käytettävä henkilötyöaika on noin 8 tuntia. Maahanmuuttovirasto saa 70 määräaikaista henkilötyövuotta työvoiman maahanmuuttoon liittyvien hakemusten käsittelyyn vuoden 2021 alusta lukien. Esityksen mukaiset uudet tehtävät ovat sisällytettävissä tähän lisäresurssiin. Esitys ei myöskään aiheuta lisäresurssin tarvetta työ- ja elinkeinotoimistoissa, koska esitys ei toisi työ- ja elinkeinotoimistoille merkittäviä uusia tehtäviä.

Työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkolupaan ei liittyisi toimeentuloedellytystä. Tällöin oleskeluvuorolla maassa olleet henkilöt ovat voineet saada ja voivat edelleen viimesijaista toimeentulotukea kuten muutkin maassa pysyvästi oleskelevat henkilöt. Tämä koskee tilannetta, jossa ensisijaiset etuudet eivät syystä tai toisesta ole tai sitten ne eivät riitä kattamaan kaikkia välttämättömiä menoja. Jos henkilöt jäisivät ilman oleskelulupaa, he olisivat silti oikeutettuja perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä on käytännössä parin päivän tuki ruokaan ja lääkkeisiin, jonka voi myöntää Kela tai kunnan sosiaalihuoltoviranomainen toimeentulotukilain perusteella.

Työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkoluvan käsittelystä perittävästä maksusta säädettäisiin sisäministeriön asetuksella.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ulkomaalaisen maahantulosta ja maassa oleskelusta on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla, ja ulkomaalaisen työntekijän työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista säädetään ulkomaalaislaissa. Tästä syystä muut kuin lainmuutoksin toteuttavat ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpiteet eivät tule kysymykseen. Lainmuutosten toimeenpanoa on kuitenkin tarkoitus tukea viranomaisten toimintatapoja ja keskinäistä yhteistyötä kehittämällä.

Työssä hyväksikäytetyn ulkomaalaisen oikeusaseman keskeinen heikkous on se, että maassa-oleskelu- ja työnteko-oikeus kytkeytyvät voimassa olevaan oleskelulupaan. Siksi oikeusaseman vahvistamisesta tulisi säätää oleskelulupajärjestelmän sisällä ulkomaalaislakia muuttamalla. Muutokset muualla lainsäädännössä eivät tuottaisi vastaavaa vaikutusta.

Vilpillisesti toimivalle työnantajalle olisi mahdollista säätää seuraamuksia esimerkiksi työsopimuslaissa (55/2001), jonka 11 a luvussa on nykyisin säädetty työnantajien yhteisvastuusta palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä. Seuraamusmaksun määrää Maahanmuuttovirasto. Työsopimuslaissa säädettäessä vilpallinen menettely kuitenkin tulisi liittää työsopimuslaissa säädettyihin työnantajan velvollisuuksiin, jotka osin kytkeytyvät työehtosopimukseen ja niiden tulkintaan. Näiden velvollisuuksien noudattamisen valvonta olisi Maahanmuuttovirastolle käytännössä mahdotonta. Siksi vilpillisyyden arvioinnista säädettäisiin ulkomaalaislaissa ja siten, että edellytykset kytkeytyvät ulkomaalaislaissa säädettyyn työnantajan menettelyyn.

Esitetyt lainmuutokset on valmistelun yhteydessä arvioitu pienimmiksi muutoksiksi, joilla olisi mahdollisimman suuri vaikutus. Esitykset eivät merkitse ulkomaalaislainsäädännön systematiikan tai periaatteiden muutosta. Sen sijaan ne laajentaisivat tarkoituksenmukaisella tavalla työnantajan ja toimeksiantajan velvoitteita siten, että jo nyt kielletylle ulkomaisen työvoiman hyväksikäytölle jäisi entistä vähemmän tilaa. Hyväksikäytetyn ulkomaalaisen työntekijän oikeusturvan parantaminen on sinänsä uusi ehdotus, mutta johdonmukainen muualla ulkomaalaislaissa olevien, heikommassa asemassa olevien ulkomaalaisryhmien suojaamista koskevien säännösten kanssa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy jossain määrin kaikkialla. Hyväksikäytön torjunnan sääntelyt ja menettelyt kytkeytyvän eri maiden kansallisiin lainsäädäntö- ja hallintokonaisuuksiin. Osin järjestelmät ovat universaaleja eli koskevat kaikkea työntekijöiden hyväksikäyttötilanteita. Osin on olemassa nimenomaisesti ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn suunnattuja järjestelmiä. Tällainen tilanne on muun muassa kaikissa Pohjoismaissa.

Ruotsissa valvovien viranomaisten resurssit on lisätty useaan otteeseen vuoden 2008 jälkeen, jolloin ulkomailta rekrytointia koskevaa sääntelyä purettiin ja kun ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteet olivat merkittävästi lisääntyneet. Hyväksikäyttö (*människoexploatering*) kriminalisoitiin 1.7.2018, ja ensimmäinen tuomio ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä annettiin joulukuussa 2019. Viime vuosina julkisuudessa on edelleen käyty keskustelua ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisytöiden ja -keinojen riittämättömyydestä.

Norjassa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö nousi otsikoihin EU:n laajennuttua 2005 ja 2007 erityisesti alipalkkauksen (*lønnsdumping*) näkökulmasta. Keväällä 2008 tuli voimaan asetus, jonka mukaan päätilaajan vastuulla on, että kaikki alihankkijat noudattavat lain ja työehtosopimusten mukaisia minimityöehtoja. Vuonna 2017 hallitus julkaisi edelleen voimassa olevan strategian työelämän rikollisuuden torjumiseksi (*Strategi mot arbeidslivskriminalitet*), joka sisältää sekä lainsäädäntö- että muita toimia myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi.

Tanskassa otettiin käyttöön vuonna 2013 työsuojeluviranomaisen mahdollisuus langettaa hallinnollinen sakko, jos ulkomaisen työvoiman palkka- ja muut työehdot ovat alle minimitasen. Julkisissa hankinnoissa tilaajan velvollisuudeksi tuli varmistaa, että tarjoajan ja sen alihankkijoiden työntekijöille maksetaan vähintään lain ja työehtosopimusten edellyttämän tason mukainen palkka.

Osana ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen työryhmän työtä työ- ja elinkeinoministeriö on hankkimassa vertailevaa selvitystä eri Pohjois- ja EU-maissa käytössä olevista hyväksikäytön torjunnan sääntelystä ja menettelyistä. Selvitys valmistuu kesäkuussa 2021.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmässä olleilta tahoilta, joita ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisiosasto, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Verohallinto, Helsingin poliisilaitos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto, Uudenmaan, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen TE-toimistot, Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen (AMS) sekä valtioneuvoston ihmiskauppakoordinaattori. Lisäksi lausunto pyydettiin Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmältä ja työmarkkinakeskusjärjestöiltä

Lausunnon antoivat määräaikaan xx.yy.2020 mennessä XXX. Lausuntopalautteen keskeinen sisältö oli, että...

7 Säännöskohtaiset perustelut

Ulkomaalaislaki

36 §. *Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä myös työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä. Tällä hetkellä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ainoastaan ulkomaalaisesta hakijasta johtuvasta syystä, kun perustellusti voidaan epäillä maahantulosäännösten kiertämistä. Työnantajan ja toimeksiantajan voidaan joissakin tilanteissa perustellusti epäillä rekrytoineen työntekijän maahantulosäännösten kiertämisen tarkoituksessa. Kyse voi olla siitä, ettei alun perinkään ole tarkoituksena työsuhde tai sen ylläpito hakemuksessa ilmoitetun työsuhteen ajan, tai kyseessä voi perustellusti epäillä olevan riskin ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytölle.

Kyse voi olla työntekijöiden näennäinen palkkaaminen yksinomaan sukulaisuussuhteen perusteella, jolloin työntekijöillä ei yleensä ole alan koulutusta siihen työhön, johon he ovat tulossa. Tällöin voidaan perustellusti epäillä, että työsuhde on veruke saada oleskelulupa maahan, kun oleskelulupaa ei ole muulla keinolla mahdollista hakea ja saada. Kyse voi toisaalta olla haavoittuvassa asemassa olevasta ulkomaalaisesta, jonka voidaan perustellusti epäillä olevan riskissä joutua työssä tapahtuvan hyväksikäytön uhriksi. Ulkomaalainen työntekijä ei tiedä työsuhteensa keskeisiä ehtoja ja työolosuhteita, taikka hän ei niitä ymmärrä esimerkiksi puutteellisen kielitaidon johdosta. Työntekijältä voi myös puuttua alan koulutus. Olosuhteista kokonaisuudessaan voi tulla ilmi, että työntekijän voidaan epäillä olevan riippuvainen työnantajastaan tavalla, että hänellä on riski joutua hyväksikäytetyksi. Lainmuutos vaikeuttaisi vilpillisessä tarkoituksessa toimivia työnantajia rekrytoimasta ulkomailta ja siten osaltaan ennalta ehkäisi työperäisen hyväksikäytön tilanteiden syntyä. Ehdotukseen liittyy valitusoikeus 190 §:n nojalla.

Maahanmuuttoviraston päätökseen tulisi selkeästi kirjata se, millä perusteella lupa on evätty. Työnantajan tai toimeksiantajan vilpillisen menettelyn ei tule vaikuttaa oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen.

54 b §. *Työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävä jatkolupa.* Säännös olisi uusi, ja sen tarkoituksena on paitsi suojata työvoiman hyväksikäytön uhria, myös edistää hyväksikäytön ilmituloa. Koska työvoiman hyväksikäyttö on laaja ja monitahoinen käsite,

säännöksessä ei kuitenkaan käytettäisi termiä työvoiman hyväksikäyttö. *Ensimmäisessä momentissa* säädettäisiin, että työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten. Säännös merkitsisi sitä, että työnantajan tai toimeksiantajan ei-hyväksyttävästä toiminnasta johtuva työnteon päättyminen ei koituisi hyväksikäytetyn työntekijän vahingoksi eli hänen maassaoleskeluoikeutensa ei päättyisi. Maahanmuuttoviraston tulisi ilmoittaa lupaharkinnan yhteydessä tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä.

Jatkolupa voitaisiin myöntää työnhakua tai yritystoimintaa varten ulkomaalaisen työnantajan tai toimeksiantajan sellaisen merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi, jonka takia muuta oleskelulupaa työnteon perusteella ei voitaisi myöntää. Lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta. Työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnin merkittävyttä ja kokonaisharkintaa kohtuuttomuudesta tulisi arvioida suhteessa työvoiman hyväksikäytön yleisiin piirteisiin.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön piirteitä ovat usein esimerkiksi kohtuuttomat työajat ja työtunnit, vapaiden ja lomien puuttuminen, palkan maksamatta jättäminen kokonaan tai osittain, palkkojen pidättäminen, palkan takaisinmaksu eli se, että palkka maksetaan tilille, mutta nostetaan tilipäivänä takaisin työnantajalle. Piirteitä ovat myös työturvallisuuden laiminlyöminen, kohtuuttomat työskentelyolosuhteet, harhaanjohtaminen työstä ja sen sisällöstä, työehdoista, palkasta, oleskeluluvan saamisesta, työnantajan tai hänen edustajansa kotitöiden teettäminen varsinaisten työtehtävien lisäksi esimerkiksi iltaisin, henkeen tai terveyteen tai omaisiin kohdistuva uhkailu, uhkailu viranomaisilla ja maasta poistamisella, henkilöasiakirjojen takavarikointi, pankkitilin ja siihen liittyvien palveluiden hallinta työnantajan tai toimeksiantajan taikka heidän edustajansa toimesta, eristäminen muusta yhteiskunnasta, velkaannuttaminen, työntekijän nimiin pikavippien ja velkojen ottaminen sekä riippuvuus työnantajasta myös asumisen ja ruuan osalta. Kaikissa tapauksissa eivät kaikki edellä mainitut piirteet toteudu, mutta jo muutamankin olemassaolo antaa perusteen katsoa, että kyse on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä.

Ei olisi tarpeen, että hyväksikäyttö olisi todettu rikostutkinnan yhteydessä tai että siitä olisi olemassa tuomioistuimen päätös Olennaista olisi, että työnantajan menettelyn takia haettua oleskelulupaa ei voitaisi myöntää. 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. Toiseksi edellytettäisiin, että työnteon jatkaminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.

Jatkoluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto. Tieto työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnistä voisi tulla Maahanmuuttovirastolle joko suoraan ulkomaalaiselta itseltään tai viranomaisen keskinäisen tietojenvaihdon kautta. Myös työnantajan mahdollisen laiminlyönnin toteamisen osalta Maahanmuuttovirasto voisi hyödyntää työ- ja elinkeinotoimiston ja Aluehallintoviraston asiantuntemusta. Jatkoluvan myöntäminen kuitenkin edellyttäisi ulkomaalaisen hakemusta.

Säännös koskisi myös toimeksiantajan vastuuta työnantajavelvoitteista siten kuin 86 b §:ssä säädetään. Mainitun pykälän mukaan ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana, työnantajan 72 §:ssä ja 86 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään. Ensin mainittu pykälä koskee työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettäviä selvitystä työnteon keskeisistä ehdoista, vakuutusta siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset ja työ- ja elin-

keinotoimiston vaatiessa selvitystä siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Jälkimmäinen lainkohta koskee varmistautumista siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa sekä velvollisuutta toimittaa 72 §:n mukainen selvitys ja vakuutus työ- ja elinkeinotoimistolle ja ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

Kolmannessa momentissa säädettäisiin, että samoin kuin Suomessa tutkinnon suorittaneelle ulkomaalaiselle, oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten myönnettäisiin tilapäisenä enintään yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Koska työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkoluvan tarkoituksena on mahdollistaa hyväksikäytön uhrille mahdollisuus uuteen alkuun työmarkkinoilla, jatkolupa myönnettäisiin tilapäisenä. Myönnettyyn oleskelulupaan liittyy oikeus aloittaa työnteko, eikä alakohtaisia rajoituksia olisi. Oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten voitaisiin myöntää yhden kerran. Mainitun luvan jälkeen myönnetty oleskelulupa voitaisiin myöntää normaalina työperusteisena oleskelulupana, jos löydetyn uuden työn tekeminen jatkuu eikä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ole.

Ehdotetun uuden pykälän soveltaminen ei edellyttäisi sitä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Kun ulkomaalainen on joutunut työperusteisen hyväksikäytön uhriksi, hänelle ei todennäköisesti ole maksettu lain ja työehtosopimuksen mukaista vähimmäispalkkaa tai ei palkkaa ollenkaan. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työperusteisen hyväksikäytön uhrille mahdollisuus uuteen alkuun työmarkkinoilla. Toimeentulon edellyttäminen todennäköisesti estäisi säännöksen soveltamista ja siten sen tarkoituksen toteutumista.

67 §. *Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena.* Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi 54 b §:ssä tarkoitetun jatkoluvan ja päättäisi, täytyvätkö 78 §:n 4 momentissa säädetyt edellytykset.

78 §. *Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 ja 5 momentti. *4 momentissa* säädettäisiin erityistilanteesta, jossa maassa työnteon perusteella oleskelut ulkomaalainen on joutunut työvoiman hyväksikäytön uhriksi. Työntekijä voisi irtautua hyväksikäyttäneestä työnantajastaan ja aloittaa uuden työn. Kun hyväksikäyttö on todettu, työnteko-oikeus olisi rajoittamaton. Työntekijällä olisi mahdollisuus päästä uuteen työsuhteeseen ja sitä kautta myös peruste jatkaa maassa oleskelua. Työnteko-oikeus tämän säännöksen perusteella kestäisi sen ajan kuin oleskelulupa on voimassa. Työnteko-oikeus edellyttäisi hakemuksen tekemistä Maahanmuuttovirastolle. Myös työnteko-oikeuden laajentamisen osalta tieto työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnistä voisi tulla Maahanmuuttovirastolle joko suoraan ulkomaalaiselta itseltään tai viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon kautta. Työnteko-oikeuden laajentumisesta ulkomaalainen saisi Maahanmuuttovirastosta todistuksen, kun hyväksikäyttö on todettu. Ulkomaalainen voisi esittää todistuksen uudelle työnantajalleen työnteko-oikeuden osoituksena. Todistus olisi työsuojeluviranomaisen nähtävissä UMA-rekisterissä. Kun ulkomaalainen saa uuden työn ja hakee sillä perusteella uutta oleskelulupaa, työnteko-oikeus jatkuisi tällöin 80 §:n 2 momentin nojalla. Myös työnteko-oikeuden laajentamispäätöksen osalta Maahanmuuttoviraston tulisi ilmoittaa tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä.

5 momentissa säädettäisiin työvoiman hyväksikäytön uhrin oleskeluluvan saaneen työnteko-oikeudesta. Ulkomaalainen, jolle on myönnetty 54 b §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, saisi työpaikan löydettyään aloittaa työnteon taikka aloittaa yritystoiminnan. Edellytyksenä oikeuden jatkumiselle olisi, että työntekoa tai yritystoimintaa koskeva jatko-oleskelulupahakemus tehdään ennen kuin edellinen oleskelulupa menee umpeen.

187 §. *Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella.* Pidättäytymispäätös tarkoittaa sitä, että päätöksen kohteena olevan työnantajan palvelukseen ei määräaikana myönnetä kenellekään ulkomaalaiselle työperusteista oleskelulupaa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös Maahanmuuttovirasto voisi tehdä päätöksen pidättäytyä oleskelulupien myöntämisestä työnteon perusteella samaan tapaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä. Pykälän rakenne muutettaisiin vastaamaan selkeästi sitä, kumman viranomaisen päätöksenteosta on kyse. Yhteiset säännökset pidättäytymisen kestosta ja *ne bis in idem* -periaatteesta olisivat omassa momentissaan.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin edelleen työ- ja elinkeinotoimiston toimivallasta tehdä päätös pidättäytyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä. Tähän toimivaltaan ei ehdoteta tehtävän muutosta. Sen sijaan momenttiin lisättäisiin päätöksen edellytykseksi väriiden tai harhaanjohtavien tietojen antamisen toistuvuus. Menettelyn toistuvuutta edellyttämällä parannettaisiin hallinnollisen seuraamuksen suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta. Lisäysten myötä pidättäytymispäätös olisi aiempaa enemmän luonteeltaan valvontatyyppinen ja korjaamiseen tähtäävä. Tämän avulla pyritään ohjaamaan työnantajan tai toimeksiantajan toiminta vastaamaan ulkomaalaislaissa säädettyä. Tämän lisäksi momentista poistettaisiin maininta toimeksiantajan palveluksessa olemisesta. Vaikka toimeksiantaja vastaa 86 b §:n mukaan osasta ulkomaalaislaissa säädettyistä työnantajan velvollisuuksista, työntekijä ei kuitenkaan ole toimeksiantajan, vaan työnantajan palveluksessa. Toimeksiantajan vastuuta ei kuitenkaan poistettaisi, vaan siitä säädettäisiin 2 momentissa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Maahanmuuttoviraston toimivallasta tehdä pidättäytymispäätös muissa työnteoa koskevissa oleskeluluissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaan kuuluvissa työntekijän oleskeluluissa. Muiden kuin kausityölupien osalta kyse olisi uudesta tehtävästä Maahanmuuttovirastolle. Säännös vastaisi 1 momenttia siten, että päätöksenteossa otettaisiin samalla tavalla huomioon työnantajan tai toimeksiantajan toiminta, joka itse tai edustajansa välityksellä on toistuvasti antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Pykälän *3 momenttiin* siirrettäisiin 1 momentin kaksi viimeistä virkettä, koska ne koskevat 1 ja 2 momentin perusteella tehtävää päätöksentekoa. Työ- ja elinkeinotoimisto on jo voinut päättää pidättäytymisestä. Jos saman työnantajan palvelukseen haetaan muuta työnteon perusteella myönnettävää oleskelulupaa, pidättäytymispäätös voi tulla myös Maahanmuuttoviraston harkittavaksi, koska harkintatoimivallat jakautuisivat luparyhmittäin. Työnantajan tai toimeksiantajan vilpillinen menettely kuitenkin ei välttämättä rajoitu luparyhmittäin, mikä tulisi ottaa harkinnassa huomioon. Siten olisi mahdollista, että työ- ja elinkeinotoimisto ja Maahanmuuttovirasto antavat erillisen pidättäytymispäätöksen samalle työnantajalle tai toimeksiantajalle. Tärkeää on, että molemmat viranomaiset saavat tiedon toisen viranomaisen tekemistä päätöksistä. *Ne bis in idem* -oikeusperiaatteen takia samasta teosta ei voi asettaa samalle taholle kahteen kertaan seuraamusta.

Momenttia täsmennettäisiin siten, että pidättäytymispäätös voisi olla pituudeltaan määräaikaisesti enintään kuusi kuukautta. Määräajan pituus riippuisi työnantajan tai toimeksiantajan vilpillisen menettelyn moitittavuudesta. Nykyisin säännöksessä oleva mahdollisuus toistaiseksi voimassa olevaan pidättäytymispäätökseen poistettaisiin. Myös tällä muutoksella parannettaisiin hallinnollisen seuraamuksen suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta.

Pidättäytymispäätöksen teonkuvaus on tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden edellyttämistä lukuun ottamatta samanlainen kuin työnantajan ulkomaalaisrikkomuksessa, 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Hallinnollisena seuraamuksena voitaisiin päättää oleskelulupien myöntämi-

sestä pidättäytymisestä enintään kuudeksi kuukaudeksi, jos työnantaja tai toimeksiantaja toistuvasti antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työehdoista tai työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Pidättäytymispäätös voitaisiin antaa, vaikka kyse olisi huolimattomuudesta, kunhan teko on toistuva. Päätöksen tarkoituksena on ohjata työnantajan ja toimeksiantajan toimintaa lupamenettelyn yhteydessä oikeaan suuntaan. Työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen tuomitseminen edellyttää tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta, ja seuraamuksena voidaan tuomita sakkorangaistus. Sakkorangaistus on työnantajalle tai toimeksiantajalle ankarampi seuraamus kuin pidättäytymispäätös enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Momenttiin lisättäisiin myös säännös seuraamuksen kohdistamisesta yrityksen tai yhteisöjen vastuuhenkilöihin. Tällä estettäisiin se, että virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja antanut henkilö voisi kiertää säännöksen jatkamalla ulkomaisten työntekijöiden käyttöä omistamansa tai hallitsemansa muun yrityksen kautta. Ehdotettu lisäys edistäisi ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Momentin viimeinen virke ilmentäisi kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Molempien viranomaisten tulisi ottaa huomioon myös, että pidättäytymispäätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus. Jos taas pidättäytymispäätöksen jälkeen tulisi samasta teosta harkittavaksi rangaistus, tuomioistuimien harkinnassaan jo tehdyn pidättäytymispäätöksen.

211 §. *Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhte- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta.* Työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien. Tuossa yhteydessä tehtiin tarvittavat muutokset ministeriöiden toimivaltaa koskeviin säännöksiin, mutta aineellisia lakeja ei muutettu. Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhte- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunnasta säädetään ulkomaalaislain 211 §:ssä. Nyt ehdotetaan, että neuvottelukunta siirrettäisiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Neuvottelukunta on eri viranomaisista ja työmarkkinajärjestöitä koostuva asiantuntijaelin, joka voi merkittäväällä tavalla tukea ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa.

Neuvottelukunnan työn kattavuuden lisäämiseksi pykälään lisättäisiin myös yrittäjien oleskelulupa-asiat. Lisäys on perusteltu siksi, että ulkomailta tulevat yrittäjät muodostavat osan taloudellisen maahanmuuton kokonaisuudesta ja koska perinteisiä työsuhteita aiempaa enemmän myös pyritään muuttamaan yrittäjien väliseksi sopimussuhteiksi. Varsinkin jos on kyse niin sanotusta pakkoyrittäjyydestä, menettelyyn liittyy myös riski työperusteisesta hyväksikäytöstä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esityksen tehokkaaksi toimeenpanemiseksi on tärkeä tiedottaa muuttuvista säännöksistä työmarkkinoille, erityisesti työvoiman hyväksikäytön riskiryhmille. Tiedottamista ja viestintää on tarkoitus tehdä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja muiden järjestöjen kanssa.

Esityksen toimeenpanoa tuetaan eri viranomaisten toimintatapoja kehittämällä ja yhteistoimintaa parantamalla. Nämä toimenpiteet käynnistetään osin jo syksyllä 2020, ja uusien toimenpiteiden kehittämistä jatketaan vuoden 2021 loppuun saakka ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen työryhmässä. Esityksen toimeenpanoa on tarkoitus seurata ulkomaalaisten työntekijäin työsuhte- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunnassa.

10 Suhde muihin esityksiin

Syysistuntokaudella on tarkoitus antaa eduskunnalle hallituksen esitys laiksi luonnonmarjanpoimijoiden oikeusaseman parantamisesta. Myös edellä mainitun esityksen keskeinen tavoite on ulkomaalaisten poimijoiden hyväksikäytön ehkäiseminen.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislaissa 36 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Nykyisin säännös koskee vain ulkomaalaista oleskeluluvan hakijaa. Lisäksi ehdotetaan laajennettavaksi ulkomaalaislain 187 §:ää siten, että Maahanmuuttoviraston tehtävänä olisi pidättäytyä kaikkien työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien myöntämisestä tietyn työnantajan tai toimeksiantajan kohdalla enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Nykyisin pykälässä säädetään pidättymispäätöksestä vain työ- ja elinkeinotoimiston osalta ja koskien vain työntekijän oleskelulupien myöntämistä. Vastaavan kaltaisesta oikeudesta säädetään Maahanmuuttoviraston osalta kausityölupia koskien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 20 §:ssä.

Muutokset rajaisivat työnantajan tai toimeksiantajan elinkeinonvapautta eli käytännössä mahdollisuutta saada palvelukseensa ulkomaalaista, jolle on myönnetty oleskelulupa. Muutoksen tarkoituksena on ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteiden ennaltaehkäisy ja hyväksikäytön torjunta. Ehdotetut säännökset eivät merkitse uudenlaista sääntelyä, vaan nykyisen sääntelyn soveltamisalan laajentamista vilpillisesti toimivia työnantajia ja toimeksiantajia vastaan. Sääntelyn oikeasuhteisuuden ja tarkkarajaisuuden lisäämisen takia teolta edellytettäisiin toistuvuutta. Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sekä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin että 187 §:n mukaiseen päätökseen liittyy valitusoikeus ulkomaalaislain 190 §:n nojalla. Myös esitetyistä laajennetuista säännöksistä olisi vastaava valitusoikeus. Edellä mainituista syistä esityksiä on pidettävä perusteltuna ja niiden on katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain 9 §:n 4 momentin ja 18 §:n kanssa.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ehdotuksessa esitetään työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen kolmannen maan kansalaisen työnteko-oikeutta laajennettavaksi työvoiman hyväksikäytön uhriksi toteamisen jälkeen (78 §:n uusi 5 momentti). Samoin esitetään työvoiman hyväksikäytön uhriksi oikeutta hakea uutta oleskelulupaa työnhaun tai yrittämisen perusteella (uusi 54 b §). Nykytilaan nähden esitykset eivät rajoita, vaan laajentavat ulkomaalaisen mahdollisuuksia työllistyä. Koska esitysten soveltamisen kohderyhmä on rajallinen, esitykset eivät myöskään rajoita muiden työmarkkinoilla olevien henkilöiden työllistymisen mahdollisuuksia. Esitysten on siksi katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 2 momentin ja myös perustuslain 9 §:n 4 momentin kanssa.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:n 2 momentti ja 187 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 36 §:n 2 momentti laissa 668/2013, 187 §:n 1 momentti laissa 1218/2013 ja 211 § laissa 973/2007, sekä
lisätään uusi 54 b §, 67 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 973/2007, uusi 4 momentti ja 78 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 121/2018, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen, tämän työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

54 b §

Työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävä jatkolupa

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.

Oleskelulupa myönnetään tilapäisenä enintään yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päätymisestä. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Oleskelulupa voidaan myöntää yhden kerran.

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

Maahanmuuttovirasto päättää onko kyse 54 b §:ssä tarkoitettusta merkittävästä työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä.

78 §

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa ansiotyötä varten, on rajoittamaton työnteko-oikeus, jos ulkomaalaisen työnantaja on merkittävästi laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan ja jos jatkoluvan myöntäminen, jos ulkomaalainen sitä hakisi, olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta 54 b §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ulkomaalainen, jolle on myönnetty 54 b §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, saa työpaikan löydettyään aloittaa työnteon taikka aloittaa yritystoiminnan.

187 §

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

Työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen, että se pidättäytyy työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on toistuvasti antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen, että se pidättäytyy oleskelulupien myöntämisestä työnteon perusteella sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on toistuvasti antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Päätös pidättäytymisestä voidaan tehdä enintään 6 kuukauden määräajaksi. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistetaan vastuuhenkilöön. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

211 §

Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen sekä työntekijöiden ja yrittäjien oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työsuhde- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet. Neuvottelukunnassa tulee olla valvonnan kannalta tarpeellisten viranomaisten ja hallinnonalojen edustus. Neuvottelukunta toimii yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:n 2 momentti ja 187 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 36 §:n 2 momentti laissa 668/2013, 187 §:n 1 momentti laissa 1218/2013 ja 211 § laissa 973/2007, sekä
lisätään uusi 54 b §, 67 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 973/2007, uusi 4 momentti ja 78 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 121/2018, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

36 §

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen, tämän työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

54 b §

Työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävä jatkolupa

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.

Oleskelulupa myönnetään tilapäisenä enintään yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on

Voimassa oleva laki

Ehdotus

turvattu. Oleskelulupa voidaan myöntää yhden kerran.

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

Maahanmuuttovirasto myöntää 54 b §:ssä tarkoitetun oleskeluluvan ja päättää, täyttyvätkö 78 §:n 4 momentissa säädetyt edellytykset.

78 §

Työnteko-oikeus oleskeluvan nojalla

78 §

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa ansiotyötä varten, on rajoittamaton työnteko-oikeus, jos ulkomaalaisen työnantaja on merkittävästi laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan ja jos jatkoluvan myöntäminen, jos ulkomaalainen sitä hakisi, olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohuttontona 54 b §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ulkomaalainen, jolle on myönnetty 54 b §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, saa työpaikan löydettyään aloittaa työnteon taikka aloittaa yritystoiminnan.

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

187 §

Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella

Työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen, että se pidättäytyy työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on toistuvasti antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Voimassa oleva laki

Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

211 §

Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta

Sisäministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen ja työntekijäin oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhde- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista.

Sisäministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet. Neuvottelukunnassa tulee olla valvonnan kannalta tarpeellisten viranomaisten ja hallinnonalojen edustus. Neuvottelukunta toimii yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus

Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen, että se pidättäytyy oleskelulupien myöntämisestä työnteon perusteella sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimus-suhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on toistuvasti antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Päätös pidättäytymisestä voidaan tehdä enintään 6 kuukauden määräajaksi. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös kohdistetaan vastuuhenkilöön. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

211 §

Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen voidaan asettaa ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen sekä työntekijöiden ja yrittäjien oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työsuhde- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet. Neuvottelukunnassa tulee olla valvonnan kannalta tarpeellisten viranomaisten ja hallinnonalojen edustus. Neuvottelukunta toimii yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20