



Vastaanottaja  
[Tarkenne]

[Postinumero]  
[Postitoimipaikka]

## Sisäministeriön lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamiseksi

**Sisäministeriö pitää esityksen tavoitteita tärkeinä. Ministeriö kannattaa ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa myös ulkomaalaislain sisältämiä keinoja lisäämällä ja niihin perustuvaa toimintaa tehostamalla.**

**Ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttö on osoittautunut ilmiöksi, jonka torjuminen on aiemmista ponnistuksista huolimatta osoittautunut vaikeaksi. Tämän vuoksi sisäministeriö korostaa huolellisen lainvalmistelun, tehokkaan täytäntöönpanon ja entistä tiiviimmän viranomaisyhteistyön merkitystä.**

### 1 Yleistä

Esityksen pääasiallisen sisällön mukaan lakia ehdotetaan muutettavaksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Keskeiset muutokset olisivat ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeuden laajentaminen 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. Lisäksi vilpillisesti toimivalle työnantajalle ehdotetaan seuraamuksia

Yleisenä huomiona sisäministeriö esittää, että hallituksen esityksestä tulisi selkeästi käydä ilmi, mikä on nykytila eli voimassa oleva lainsäädäntö ja miten sitä käytännössä sovelletaan. Edelleen on kuvattava, miten se ehdotusten johdosta muuttuu ja miten ehdotusten odotetaan käytännössä vaikuttavan. Eduskunnan on ehdotettavista normeista ja niiden perusteluista saatava selvyys, miten käytännössä on jatkossa tarkoitus toimia, miten lain noudattamista on tarkoitus valvoa käytännössä ja miten ehdotettava sääntely tämän mahdollistaa. On olennaista tietää, miten esityksen tavoitteeseen päästään. Esityksestä olisi käytävä selville, miten työnantajavelvoitteiden merkittävään laiminlyöntiin nykyään suhtaudutaan ja miten se ehdotusten johdosta muuttuu ja mitkä ovat esityksen vaikutukset ulkomaalaisiin työntekijöihin, työnantajiin ja yhteiskuntaan yleisemmin? Esityksessä on vielä paljon kohtia, jotka herättävät kysymyksiä.

Valmistelun kuluessa on esitetty, että ensi vaiheessa on tarkoitus tehdä kiireellisemmin nyt ehdotettavia muutoksia, mutta asiaa valmistelevalle työryhmälle toiminta jatkuu edelleen ja se tekee myöhemmin lisää ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Perusteluissa voisi tuoda esiin, miksi on päädytty tähän ratkaisuun ja

vaihtoehtoon valmistella osa säännöksistä kiireellisesti sen sijaan, että koko asiakokonaisuus tuotaisiin yhdellä kertaa eduskunnan käsiteltäväksi. Tätä kysymystä voisi peilata suhteessa arvioon esityksen kokonaisvaikuttavuudesta. Esitystä olisikin ollut syytä valmistella perusteellisemmin asiaa valmisteleivassa työryhmässä.

Esitys pitää sisällään työnantajan laiminlyönnin kohteen eli hyväksikäytön ”uhrin” asemaa parantavia toimia ja toisaalta työnantajaan kohdistuvia toimia. Vaikutukset kohdistuvat pääasiassa ensin mainittuun eli työntekijälle annetaan mahdollisuus jäädä Suomeen, mikä edesauttaa väärinkäytösten ilmituloa. Jotta vaikutukset eivät jäisi puolitiehen ja vaikutus saataisiin kohdistettua nimenomaan vilpillisesti toimivaan työnantajaan, pitäisi varmistaa, että työnantajaan kohdistuisi seuraamus juuri kyseisestä tapahtuneesta hyväksikäytöstä tai laiminlyönnistä. Mitä vakavampi hyväksikäyttö on kyseessä, sitä olennaisempaa tämä on. Esityksessä ehdotetut työnantajaan kohdistuvat seuraamukset tai seuraukset kohdistuvat tulevaisuuteen ja uusien oleskelulupien myöntämiseen, ei niinkään todettuun laiminlyöntiin. Esitys olisi kaivannut lisäselvitystä siitä, miten todettuihin laiminlyönteihin voidaan nykyään käytössä olevilla seuraamuksilla tehokkaammin puuttua.

Ehdotetun sääntelyn ei nykyisessä muodossaan voi katsoa olevan vielä riittävän selkeää ja tarkkarajaista. Oleskeluluvan myöntämisen kriteerit jäävät itse säännösteksteissä hyvin avoimiksi ja tulkinnavaraisiksi, eikä säännösten perusteluistakaan välttämättä saa riittävän selkeää kuvaa, miten säännöksiä olisi tarkoitus käytännössä soveltaa ja toivottu vaikutus saavuttaa.

## **2 Uusi tilapäinen oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten - 54 b §**

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 54 b § otsikolla *Työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävä jatkolupa*. Luvan myöntämisen perusteet ovat:

- työnantajan tai toimeksiantajan
- merkittävä työnantajavelvoitteiden laiminlyönti
- jonka takia muuta oleskelulupaa työnteon perusteella ei voitaisi myöntää
- oleskeluluvan myöntäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta

Aikaisemmassa valmisteluvaiheen säännösversiossa oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oli se, että Maahanmuuttovirasto on todennut, että ulkomaalainen on joutunut hyväksikäytön uhriksi. Esityksen perusteluihin on jäänyt paljon kohtia, jossa edelleen puhutaan hyväksikäytöstä. Hyväksikäyttö on vakava asia ja siitä pitäisi seurata myös työnantajalle seuraamuksia. Säännöksen muotoilua muutettiin siten, että oleskelulupa myönnetään sellaisen merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi, jonka takia muuta oleskelulupaa ei voitaisi myöntää. Lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta.

Ehdotetun pykälän mukaan ei enää edellytetä hyväksikäytön toteamista, vaan työnantajavelvoitteiden laiminlyöntiä. Tämä on perusteltua, koska Maahanmuuttovirastolla tuskin olisi viime kädessä ollut keinoja todeta hyväksikäyttöä. Korkeintaan olisi voitu saada perusteltu epäily hyväksikäytöstä. Ehdotettu uusi muotoilu madaltaa huomattavasti oleskeluluvan myöntämisen kynnystä ja tällaisessa muodossaan antaa mahdollisuuden myöntää jatko-oleskelulupa ilman hyväksikäyttötarkoitustakin. Esimerkiksi jos työnantajalla tai yrityksellä palkat jäävät toiminnan kannattamattomuuden ja siitä tai muusta syystä aiheutuvien maksuvaikeuksien vuoksi maksamatta, työntekijä voisi saada jatkoluvan ilman toimeentuloedellytystä, vaikka työnantajalla ei ole tietoista hyväksikäyttötarkoitusta. Työntekijän kannalta tilanne olisi luonnollisesti hyvä, jos työt muutenkin loppuisivat ja ehdotetulla sääntelyllä maahan voisi jäädä yhdeksi vuodeksi hakemaan uutta oleskelulupaa ilman turvattua toimeentuloa eli viime kädessä yhteiskunnan tuella. Koronapandemian aikana tällaiset seikat erityisesti korostuvat. Perusteluista ei ilmene sovellettaisiinko säännöstä mainitussa tilanteessa siten, että jatkolupa voitaisiin jättää myöntämättä ehdotetun kohtuuttomuuslausukseen kautta. Eli kääntäen katsottaisiin olevan kohtuullista, että vaikka laiminlyöntiä olisi vallitsevien olosuhteiden vuoksi tapahtunut, töiden loppuessa peruste

oleskelulle päättyy ja ulkomaalainen joutuu poistumaan maasta. Esityksen tavoitteena on torjua työntekijän hyväksikäyttöä. Työnantajan laiminlyönnin tulisi sen vuoksi tapahtua hyväksikäyttötarkoituksessa ja tämän tulisi ilmetä säännöksestä. Muuten pykälän soveltamisala voi muodostua liian laajaksi ja ulottua hyväksikäytön ulkopuolelle.

Oleskeluluvan myöntämisen kriteerit on ehdotetussa säännöksessä muotoiltu vaikeasti, eikä niiden tarkka sisältö ilmene säännöksestä. Säännökseen pitäisi pyrkiä kirjaamaan suoremmin niitä laiminlyönnin kriteereitä, jotka ovat perusteena oleskeluluvan myöntämiselle, eikä kiertoteitse *”sellaisen merkittävän työnantajavelvoitteen laiminlyönnin vuoksi, jonka takia muuta oleskelulupaa ei voitaisi myöntää”*. Pitäkö Maahanmuuttoviraston pohtia, myönnettäisiinkö hakijalle näissä oloissa oleskelulupa ja jos ei myönnettäisi kyseessä olisi merkittävä laiminlyönti. Säännöksessä puhutaan *”merkittävästä”* laiminlyönnistä, ei mistä tahansa laiminlyönnistä ja lisäksi edellytetään, että *”oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta”*. Säännöksen oikeudellinen sisältö jää hyvin avoimeksi ja pitkälti päätöksentekijän harkintaan.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnin merkittävyyttä ja kokonaisuutensa kohtuuttomuudesta tulisi arvioida suhteessa työvoiman hyväksikäytön yleisiin piirteisiin. Perusteluissa on kuvattu, mitä hyväksikäytön piirteet *”usein esimerkiksi ovat”* ja *”... muutamankin olemassaolo antaa perusteen katsoa, että kyse on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä.”* Perusteluissa on kuvattu runsain esimerkein erilaisia tilanteita, joiden muutamankin olemassaolo antaa perusteen katsoa, että kyse on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä eli säännöksen mukaan olisi katsottava kyseessä olevan merkittävän työnantajavelvoitteen laiminlyönti. Perusteluissa kuvatut piirteet ovat osin epämääräisiä ja vakavuudeltaan erisuhtaisia. Voi kysyä, mihin asetetaan vähäisempää merkittävemmän laiminlyönnin raja ja olisiko hyväksikäytön raja vielä korkeampi. Esimerkiksi merkittävästä laiminlyönnistä perusteluihin on kirjattu ylityölisien maksamatta jättäminen toistuvasti. Voisiko ajatella, että merkittäväksi laiminlyönniksi poimittaisiin joitain vakavampia kriteereitä, jotka kirjattaisiin suoraan säännökseen.

Perusteluihin on lisäksi kirjattu, että *”olennaista olisi, että työnantajan menettelyn takia haettua oleskelulupaa ei voitaisi myöntää.”* Ei ole selvää, mitä tällä tarkoitetaan. Merkittävä osa perusteluissa kuvatuista hyväksikäytön piirteistä ovat sellaisia, jotka eivät voi olla tiedossa oleskelulupaa myönnettäessä, koska ne liittyvät kiinteästi aikaan työsuhteen alettua ja itse työsuhteen käytännön arkeen. Onko säännöksen ehdotetun ajatusrakennelman tarkoitus toimia siten, että jos etukäteen tiedettäisiin, että tällaista tulee tapahtumaan, oleskelulupaa ei voitaisi myöntää. Tämä on ainakin ensimmäisen oleskeluluvan harkitsemisvaiheessa teoreettista pohdintaa. Vai onko säännöksen sanamuodon tarkoituksena tarkastella tilannetta, jossa tapahtuneet väärinkäytökset olisivat tiedossa ja pohdittaisiin jatkoluvan myöntämistä.

Ehdotetun 54 b §:n mukaan yhtenä luvan myöntämisen kriteerinä on sellainen laiminlyönti, jonka takia muuta oleskelulupaa työnteon perusteella ei voitaisi myöntää. Viitataan tässä ulkomaalaislain 77 §:ään, jonka otsikko on *”Muu oleskelulupa ansiotyötä varten”* vai viitataan säännöksessä kaikkiin mahdollisiin työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin mukaan lukien työntekijän oleskeluluvat.

### Oleskeluluvan myöntämisen prosessi

Esityksestä ei ilmene kovin tarkasti, miten jatkoluvan myöntämisen prosessi käytännössä toimisi. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Maahanmuuttovirasto voi saada tiedon laiminlyönnistä joko hakijalta itseltään tai viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon kautta. Hakijan on kuitenkin itse pantava hakemus vireille. Onko tarkoitus, että Maahanmuuttovirasto saatuaan satunnaisesti jostain tiedon mahdollisista laiminlyönneistä ryhtyy aktiivisiin toimiin ja esimerkiksi ottaa yhteyttä hakijaan ja kehottaa hakijaa panemaan hakemuksen vireille. Asetetaan tai tulisiko viranomaisille asettaa aktiivinen toimintavelvoite työvoiman hyväksikäyttöön puuttumiseksi? Esimerkiksi jos aluehallintoviranomainen työsuojelutarkastuksissa havaitsee laiminlyönnejä, pitäkö sen ryhtyä toimiin työntekijöiden suojelemiseksi työnantajan merkittävältä laiminlyönniltä ja hyväksikäytöltä ilmoittamalla asiasta Maahanmuuttovirastolle, joka taas ottaa yhteyttä ulkomaalaiseen itseensä.

Yksinkertaisempi tilanne lienee, että hakija itse kokee laiminlyöntiä ja laittaa hakemuksen vireille, jolloin asia tulee Maahanmuuttoviraston tutkittavaksi. Onko jatkolupaa haettaessa aikaisemman työsuhteen oltava jo päättynyt vai voiko hakija ensin hakea jatkolupaa ja sen saatuaan lopettaa aikaisemman työsuhteensa? Toisaalta esityksen mukaan sikäli kuin ulkomaalaisen jatkolupa on myönnetty enintään neljäksi vuodeksi, hänen on mahdollista vaihtaa työnantajaa hakemalla Maahanmuuttovirastolta todistusta.

Ehdotetun 54 b §:n 3 momentin mukaan oleskelulupa työnhakua varten voitaisiin myöntää yhden kerran. Tarkoitetaanko säännöksellä sitä, että oleskelulupa voidaan ulkomaalaiselle myöntää vain yhden kerran yhden maahantulon aikana vai yhden kerran yhteen työsuhteeseen liittyen. Tarkoitetaanko sitä, että yhteen työsuhteeseen, jossa laiminlyönti on tapahtunut, liittyy mahdollisuus myöntää lupa yhden kerran vuodeksi, mutta jos henkilö vaikkapa löytää uuden työpaikan ja saa siihen oleskeluluvan ja joutuu uudelleen laiminlyönnin kohteeksi, hän voi saada uudelleen yhden kerran luvan työn hakemista varten.

Momentin yksityiskohtaisten perustelujen viimeisessä kappaleessa perustellaan toimeentulo vaatimuksesta poikkeamista sillä, että hyväksikäytön uhriksi joutuneelle ei todennäköisesti ole maksettu lain ja työehtosopimuksen mukaista vähimmäispalkkaa tai palkkaa ollenkaan. Toisaalta merkittäväksi laiminlyönniksi voidaan perustelujen mukaan katsoa moni muukin seikka, vaikka palkka maksettaisiinkin asianmukaisesti.

Esityksessä ei ole käsitelty, miten ulkomaalaisen perheenjäsen oleskelun suhteen toimitaan. Pykälään ei ole ehdotettu ulkomaalaisen perheenjäsenä koskevaa sääntelyä. Ehdotetun tilapäisen oleskeluluvan ei tulisi sisältää oikeutta perheen yhdistämiseen ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ja säännöstä on tältä osin täydennettävä. Vastaavasti on säädetty esimerkiksi ulkomaalaislain 51, 52 a ja 52 d §:ssä. Esityksessä ei myöskään ole kerrottu, miten on tarkoitus toimia maassa jo olevan perheenjäsenen suhteen. Myönnetäänkö myös perheenjäsenille uudet oleskeluluvat ilman toimeentulo edellytystä.

### **3 Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla – 78 §:n 4 ja 5 momentti ja 67 §:n 4 momentti (oikeastaan 5 momentti)**

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntely, jonka tarkoituksena on antaa hyväksikäytön tai laiminlyönnin uhrille mahdollisuus siirtyä voimassa olevan oleskeluluvan puitteissa toiseen työhön ja toisen työnantajan palvelukseen. Työnteko-oikeus edellyttäisi esityksen perustelujen mukaan hakemuksen tekemistä Maahanmuuttovirastolle.

Sisäministeriö toteaa yleisenä huomiona, että ehdotetun 78 §:n 4 momentin suhde 54 b §:ään jää jossain määrin epäselväksi erityisesti sen suhteen, missä vaiheessa ulkomaalaisen olisi haettava jatkolupaa uuden työn hakemista varten edellisen työsuhteen päättyessä. Vaadittava menettely todistuksen saamiseksi on kuvattu vain perusteluissa. Siitä tulisi säätää tarkemmin. Sääntelyksi ei riitä se, että Maahanmuuttovirastolla todetaan olevan toimivalta ratkaista asia. Säännös on myös sisällöltään epäselvä osin samoin perustein kuin edellä mainittu 54 b §. Jos työnteko-oikeutta haetaan ja siitä tehdään päätös, siitä on voitava hakea myös muutosta ja saattaa asia hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

#### Työnteko-oikeuden syntymisen edellytykset

Ehdotetussa 78 §:n 4 momentissa säädetään kriteereistä, joilla laiminlyönnin kohteeksi joutunut työntekijä saisi rajoittamattoman työnteko-oikeuden samalle tai muulle ammattialalle. Kriteereinä olisivat a) aikaisempi ansiotyötä varten myönnetty oleskelulupa, b) työnantaja on merkittävästi laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan ja c) jos jatkoluvan myöntäminen, jos ulkomaalainen sitä hakisi, olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta 54 b §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Työnteko-oikeuden syntymisen kriteerinä ei näyttäisi olevan, esimerkiksi mitään työsuhteen laatuun tai työnantajaan liittyviä edellytyksiä, eikä myöskään vaatimusta turvatusta toimeentulosta tai sen esittämisestä. Voisiko Maahanmuuttovirasto tutkia työsuhteen olemassaoloa ja

työsopimuksen sisältöä? Tutkisiko Maahanmuuttovirasto sitä, miten työnantaja on huolehtinut työnantajavelvoitteistaan. Ehdotetut kriteerit eivät ole kovin selkeitä.

Momentin mukaan työnteko-oikeus on, kun mainitut edellytykset täyttyvät. Momentissa ei säädetä, että työnteko-oikeus syntyy vasta sitten, kun Maahanmuuttovirasto on tutkinut nämä edellytykset. Muut 78 §:ssä säädetty työnteko-oikeustilanteet syntyvät suoraan lain nojalla.

Ehdotetulla säännöksellä laajennetaan työnteko-oikeus rajoittamattomaksi, eikä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä uuden työsuhteen tai työnantajan osalta lainkaan tutkita, eikä myöskään toimeentulolla ole merkitystä. Kytkös alkuperäiseen oleskelulupaan puretaan. Pohjalla oleva oleskelulupa voi olla ensimmäinen yhteensä yhden vuoden pituinen oleskelulupa tai jatkolupa, joka voi olla pituudeltaan enintään neljä vuotta. Oikeusvaikutukset voivat ulottua jopa yli kolmen vuoden päähän.

Esitysluonnoksesta, tai ainakaan ehdotetuista säännöksistä, ei käy ilmi, edellyttääkö työnteko-oikeustodistuksen saaminen, että hakijalla on jo uusi työsuhte tiedossa tai työsopimus solmittu vai onko mahdollista hakea todistusta vastaisen varalle ja työn hakemista varten. Momentin perustelujen mukaan työntekijä voisi irtautua hyväksikäytäneestä työnantajastaan ja aloittaa uuden työn. Tähän liittyy myös se seikka, minkälainen oleskeluoikeus hakijalla on pohjalla, voiko Maahanmuuttovirasto jossain vaiheessa peruuttaa oleskeluluvan, jos työtä ei ole, ja missä vaiheessa ulkomaalaisen on haettava 54 b §:n mukaista jatkolupaa työnhakemista varten. Olennainen kysymys on, voiko ulkomaalainen esimerkiksi oleskella pohjalla olevan oleskeluluvan jäljellä olevat kolme vuotta loppuun työtä hakien ja oleskeluluvan umpeuduttua hakea vielä jatkoluvan 54 b §:n perusteella.

#### Menettely todistuksen saamiseksi

Ehdotetun 78 §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on hyvin lyhyesti käsitelty se menettely, miten työnteko-oikeus muodostuu ja miten sitä haetaan. Momentissa on säädetty edellytykset, missä tilanteessa työnteko-oikeus on ja ilmeisesti kytkennällä 67 §:ssä säädettyään toimivaltaan on tarkoituksena ollut luoda perusteluissa kerrottu vaatimus työnteko-oikeuden hakemisesta. Momentti eroaa ulkomaalaislain 78 §:n muusta sääntelystä siten, että kun 1-3 momentin perusteella työnteko-oikeus on lain mukaan suoraan olemassa, ehdotetussa uudessa momentissa ehdotetaan säädettyä edellytyksistä työnteko-oikeudelle ja Maahanmuuttoviraston on lisäksi tutkittava nämä edellytykset ennen kuin työnteko-oikeus syntyy. Työnteko-oikeus ei uudessa sääntelyssä synny suoraan lain nojalla. Tämä erillaisuus puoltaisi erillisen säännöksen lisäämistä ulkomaalaislakiin tältä osin. Samalla voitaisiin laissa säätää velvollisuudesta hakea rajoittamatonta työnteko-oikeutta. Tästä seuraa toisaalta kysymys, että jos hakemus pitää tehdä, miksi samalla ei haettaisi suoraan uutta oleskelulupaa, jossa tutkittaisiin kaikki työperäisen oleskelun perusteet.

Ehdotetussa muodossa ulkomaalainen tekisi hakemuksen työnteko-oikeuden laajentamisesta ja Maahanmuuttovirasto tutkisi ainoastaan sen, onko tapahtunut merkittävä työnantajavelvoitteiden laiminlyönti. Momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa tässä yhteydessä puhutaan työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutumisesta ja hyväksikäytön toteamisesta.

#### Työnteon aloittaminen

Ehdotetussa 5 momentissa säädetäisiin, että oleskeluluvan 54 b §:n perusteella saanut ulkomaalainen saisi työpaikan löydettyään aloittaa työnteon tai aloittaa yritystoiminnan. Tämä tarkoittaisi, että ulkomaalainen voisi vapaasti työskennellä, missä tahansa työssä tilapäisen oleskeluluvan ollessa voimassa, myös sellaisessa työssä, johon oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos hän sitä hakisi. On varmasti hyvä, jos ulkomaalaisen on mahdollista saada tuloja tilapäisen oleskeluluvan voimassa ollessa. Toisaalta olisi perusteltua edellyttää, että hänen tulisi jättää oleskelulupahakemus työpaikan löydettyään. Muuten tilapäisestä luvasta syntyy käytännössä yhden vuoden vapaan työskentelyoikeuden mahdollistava lupa.

### Tekniset huomiot

Teknisenä huomiona on, että 78 §:ään ehdotetaan uutta 4 ja 5 momenttia, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 6 momentiksi. Voisi vielä pohtia, sopivatko uudet momentit aiemmin lausutun perusteella lainkaan 78 §:ään vai pitäisikö niistä tehdä uusi oma säännöksensä. Nykyisessä 78 §:ssä on luettelonomaisesti kerrottu, milloin ulkomaalaisella on työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla. Ehdotetut uudet momentit sisältävät edellytykset arvioinnille ja lisäksi säännöksen työnteen tai yritystoiminnan aloittamisesta. Uudet säännökset ovat sisällöltään erilaisia kuin aiemmat momentit. Esityksessä ei ole kerrottu, onko ulkomaalaislaissa muuta sääntelyä työnteen aloittamisesta.

Teknisenä huomiona, että 67 §:ssä on jo 4 momenttia. Onko tarkoitus lisätä uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi vai onko tarkoitus lisätä pykälään uusi viimeinen momentti eli 5 momentti.

Myös lain johtolauseet on korjattava.

### **4 Maahantulosäännösten kiertäminen työnantajan toimesta - 36 § 2 mom.**

Esityksen alussa pääasiallisessa sisällössä kerrotaan, että vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle esitetään seuraamuksia. Ehdotettu seuraamus on, että työnteen perusteella haettu oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä rekrytoivan ulkomailta maahantulosäännösten kiertämisen tarkoituksessa. Lisäksi ehdotetaan Maahanmuuttovirastolle mahdollisuutta pidättäytyä työnteen perusteella myönnettävien oleskelulupien myöntämisestä enintään kuuden kuukauden määräajaksi.

Ensin mainittu seuraamus toteutettaisiin lisäämällä ulkomaalaislain 36 §:ään työnantajaa tai toimeksiantajaa koskeva yleinen säännös oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä. Säännös sellaisenaan voi olla perusteltu maahantulosäännösten kiertämisen estämiseksi tulevaisuudessa. Esityksen perusteluista ei saa riittävän selkeää kuvaa siitä, miten säännös käytännössä toimisi tämän esityksen tavoitteeseen pääsemiseksi ja miten sitä sovellettaisiin. Säännös on hyvin väljä ja yleisellä tasolla, tosin vastaava säännös on jo samassa muodossa olemassa oleskeluluvan hakijaa koskien.

Maahantulosäännösten kiertäminen oleskelulupaa hakiessa on nykyisessä sääntelyssä käytännössä tarkoittanut sitä, että vaikka maahantulon peruste vaikuttaa sinänsä lailliselta se ei sitä todellisuudessa ole. Maahantulolle esitetään peruste, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Maahantulon tapa on näennäisesti laillinen ja annetaan väärä tieto maahantulon tarkoituksesta mukaan lukien väärät tai väärennetyt asiakirjat. Esimerkiksi haetaan opiskelijan oleskelulupa ja tullaan töihin. Kun säännöstä laajennetaan koskemaan työnantajaa, ehdotuksen perusteluissa olisi hyvä tuoda esille mahdollisimman tarkasti, mitä se voisi tarkoittaa ja mitä sääntelyllä haetaan.

Kun kyse on työvoiman maahanmuutosta, maahantulosäännösten kiertämiseksi voisi ensisijassa mieltää sen, että maahan tullaan muussa tarkoituksessa kuin tekemään töitä. Esimerkiksi palkataan henkilö, joka ei todellisuudessa tee kyseistä työtä. Tai työnantaja palkkaa ammattitaidottoman sukulaisensa yritykseensä saadakseen sukulaisensa Suomeen. Sen sijaan voidaanko puhua maahantulosäännösten kiertämisestä, jos henkilö tulee töihin ja tekee työtä, vaikkakin työnantaja laiminlyö työnantajavelvoitteensa. Onko tässä kyse pikemminkin työnteen ehtojen kiertämisestä. Työvoiman maahanmuuton tarkoituksena on tulla tekemään Suomeen työtä. Eli maahanmuuton peruste on aivan laillinen. Työnantajan kohdalla maahantulosäännösten kiertäminen tässä tapauksessa tarkoittaisi sitä, että työnantaja ei maahantulon jälkeen työsuhteessa noudattaisi työnantajavelvoitteitaan. Eli että haetaan maahan työvoimaa tekemään työtä tarkoituksena kuitenkin viime kädessä jättää huolehtimatta työnantajavelvoitteista tai jopa hyväksikäyttää työntekijää.

On huomattava, että itse säännöksessä oleskeluluvan myöntämisen epäämistä ei ole rajattu 54 b §:ssä tarkoitettuun tekoon. Säännös koskee kaikkia mahdollisia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia ja ulkomaalaisia työllistäviä työnantajia. Ottamatta kantaa siihen, onko tällainen säännös ylipäättään perusteltu ja tarpeen, on todettava, että sen ei näin muotoiltuna voida katsoa olevan seuraamus jo tapahtuneesta laiminlyönnistä. Se ei suoraan liity tapahtuneeseen laiminlyöntiin, vaan koskee aivan muuta työsuhdetta ja uutta oleskelulupaa. Esityksen perusteluilla luodaan olettaen, että kun työnantaja merkittävästi laiminlyö työnantajavelvoitteen yhden ulkomaalaisen kohdalla, hänen voidaan epäillä tekevän sen uudelleen seuraavan ulkomaalaisen palkatessaan. Luotettavan arvion tekeminen on mahdotonta. Tilanne on toinen, jos työnantaja jatkuvasti ja toistuvasti syyllistyy laiminlyönteihin.

Säännöksen toimivuuteen liittyy keskeisesti se, miten Maahanmuuttovirasto etukäteen voi arvioida, että ulkomaalaisen työsuhteessa tulevaisuudessa tapahtuisi merkittäviä laiminlyöntejä tai hyväksikäyttöä. Tämän ehdotuksen kontekstissa voisi olettaa, että kun tätä sääntelyä ehdotetaan seuraamukseksi jo tapahtuneesta laiminlyönnistä tai hyväksikäytöstä, annetaan vahva olettaen, että kyseinen työnantaja myös seuraavissa työsuhteissa muiden ulkomaalaisten osalta toimisi samalla tavalla. Eli jatkossa voitaisiin perustellusti epäillä, että työnantajan tarkoituksena on kiertää maahantulosäännöksiä. Jos päättelyketju on tällainen, se tulisi pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa myös suoraan tuoda esille. Jos tätä taas ei ole tarkoitettu, pitäisi perusteluissa muualla väljentää tätä katsantokantaa

Ehdotetun 36 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan osin seikkoihin, jotka eivät liity lainkaan tämän esityksen tarkoitukseen työvoiman hyväksikäytön ehkäisystä:

”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.”

Perusteluissa esitetään seuraavia perusteita sille, milloin kyseessä voisi olla maahantulosäännösten kiertäminen:

- ei alun perinkään ole tarkoituksena työsuhde tai sen ylläpito hakemuksessa ilmoitetun työsuhteen ajan
- voi perustellusti epäillä olevan riskin ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytölle
- kyse voi 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.

Yleisesti ottaen edellä mainittuja seikkoja on kovin vaikea etukäteen saada selville. Esityksestä ei ilmene, miten Maahanmuuttoviraston on tarkoitus niitä selvittää ja tutkia varsinkin, jos kyse on uudesta työsuhteesta ja uudesta työnantajasta ja ulkomailla olevasta oleskeluluvan hakijasta. Edellä mainituista perusteista usea liittyy työntekijän ominaisuuksiin: haavoittuva asema, tietämättömyys, kielitaidottomuus, puuttuva koulutus. Työntekijän ominaisuuksia arvioimallako lupaviranomainen voi päätyä siihen, että työnantajan tarkoituksena on palkata sellaisia työntekijöitä, joita on mahdollista hyväksikäyttää tai ainakin laiminlyödä joitain työnantajan velvollisuuksia.

Onko säännöksen ajateltu vaikutusmekanismi se, että epäluotettavaksi todetut työnantajat eivät voisi jatkossa saada uusia työntekijöitä. Mikä tarkkaan ottaen on 54 b §:ssä tarkoitettujen merkittävien laiminlyönnin suhde 36 §:ssä ehdotettuun uuteen sääntelyyn. Kun ulkomaalaiselle on myönnetty oleskelulupa 54 b §:n perusteella, seuraako tästä se, että sen työnantajan, jonka todetun laiminlyönnin johdosta oleskelulupa on myönnetty,

voidaan jatkossakin perustellusti epäillä hankkivan työvoimaa säännöksiä kiertämällä. Onko vahva oletus, että kun kerran on näin toimittu, myös vastaisuudessa toimitaan näin, eikä oteta opiksi. Vaikuttaako laiminlyönnin merkittävyys ja vakavuus tähän arvioon?

Merkitystä toisaalta on myös 187 §:n sääntelyllä TE-toimiston ja Maahanmuuttoviraston mahdollisuudesta pidättäytyä oleskeluluvan myöntämisestä tietyn työnantajan palvelukseen. Ehdotuksen mukaan TE-toimisto tai Maahanmuuttovirasto voi tehdä pidättäytymispäätöksen puoleksi vuodeksi. Tämän jälkeen voitaneen soveltaa 36 §:n 2 momenttia. Toisaalta kun on mahdollisuus tehdä päätös pidättäytyä oleskeluluvan myöntämisestä kyseisen työnantajan palvelukseen, voi kysyä, onko oleskeluluvan epäämisessä lainkaan kyseessä seuraamus jo tehdystä laiminlyönnistä. Esityksestä ei käy ilmi, että ehdotetulla sääntelyllä olisi laajempia yleisiä tarkoituksia. Jos ehdotetulla yleisellä sääntelyllä on tarkoitus olla tässä esityksessä laajempaa käyttöä, siitä olisi syytä perusteluissa kertoa ja pohtia myös sen vaikutuksia työperäisten oleskelulupien myöntämiseen laajemmin.

Yhteenvedon voi todeta, että itse säännös on hyvin yleisluonteinen, eikä perustelujen perusteella saa kovin paljon selvyttä, miten säännös käytännössä toimisi, miten sitä sovellettaisiin ja miten oleskeluluvan epäämisen edellytyksiä tutkittaisiin. Jos tarkoituksena on, että kyseessä olisi seuraamus jo tapahtuneesta merkittävästä laiminlyönnistä, siitä pitäisi säätää suoraan tarkemmin. Sen voisi myös siinä tapauksessa muotoilla siten, että oleskeluluvan myöntämättä jättämisen syytä olisi perusteltu epäily siitä, että työnantaja ei aio noudattaa työnantajavelvoitteita ja perusteltu epäily seuraa siitä, että on jo aiemmin tapahtunut laiminlyöntejä. Joka tapauksessa tällaiseen arvioon päätyminen ja sen perusteleminen lupapäätöksessä kestävästi voi olla vaikeaa.

#### **5 Toimivalta Maahanmuuttovirastolle pidättäytyä oleskeluluvan myöntämisestä – 187 § 2 mom.**

Onko momentin sanamuodon ”... oleskelulupien myöntämisestä työnteon perusteella ...” perusteella täysin selvää, että momentissa tarkoitetaan nimenomaan muuta oleskelulupaa kuin työntekijän oleskelulupaa. Koskeeko momentissa säädetty toimivalta nimenomaan ulkomaalaislain 77 §:ssä säädettyä muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten? Täältä osin säännöstä ja osin perustelujakin olisi syytä tarkentaa.

Onko esitystä valmisteltaessa pohdittu, voisiko Maahanmuuttovirastolla olla oikeus tehdä pidättäytymispäätös myös niillä aloilla, joilla edellytetään työntekijän oleskelulupaa. Toimivalta olisi tällöin rinnakkainen TE-toimiston kanssa. Vai onko tarkoitus, että Maahanmuuttoviraston saadessa tiedon väärinkäytöstä, se toteaa merkittävän työnantajavelvoitteiden laiminlyönnin ja myöntää hakijalle todistuksen työnteon-oikeudesta tai jatkoluvan ja edelleen viestittää TE-toimistolle, että TE-toimisto voisi harkita pidättäytymispäätöksen tekemistä. TE-toimisto sitten katsoo, onko kyseessä 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu virheellinen tai harhaanjohtava tieto. Mikä merkitys tässä harkinnassa on sillä, että Maahanmuuttovirasto on jo todennut kyseessä olevan 54 b §:ssä säädetty merkittävä työnantajavelvoitteiden laiminlyönti, josta ehdotetaan seuraamukseksi pidättäytymispäätöstä. Voi myös kysyä, miten tähän prosessiin yhdistetään mahdollinen poliisitutkinta siitä, onko työnantaja mahdollisesti syyllistynyt työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen.

Ehdotetussa säännöksessä oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen sidotaan siis ulkomaalaislain 186 §:ään työnantajan ulkomaalaisrikkomus. Sitä ei suoraan sidota uuteen 54 b §:ssä todettuun hyväksikäyttöön, jolle tämän kuitenkin olisi tarkoitus olla seuraamus. Ehdotetussa 78 §:ssä on viittaus 54 b §:ään. Tästä herää kysymys, mikä on 54 b §:n suhde 186 §:ään. Esityksessä ei toisaalta tarkastella lainkaan 186 §:n käyttämistä seuraamuksena työvoiman hyväksikäyttötapauksissa. Momentin sanamuoto perustuu luonnollisesti olemassa olevan 1 momentin sanamuotoon, mutta onko tässä yhteydessä pohdittu sitä, pitäisikö sanamuotoa muuttaa.

Kaiken kaikkiaan 54 b §:n, 78 §:n 4 momentin ja 186 §:n ja 187 §:n keskinäinen suhde jää kaikkine viittauksineen sääntelyssä jossain määrin epäselväksi.

Laiissa jo olevaa mahdollisuutta tehdä päätös pidättäytyä työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä on käytetty hyvin vähän, eikä se ilmeisesti ole ollut merkittävä keino työnantajan toiminnan ohjailussa. Keskeistä on



varmistaa, että jatkossa tämä keino olisi nykyistä vaikuttavampi. Olisi myös analysoitava, miksi tätä keinoa ei ole aikaisemmin käytetty. Johtuuko se kenties edellä jo mainituista epäselvistä liitännäisyyksistä tai prosesseista. Antaako nyt ehdotettu uusi sääntelykehikko paremman mahdollisuuden käyttää pidättäytymispäätöstä entistä enemmän. Esityksen perusteella on vaikea hahmottaa, miten tähän tavoitteeseen olisi mahdollista päästä.

Jaksossa 1.1 kerrotaan riskitoimialoista: ”Toimialoista työvoiman hyväksikäytön riskialoja ovat ravintola-, rakennus- ja siivousala, telakat, alustatalous, autopesulat, kotitaloustyö, maatalouden kausityö ja luonnonmarjanpoiminta.” Olisi syytä tuoda esiin, mitkä näistä aloista kuuluvat saatavuusharkinnan piiriin ja mitkä ei. Tällä olisi merkitystä Maahanmuuttovirastolle esitettävän toimivallan laajentumisen arvioinnissa.

Luonnonmarjanpoiminta ei ole työsuhteista. Esityksessä on viittaus myös lex berryyn kohdassa riippuvuus muista esityksistä. Tällä esityksellä ei ole riippuvaisuutta kyseiseen esitykseen, vaikka niissä olisikin samanlaisia tavoitteita.

## **6 Merkittävästä laiminlyönnistä aiheutuvat seuraamukset työnantajalle**

Hallituksen esitysluonnoksen pääasiallisessa sisällössä kerrotaan, että 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.

Oleskeluluvan epääminen muuta oleskelulupaa myönnettäessä ei ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella olisi suoranainen seuraamus tapahtuneesta laiminlyönnistä. Kyse on uuden edellytyksen luomisesta lupaharkintaan, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä. Kyseessä on seuraamuksen sijasta pikemminkin seuraus, joka kohdistuu tulevaisuuteen ja tilanteeseen, jossa työnantaja hakee ulkomailta uutta työntekijää. Sikäli kuin laiminlyöntiin syyllistynyt työnantaja tarvitsee edellisen työntekijän tilalle uuden työntekijän ulkomailta saattaa häneen kohdistua tämä seuraus. Sama niin sanottu seuraamus kohdistuu lisäksi kaikkiin muihinkin työnantajiin, joiden kohdalla tutkitaan mahdollista hyväksikäytön riskiä.

Esityksen sivulla 3 todetaan, että ulkomaalaislainsäädännössä seuraamukset väärien 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.

Esityksen sivulla 6 olemassa olevaa sääntelyä kuvaavassa jaksossa todetaan, että nykyisessä lainsäädännössä seuraamukset ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttävälle työnantajalle tai toimeksiantajalle ovat puutteelliset. Tekstissä viitataan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttiin, joka ei anna mahdollisuutta hylätä työntekoa koskeva oleskelulupahakemusta, jos hakemuksesta ja sen yhteydessä saaduista selvityksistä ilmeni riski esimerkiksi työvoiman hyväksikäytölle. Perusteluissa viitataan myös 187 §:ään ja todetaan, että pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä liittyy ainoastaan työntekijän oleskelulupaan.

Sivulla 6 viitataan myös kausityölain pidättäytymissäännökseen ja todetaan, että säännös viittaa kausityöoleskelulupaan ja kausityötodistukseen. Kausityöviisumeita säännös ei koskisi, koska viisumien myöntämisestä ja myöntämättä jättämisen perusteista säädetään Schengenin rajasäännöstössä. Mainitussa normistossa ei ole vastaavaa säännöstä viisumin myöntämisestä pidättäytymisestä. Viisumit myönnetään viisumisäännösten perusteella. Pitää paikkaansa, ettei viisumisäännöstöön sisälly mainittua säännöstä. Kausityödirektiivi ja laki kuitenkin sisältävät kausityötä varten myönnettäville viisumeille viisumisäännöstössä

säädettyjen lisäksi edellytyksiä, joiden nojalla oikeus kausityöhön muodostuu. Pidättäytymispäätös koskee tämän vuoksi myös kausityöviisumeita. Päätös ei koske muita viisumeita, mutta näillä ei ole oikeutta tehdä kausityötä.

Jaksossa ei ole selostettu ulkomaalaislain ja rikoslain sääntelyä seuraamuksista, joita työnantajaan voi kohdistua, jos työnantaja esimerkiksi laiminlyö palkan maksamisen tai hyväksikäyttää työntekijää.

Ulkomaalaislain 186 §:ssä säädetään työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta ja seuraamuksena voi olla sakkorangaistus. Yhtenä rikkomuksen tunnusmerkistönä on, että työnantaja tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Esityksessä ei ole käyty läpi, miten työnantajaan tällä perusteella voitaisiin kohdistaa seuraamuksia merkittävästä työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä. Voisi olettaa, että jos palkkaa ei makseta työsopimuksen mukaisesti tai työehtosopimusta ei noudateta, viranomaiselle on annettu virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Rikoslain 47 luvussa säädetään työrikoksista. Esityksessä ei ole selostettu, miten työrikoksia koskeva sääntely soveltuu työvoiman hyväksikäyttöön ja merkittävään työnantajavelvoitteiden laiminlyöntiin ja miten uudet ehdotetut seuraamukset ovat suhteessa rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Esimerkiksi rikoslain 47 luvun 3 § työsyryntä ja erityisesti 47 luvun 3 a §:n kiskonnan tapainen työsyryntä sisältävät samoja elementtejä kuin mistä tässä hallituksen esityksessä on kyse. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on kyse, jos työsyrynnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä.

Esityksen tavoitteena on lisätä viranomaisten keinovalikoimaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn tehostamiseksi ja kohdistaa työnantajiin ja toimeksiantajiin seuraamuksia. Samassa yhteydessä olisi kuitenkin hyvä tarkastella myös nykyistä keinovalikoimaa ja sitä, miksi nykyisellä sillä ei ole kyetty riittävästi vaikuttamaan. Onko kyse puutteellisesta sääntelystä vai käytännön toiminnan tehokkuudesta. Pelkkä uusien keinojen lisääminen ei sellaisenaan ratkaise ongelmaa, jos niitä ei voida tehokkaasti käyttää hyväksi tavoitteeseen pääsemiseksi.

## 7 Esityksen arvioidut vaikutukset

Esityksen vaikutuksia on arvioitu melko suppeasti. Osin selostetut pääasialliset vaikutukset ovat melko yleisiä ja osin vaikuttavat pikemminkin toivottavilta tavoitteilta, joihin esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on melko vähäinen vaikutus:

- Esityksen vaikutuksesta työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi muotoutuisivat nykyistä kestävämmät perusteet.
- Ulkomailta palkattava työvoima kanavoituisi nykyistä selkeämmin aidon tarpeen ja vakavasti otettavien tarkoituserien mukaisesti talouden, elinkeinojen ja työmarkkinoiden etujen mukaisesti.
- 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.

Esityksen keskeinen ja konkreettinen vaikutus koskee ulkomaalaista työntekijää itseään. Esityksen mukaan turvattaisiin työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen työntekijän mahdollisuus toimeentuloon ja maassa oleskelun jatkamiseen siten, että työnteko-oikeus olisi rajoittamaton ja hänellä olisi myös mahdollisuus jatkoluvan saamiseen työnhaun perusteella. Tähän liittyy toinen keskeinen vaikutus, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteiden ilmitulolle olisivat paremmat mahdollisuudet, koska ulkomaalaisen ei enää tarvitsisi pelätä maassaoleskeluoikeuden päättymistä kääntyessään viranomaisten puoleen. Vaikutusten kannalta on

keskeistä, että sääntelyn vaikutusmekanismi on selkeä. Ehdotettu sääntely tuntuu kuitenkin osin vaikeaselkoiselta ja sitä kautta kokonaisvaikutus jää hahmottumatta.

Lisäksi esityksen vaikutukseksi kuvataan, että vilpillisin aikein toimiva työnantaja ei voisi palkata oleskeluluvanvaraista työvoimaa ulkomailta. Kuten aiemmin on todettu, vilpillisiä aikeita voi olla vaikea etukäteen todeta ja jos näin on, vaikutus voi jäädä vähäiseksi.

Esitysluonnoksen sivulla 4. on selostettu työvoiman hyväksikäytön mahdollista laajuutta. Suoranaisia tilastotietoja ei ole, mutta ilmiötä pyritään kuvaamaan muulla tavoin esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston saamien ulkomaalaisvalvontaan liittyvien vihjeiden määrän perusteella ja kyseisen viraston tekemien ulkomaalaisvalvonnan tarkastusten perusteella. Hyödyllisiä vihjeitä oli vuonna 2019 yli 440 ja tarkastuksia tehtiin 847, joissa palkkauksessa puutteita havaittiin eniten rakennus- ja ravintola-alalla 68 % ja 59 % tarkastuksista. Lisäksi ilmiön oletettavaa laajempaan laajuuteen viittaavat esityksen perustelujen mukaan eri tahojen siitä antamat tiedot.

Mainitussa perustelujaksossa on pyritty osoittamaan ilmiön laajuutta ja voi saada kuvan, että tapauksia olisi paljon. Kokonaisnäkemystä vaikuttavuudesta voisi selkeyttää myös tilastotiedoilla siitä, kuinka paljon oleskelulupia on ylipäättäen myönnetty riskialoille. Esityksen sivulla 9 on arvioitu, että 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 lisäresurssitarvetta.

Esityksen perusteluja olisi pyrittävä vielä tarkentamaan, miten näihin arvioituihin lukuihin on päästy ja mihin arviot perustuvat. Vihje- ja tarkastuslukujen ja lopullisten tapausten ero on aika suuri. Onko valtaosa vihjeiden perusteella ja tarkastuksessa havaituista puutteista arvioitavissa vain merkittävää vähäisemmiksi laiminlyönneiksi. Tähän liittyy olennaisesti se, mikä katsotaan merkittäväksi laiminlyönneiksi, joka esityksen perusteluissa voi olla esimerkiksi ylityölisien maksamisen toistuva laiminlyönti. Vaikutuksia koskeissa perusteluissa puhutaan työvoiman hyväksikäytön uhreista. Ovatko esityksessä esitetyt lukumääräarviot esitetty merkittävän työnantajaveloitteen laiminlyömisestä vai sitä vakavamman hyväksikäytön näkökulmasta. Merkittävän laiminlyönnin kynnyksellä voi olla olennaista merkitystä sille, kuinka paljon uusia hakemuksia tehdään.

Arviolla laiminlyönnin tai hyväksikäytön merkittävydestä tai vakavuudesta on vaikutusta siihen, kuinka paljon uusia hakemuksia tehdään ja kuinka paljon viranomaisten tulee niitä selvittää ja tutkia. Tällä voi olla merkittävää vaikutusta Maahanmuuttoviraston ja muiden viranomaisten työmäärään ja toisaalta yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin hakijoiden välttämättömän toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Minna Hulkkonen

Neuvotteleva virkamies Harri Sivula

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Sisäministeriö 03.11.2020 klo 17:00. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

[Liitteet]

Jakelu

[Vastaanottajat]

Tiedoksi

[Vastaanottajat]