

Asia: VN/2321/2026

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kannattaa esityksen tavoitetta tehostaa työperäisen hyväksikäytön torjuntaa ja kohdistaa seuraamuksia väärin toimiviin työnantajiin.

Esitystä ei kuitenkaan tule hyväksyä sellaisenaan. Työnantajiin kohdistuvien seuraamusten rinnalle tarvitaan työntekijää suojaavat menettelytakeet: tosiasiallinen mahdollisuus vaihtaa työnantajaa, riittävä aika uuden työn löytämiseen, turvallinen ilmoittaminen, monikielinen neuvonta sekä järjestelmällinen ohjaus oikeussuoja- ja tukipalveluihin.

Erityisen vakava puute on se, että rekrytointimaksujen kieltä ei luonnoksen mukaan kata työnantajan käyttämiä välittäjiä. Tämä mahdollistaa sääntelyn kiertämisen juuri siinä rekrytointiketjun kohdassa, jossa maksut ja velkaantuminen usein syntyvät.

1. Lausunnonantaja ja arvioinnin lähtökohdat

Paremmiin Yhdessä ry edistää maahan muuttaneiden henkilöiden osallisuutta, yhdenvertaisuutta, kotoutumista, palveluihin pääsyä ja oikeuksien toteutumista. Yhdistyksen palveluohjauksessa kohdataan henkilöitä, joiden asemaan vaikuttavat puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito, vähäinen suomalaisen työelämän ja viranomaisjärjestelmän tuntemus, taloudellinen riippuvuus työnantajasta sekä epävarmuus oleskelu- ja työnteko-oikeuden jatkumisesta.

Lausunto perustuu lakiluonnoksen arviointiin, yhdistyksen palveluohjauksessa kertyneeseen käytännön havaintotietoon sekä monivuotinen kokemusta tehdystä työstä Keski-Suomen alueelliseen vaikuttamistyöhön työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Arvioinnissa painotetaan työntekijän oikeusturvaa, sääntelyn tosiasiallista vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeuksia, EU-oikeutta sekä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyötä.

Lakiluonnoksen mukaan poliisi kirjasi vuonna 2025 yhteensä 432 ihmiskauppa- ja lähirikoksiin liittyvää rikosilmoitusta, mikä merkitsi 126 prosentin kasvua vuoteen 2019 verrattuna. Työperäisen hyväksikäytön osuus näistä rikoksista on viime vuosina ollut yli kaksi kolmasosaa. Luonnoksessa todetaan myös, ettei nykyisen sääntelyn perusteella ole vuoden 2021 muutoksen jälkeen tehty yhtään pidättäytymispäätöstä. Nämä tiedot osoittavat, että nykyinen seuraamusjärjestelmä ei ole toiminut tarkoitetulla tavalla.

2. Kokonaisarvio: tavoite on kannatettava, mutta työntekijän suoja jää puutteelliseksi

Esityksen tavoite ehkäistä kynnysrahoja, alipalkkausta, näennäisiä työsuhteita, velkaannuttamista, ihmiskauppaa ja muuta työperäistä hyväksikäyttöä on painava ja oikeudellisesti hyväksyttävä. Tavoite toteuttaa perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle asetettua työvoiman suojeluvelvoitetta ja perustuslain 22 §:n mukaista velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

On myös perusteltua, että työperäisen hyväksikäytön seurauksia siirretään nykyistä selvemmin väärin toimivalle työnantajalle. Nykyjärjestelmässä työnantajan moitittavan toiminnan välitön seuraus voi käytännössä kohdistua työntekijään, jonka hakemus hylätään, työpaikka menetetään tai oleskeluoikeus vaarantuu. Pidättäytymispäätöksen kehittäminen voi korjata tätä epätasapainoa.

Esityksen keskeinen ongelma on kuitenkin työntekijän suojan ja työnantajan seuraamusjärjestelmän välinen epäsuhta. Jos hyväksikäytöstä ilmoittaminen johtaa työntekijän oman lupa-asian vaarantumiseen, työpaikan menettämiseen tai toimeentulon katkeamiseen, työntekijälle jää edelleen vahva kannustin vaieta. Tällöin uudistus voi käytännössä vahvistaa työntekijän riippuvuutta hyväksikäyttävästä työnantajasta ja heikentää viranomaisten tiedonsaantia.

Ehdotettu täsmennys: Uudistuksen tulee noudattaa vahingon välttämisen periaatetta: hyväksikäytön paljastaminen tai työnantajaan kohdistuva seuraamus ei saa ilman yksilöllistä ja oikeasuhtaista arviointia heikentää vilpittömässä mielessä toimineen työntekijän oleskelu-, työnteko- tai toimeentuloasemaa.

3. Esityksen kannatettavat osat

- työnantajan velvollisuus vakuuttaa, ettei työntekijältä ole peritty maksua työsuhteen solmimisesta;
- pidättäytymispäätöksen soveltamisalan laajentaminen merkittäviin työnantajavelvoitteiden laiminlyönteihin;
- mahdollisuus puuttua yksittäisen hakemuksen sijasta järjestelmälliseen ja useisiin työntekijöihin kohdistuvaan toimintaan;
- mahdollisuus kohdistaa seuraamus tietyin edellytyksin yrityksen vastuuhenkilöön sääntelyn kiertämisen estämiseksi;

- hakemusmaksun palauttaminen, kun hakemus jätetään pidättäytymispäätöksen vuoksi tutkimatta;
- kausityöntekijälle annettavia tietoja koskevan velvollisuuden nostaminen lain tasolle;
- kausityöluvan uudistamista koskevan sanamuodon muuttaminen velvoittavaksi silloin, kun edellytykset täyttyvät.

Kannatettavat muutokset eivät kuitenkaan yksin riitä. Tehokas hyväksikäytön torjunta edellyttää seuraamusten, valvonnan, työntekijän suojan ja oikeussuojakeinojen muodostamaa yhtenäistä kokonaisuutta.

4. Rekrytointimaksujen kiellon tulee kattaa koko rekrytointiketju

Luonnoksen sääntelyaukko

Ehdotetun ulkomaalaislain 71 §:n mukaan työnantaja ei saisi periä työntekijältä maksua työsuhteen solmimisesta. Tavoite on kannatettava, mutta luonnoksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, ettei vakuutus kattaisi esimerkiksi lähtömaassa toimivan agentin tai muun välittäjän perimää maksua.

Tämä rajausta muodostaa merkittävän sääntelyaukon. Kansainvälisessä rekrytoinnissa työnantaja voi käyttää useita alihankkijoita, henkilöstöpalveluyrityksiä, rekrytointikumppaneita tai epävirallisia välittäjiä. Työntekijän näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, mille rekrytointiketjun toimijalle maksu on suoritettu, jos maksu on ollut tosiasiallinen edellytys työpaikan, työsopimuksen tai oleskelulupaprosessin saamiselle.

Rajaus mahdollistaa kiellon kiertämisen siirtämällä maksun periminen muodollisesti työnantajasta erilliselle taholle. Pelkkä työnantajan omaa toimintaa koskeva valintaruutuvakuutus ei siksi muodosta riittävää ehkäisy- tai valvontamekanismia.

Kansainvälinen normiperusta tukee välillisten maksujen kieltoa

ILO:n yksityisiä työnvälitystoimistoja koskevan yleissopimuksen nro 181 7 artiklan lähtökohtana on, etteivät yksityiset työnvälitystoimistot peri työntekijältä suoraan tai välillisesti maksuja tai kustannuksia. Yleissopimuksen 8 artikla edellyttää siirtotyöläisten asianmukaista suojaa yksityisten työnvälitystoimistojen väärinkäytöksiltä, ja 10 artikla edellyttää toimivia valitus- ja tutkintamenettelyjä. Suomi ratifioi yleissopimuksen vuonna 1999, ja se tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2000.

Yleissopimus ei sellaisenaan tee työnantajasta vastuullista jokaisesta täysin itsenäisen välittäjän teosta. Se kuitenkin vahvistaa periaatetta, jonka mukaan työntekijältä perittävien suorien ja välillisten rekrytointimaksujen torjunta edellyttää koko rekrytointiketjun kattavaa sääntelyä ja valvontaa.

Ehdotettu täsmennys: Ulkomaalaislain 71 §:n uutta edellytystä tulee laajentaa siten, että työnantaja eikä työnantajan toimeksiannosta, puolesta tai lukuun toimiva rekrytointivälittäjä ole perinyt työntekijältä suoraan tai välillisesti maksua työsuhteen solmimisesta. Työnantajan vastuuta tulee arvioida myös silloin, kun työnantaja tiesi tai sen olisi olosuhteet huomioon ottaen pitänyt tietää välittäjän toiminnasta.

Työnantajalle tulee lisäksi säätää velvollisuus:

- ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle rekrytoinnissa käyttämänsä välittäjät ja olennaiset alihankintaketjut;
- sisällyttää välittäjä Sopimukseen työntekijältä perittävien maksujen nimenomainen kieltä;
- säilyttää rekrytointiin liittyvät sopimukset ja maksutiedot valvontaa varten;
- toteuttaa olosuhteisiin nähden kohtuulliset huolellisuus- ja valvontatoimet;
- ryhtyä viipymättä korjaaviin toimiin, jos maksujen periminen tulee ilmi.

5. Työntekijälle on annettava tosiasiallinen mahdollisuus vaihtaa työnantajaa

Ehdotetun 83 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto jättäisi hakemuksen tutkimatta ja palauttaisi hakemusmaksun, jos työnantajalla on voimassa pidättäytymispäätös. Hakemusmaksun palauttaminen on välttämätöntä, mutta työntekijän kannalta selvästi riittämätöntä.

Työntekijä on voinut käyttää rekrytointiin huomattavan määrän aikaa ja varoja, irtisanoutua aikaisemmasta työstä, järjestää muuttoa, maksaa matka- ja asiakirjakuluja tai velkaantua. Hän ei välttämättä ole tiennyt työnantajan aikaisemmasta toiminnasta tai pidättäytymispäätöksestä. Työnantajan seuraamusta ei tule tosiasiallisesti siirtää vilpittömässä mielessä toimineen hakijan kannettavaksi.

Menettely vireillä olevassa hakemuksessa

Ennen hakemuksen tutkimatta jättämistä hakijalle tulee antaa kirjallinen tieto tilanteesta ja vähintään 30 päivän määräaika ilmoittaa uusi työnantaja. Määräaika tulee voida pidentää perustellusta syystä vähintään 60 päivään, jos hakija on jo tehnyt taloudellisia tai muita järjestelyjä tai asiassa on hyväksikäytön viitteitä. Alkuperäisen hakemuksen vireilletulopäivä tulee säilyttää, eikä samassa lupaperusteessa tapahtuvasta työnantajan vaihtamisesta tule periä uutta hakemusmaksua.

Sama suoja tarvitaan, jos pidättäytymispäätös tehdään hakemuksen käsittelyn aikana. Hakemusta ei tule ratkaista kielteisesti tai jättää tutkimatta ennen kuin hakijalle on tosiasiallisesti annettu mahdollisuus vaihtaa työnantajaa.

Suomessa jo olevan työntekijän asema

Suomessa jo työskentelevälle henkilölle tulee turvata riittävä aika irtautua hyväksikäyttävästä työsuhteesta ja etsiä uusi työ. Sääntely on sovitettava yhteen samanaikaisesti vireillä olevan HE 80/2026 vp:n ja uudelleen laaditun yhdistelmälapudirektiivin (EU) 2024/1233 kanssa. Direktiivi edellyttää työnantajan vaihtamisen sallimista ja mahdollistaa vähintään kolmen tai kuuden kuukauden työttömyysajan luvan kestosta riippuen. Erityisen hyväksikäyttävien työolojen yhteydessä sallittua työttömyysaikaa on pidennettävä kolmella kuukaudella.

Työntekijän oleskelu- ja työnteko-oikeuden tulee jatkua asian selvittämisen ja uuden työnantajan lupaharkinnan ajan siten, ettei hallinnollinen viive pakota työntekijää palaamaan hyväksikäyttävään työsuhteeseen tai ajautumaan luvattomaan työskentelyyn.

Turvallinen ennakkotarkistus

Hakijalla tulee olla ennen hakemuksen jättämistä mahdollisuus tarkistaa, voidaanko kyseisen työnantajan palvelukseen myöntää työperusteinen lupa. Enter Finland -palveluun voidaan toteuttaa yritystunnukseen perustuva tarkistus, joka ilmoittaa ainoastaan, onko hakemuksen jättäminen mahdollista. Palvelussa ei tule julkaista tarpeettomia henkilötietoja, rikostietoja tai vastuuhenkilöitä koskevia yksityiskohtia.

6. Hyväksikäytöstä ilmoittavalle työntekijälle tarvitaan nimenomainen ilmoittamissuoja

Lakiluonnos tunnistaa asianmukaisesti, etteivät hyväksikäytön kohteeksi joutuneet henkilöt usein kerro tilanteestaan, koska he pelkäävät oleskeluluvan epäämistä tai peruuttamista. Tunnistettu ongelma jää kuitenkin luonnoksessa ilman riittävää oikeudellista ratkaisua.

Lakiin tulee lisätä periaate, jonka mukaan työntekijän vilpittömässä mielessä tekemää ilmoitusta kynnysrahasta, alipalkkauksesta, palkan takaisinmaksusta, pakottamisesta, asiakirjojen haltuunotosta tai muusta hyväksikäytöstä ei saa sellaisenaan käyttää hänen vahingokseen oleskelulupa-asiassa. Ilmoittaminen ei voi merkitä automaattista vapautusta kaikista luvan edellytyksistä, mutta siitä ei saa aiheutua kielteistä lupaseurausta ilman yksilöllistä, työntekijän suojaa painottavaa ja asianmukaisesti perusteltua arviointia.

Korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisussa KHO 2024:35, ettei työntekijän oleskelulupaa tullut peruuttaa selvittämättä, täyttyivätkö työnantajan moitittavaan menettelyyn perustuvan jatkoluvan

edellytykset. Ratkaisu tukee viranomaisen aktiivista selvittämistä ja neuvontavelvollisuutta silloin, kun työntekijän kertomus antaa vahvoja viitteitä hyväksikäytöstä.

Maahanmuuttoviraston tulee tällaisessa tilanteessa viran puolesta arvioida ainakin:

- ulkomaalaislain 54 b §:n mukaisen työnantajan moitittavaan menettelyyn perustuvan jatkoluvan edellytykset;
- mahdollinen ihmiskaupan uhrin asema ja 52 a §:n soveltuminen;
- oleskeluluvan peruuttamatta jättäminen ja muut työntekijää suojaavat säännökset;
- työnantajan vaihtamisen ja työnteke-oikeuden jatkumisen mahdollisuus;
- tarve harkinta-ajalle, oikeusavulle, tulkkaukselle, sosiaalipalveluille ja ohjaukselle ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Ilmoittamissuojaan on liitettävä vastatoimien kieltö. Työntekijälle tulee antaa selkeä tieto siitä, ettei työnantaja saa päättää työsuhdetta, uhata maasta poistamisella, pidättää palkkaa tai muuten rangaista työntekijää tämän käyttäessä oikeussuojakeinoja.

7. Kausityöntekijälle annettavien tietojen tulee olla yksilöityjä, monikielisiä ja saavutettavia

Kausityölain uusi 5 a § on periaatteessa kannatettava, mutta ehdotettu sanamuoto jää liian yleiselle tasolle. Kausityödirektiivin 2014/36/EU 11 artikla edellyttää, että luvan yhteydessä annetaan kirjallisesti tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista, kantelumenettelyt mukaan lukien. Direktiivin 25 artikla edellyttää tehokkaita valitus- ja oikeussuojamekanismeja, mahdollisuutta käyttää kolmannen tahon tukea sekä suojaa työnantajan vastatoimilta.

Euroopan komission vuonna 2026 julkaisemassa kausityödirektiivin täytäntöönpanoraportissa todetaan, että kausityöntekijöiden oikeudenloukkaukset jäävät todennäköisesti merkittävästi aliraportoiduiksi. Syiksi tunnistetaan lyhyt oleskelu, riippuvuus työnantajasta, kieli- ja kulttuuriesteet, digitaaliset esteet sekä pelko yhteydenotosta valvontaviranomaisiin. Komissio nostaa järjestöjen ja ammattiliittojen neuvonta- ja edustamistyön keskeiseksi osaksi oikeuksien käytännön toteutumista.

Kausityölain 5 a §:ssä tulee mainita nimenomaisesti, että työntekijälle annetaan hänen ymmärtämällään kielellä tieto:

- palkasta, työajasta, vapaista, työturvallisuudesta ja majoituksen vähimmäisehdoista;
- työsuojeluviranomaisesta ja valvontapyyntöjen tekemisestä;
- poliisille tehtävästä rikosilmoituksesta;
- palkkasaatavien ja laittomasti perittyjen maksujen vaatimisesta;

- hallintopäätöstä koskevasta muutoksenhausta;
- ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, Rikosuhripäivystyksestä, oikeusavusta ja ammattiliitoista;
- oikeudesta käyttää järjestöä, ammattiliittoa tai muuta tukitahoa menettelyssä;
- työnantajan vaihtamisesta ja hyväksikäytön perusteella myönnettävistä oleskeluluvista;
- työnantajan vastatoimien kiellosta.

Tietojen on oltava henkilökohtaisesti toimitettuja, pysyvässä muodossa ja saavutettavia. Pelkkä verkkolinkki ei kaikissa tilanteissa täytä tosiasiallisen tiedonsaannin vaatimusta, koska työntekijällä ei välttämättä ole toimivaa laitetta, riittävää digiosaamista, turvallista pääsyä verkkopalveluun tai riittävää lukutaitoa. Tieto tulee antaa tarvittaessa myös suullisesti tai audiovisuaalisesti.

8. Pidättäytymispäätöksen perusteita on täsmennettävä

Täsmällisyys, ennakoitavuus ja yhdenmukainen soveltaminen

Ehdotetussa 187 §:ssä käytetään käsitteitä ”merkittävästi”, ”toistuvasti”, ”merkittävä syy” ja ”hyväksyttävä syy”. Kun kyse on vaikutuksiltaan merkittävästä hallinnollisesta seuraamuksesta, perusteiden tulee olla riittävän täsmällisiä ja ennakoitavia. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan käytön perustumista lakiin, ja perustuslain 21 § turvaa asianmukaisen käsittelyn, perustellun päätöksen ja tehokkaan muutoksenhaun.

Laissa tai vähintään yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee määritellä, että kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon ainakin:

- menettelyn tahallisuus ja huolimattomuuden aste;
- rikkomuksen vakavuus, kesto, toistuvuus ja järjestelmällisyys;
- asianosaisten työntekijöiden määrä ja heidän riippuvuus- tai haavoittuvuustekijänsä;
- työntekijälle aiheutunut taloudellinen, terveydellinen tai muu vahinko;
- työnantajan saama tai tavoittelema taloudellinen hyöty;
- väärin tietojen merkitys lupaharkinnan lopputulokselle;
- työnantajan oma-aloitteiset ja tosiasialliset korjaavat toimet;
- toiminnan jatkumisen ja uusien työntekijöiden hyväksikäytön riski.

Maahanmuuttoviraston tulee julkaista anonymisoituja soveltamisratkaisuja tai muuta oikeuskäytäntöä kokoavaa ohjeistusta, jotta samanlaisia tapauksia käsitellään yhdenmukaisesti ja sääntelyn ennakoitavuus paranee.

”Hyväksyttävä syy” ei saa oikeuttaa näennäisyrittäjyyttä

Perusteluissa hyväksyttävän syyn esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa työntekijä on itse pyytänyt siirtymistä työntekijäasemasta yrittäjäasemaan. Esimerkki on työperäisen hyväksikäytön näkökulmasta ongelmallinen. Työntekijä voidaan painostaa muodollisesti yrittäjäksi, vaikka työn tekemisen tosiasialliset olosuhteet täyttävät työsuhteen tunnusmerkit.

Työntekijän allekirjoittamalle pyynnölle tai sopimuksen nimikkeelle ei tule antaa ratkaisevaa merkitystä. Arvioinnin tulee perustua työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaisiin tosiasiallisiin työnteon olosuhteisiin, kuten työn johtoon ja valvontaan, henkilökohtaiseen työntekovelvoitteeseen, vastikkeellisuuteen ja taloudelliseen riippuvuuteen. Perusteluista tulee poistaa yrittäjäasemaan siirtymistä koskeva esimerkki tai rajata se tilanteisiin, joissa muutos on aidosti vapaaehtoinen, itsenäinen ja työlainsäädännön mukainen.

Korjaavien toimien merkitys

Nykyisestä erillisestä korjauskehotuksesta luopuminen on perusteltua silloin, kun vahinko on jo tapahtunut eikä virhettä voida jälkikäteen poistaa. Vakavaa alipalkkausta, kynnysrahan perimistä, uhkailua tai pitkäaikaista oikeuksien laiminlyöntiä ei voida korjata pelkällä lupauksella toimia tulevaisuudessa oikein.

Toisaalta vähäinen, lyhytaikainen ja aidosti tahaton hallinnollinen virhe on erotettava järjestelmällisestä hyväksikäytöstä. Toteutuneilla korjaavilla toimilla tulee voida olla vaikutusta päätöksen keston ja oikeasuhtaisuuteen. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi puuttuvien palkkojen ja viivästyskorkojen maksaminen, rekrytointimaksujen palauttaminen, työntekijälle aiheutuneiden kustannusten korvaaminen, väärinkäyttöihin osallistuneen välittäjän käytön lopettaminen ja riippumattoman valvontajärjestelmän käyttöönotto.

9. Välitön täytäntöönpano, vastuuhenkilöt, julkisuus ja henkilötietojen suoja

Päätöksen täytäntöönpano ennen lainvoimaa

Ehdotuksen mukaan pidättäytymispäätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vaille olevana. Välitön täytäntöönpano voi olla välttämätön, jos on konkreettinen vaara uusien työntekijöiden joutumisesta hyväksikäytön kohteeksi. Se ei kuitenkaan saa olla automaattinen pääsääntö.

Laissa tulee säätää, että välitön täytäntöönpano edellyttää erityisiä ja päätöksessä yksilöityjä syitä, konkreettista vaaraa toiminnan jatkumisesta sekä nimenomaista välttämättömyys- ja suhteellisuusarviointia. Päätöksessä tulee arvioida myös vaikutukset vireillä oleviin työntekijöiden hakemuksiin. Työnantajalle on annettava selkeä ohje mahdollisuudesta hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä, ja keskeytysvaatimus tulee käsitellä kiireellisesti.

Rikosperusteinen pidättäytymispäätös ja seuraamuksen luonne

Rikostuomioon perustuvan pidättäytymispäätöksen tulee liittyä välittömästi ja olennaisesti työntekijöiden hyväksikäyttöön, kansainväliseen rekrytointiin tai maahantulo- ja oleskelusäännösten väärinkäyttöön. Laissa tulisi luetella keskeiset rikosnimikkeet ja rajata avoin yleislauseke tarkasti.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulee lisäksi arvioida, onko pidättäytymispäätöksen ensisijainen tarkoitus ennaltaehkäisevä riskienhallinta vai jo tapahtuneesta toiminnasta määrättävä rangaistusluonteinen seuraamus. Arvio on tarpeen oikeasuhtaisuuden, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden ja mahdollisen seuraamusten päällekkäisyyden näkökulmasta. Pelkkä seuraamuksen nimittäminen karenssiluonteiseksi ei yksin ratkaise sen oikeudellista luonnetta.

Vastuuhenkilöön kohdistaminen

Mahdollisuus kohdistaa päätös yrityksen vastuuhenkilöön voi ehkäistä sääntelyn kiertämistä uuden yrityksen kautta. Pelkkä muodollinen asema, hallituksen jäsenyys tai omistus ei kuitenkaan saa riittää. Päätöksen tulee edellyttää henkilön tosiasiallista osallistumista, päätösvaltaa, tietoisuutta tai olennaista valvontavollisuuden laiminlyöntiä. Henkilöä on kuultava erikseen, ja hänen henkilökohtainen yhteytensä menettelyyn on perusteltava päätöksessä.

Päätösten julkisuus ja työntekijän tiedonsaanti

Lakiluonnoksessa todetaan yhtäältä, että pidättäytymispäätös on julkinen ja voi aiheuttaa mainehaittaa, mutta toisaalta, etteivät hakijat saa tietoa siitä, mille työnantajille päätös on tehty. Jatkovalmistelussa on ratkaistava täsmällisesti, mitä tietoja julkaistaan, kuka voi tarkistaa tiedot, miten muutoksenhaku merkitään, milloin tiedot poistetaan ja miten virheelliset tiedot korjataan.

Työntekijän ennakkotarkistus voidaan toteuttaa ilman avointa henkilötietoluetteloa. Yritystunnukseen perustuva kyllä/ei-palvelu on oikeasuhtaisempi kuin vastuuhenkilöiden tai rikostietojen avoin julkaiseminen. Sääntely tulee sovittaa yhteen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, julkisuuslain ja maahanmuuttopolitiikan henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kanssa.

10. Perus- ja ihmisoikeus- sekä EU-oikeudellinen arvio

Suomen perustuslaki

Esityksen tavoite ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa, vaan se toteuttaa erityisesti perustuslain 18 ja 22 §:n mukaisia velvoitteita. Sääntelyyn liittyy kuitenkin merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

- Perustuslain 1 §: ihmisarvon loukkaamattomuus tukee tehokkaita toimia ihmiskauppaa, pakkotyötä ja vakavaa hyväksikäyttöä vastaan.
- Perustuslain 6 §: muodollisesti neutraalin sääntelyn vaikutukset kohdistuvat erityisesti kolmansien maiden kansalaisiin. Siksi työntekijää suojaavat menettelyt ja saavutettava neuvonta ovat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kannalta välttämättömiä.
- Perustuslain 18 §: työvoiman suojele puoltaa työnantajiin kohdistuvia tehokkaita seuraamuksia. Elinkeinovapauteen kohdistuvan rajoituksen tulee samalla olla täsmällinen ja oikeasuhtainen.
- Perustuslain 21 §: kuuleminen, asian selvittäminen, perusteltu päätös, muutoksenhaku ja täytäntöönpanon keskeyttäminen on turvattava käytännössä tehokkaalla tavalla.
- Perustuslain 22 §: julkisen vallan velvollisuus ei täyty pelkällä seuraamuksella, jos hyväksikäytön uhri menettää tosiasiallisen mahdollisuuden ilmoittaa, saada neuvontaa tai irtautua työnantajasta.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmiskaupan vastainen yleissopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artikla kieltää orjuuden ja pakkotyön. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, mukaan lukien Chowdury ym. v. Kreikka, artiklaan on liitetty valtion positiivisia velvoitteita: valtion on luotava tehokas lainsäädäntö- ja hallintokehys, tunnistettava uskottavat hyväksikäyttöviitteet, suojattava uhreja ja tutkittava tapaukset tehokkaasti.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus edellyttää mahdollisten uhrien tunnistamista, avun ja suojelun järjestämistä, harkinta-aikaa sekä tietyissä tilanteissa oleskelulupaa. Näitä velvoitteita on sovellettava silloin, kun työperäisen hyväksikäytön olosuhteet viittaavat ihmiskauppaan. Oleskeluaseman epävarmuus ei saa estää tunnistamista tai avun saamista.

EU-oikeus

Siltä osin kuin esityksellä pannaan täytäntöön kausityödirektiiviä, sovellettaviksi tulevat myös EU:n perusoikeuskirjan ihmisarvoa, pakkotyön ja ihmiskaupan kieltoa, syrjimättömyyttä, oikeudenmukaisia työoloja ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat määräykset.

Kausityödirektiivin 15 artikla turvaa mahdollisuuden jatkaa oleskelua saman tai eri työnantajan palveluksessa. Direktiivin 17 artikla edellyttää tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia sekä tietyissä tilanteissa korvausta työntekijälle. Direktiivin 24 artikla edellyttää valvontaa ja tarkastuksia, ja 25 artikla tehokkaita valitusmekanismeja, kolmansien tahojen tukea sekä suojaa vastatoimilta.

Lakiluonnoksen työntekijälle annettavaa tietoa koskeva ehdotus on askel oikeaan suuntaan, mutta direktiivin tavoitteiden toteuttaminen edellyttää myös käytännössä saavutettavia valituskanavia, työnantajan vaihtamista ja työntekijän suojaa. Jos tiedottaminen jää yleiseksi verkkolinkiksi ja ilmoittamisesta voi seurata oleskeluaseman heikkeneminen, sääntelyn käytännön vaikuttavuus jää EU-oikeuden tavoitteisiin nähden riittämättömäksi.

Näiden kysymysten vuoksi Paremmiin Yhdessä ry pitää perusteltuna, että hallituksen esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

11. Laittomasti perittyjen maksujen palauttaminen ja työntekijän hyvitys

Pidättäytymispäätös ehkäisee tulevaa rekrytointia, mutta ei itsessään korjaa työntekijälle jo aiheutunutta vahinkoa. Työntekijän kannalta ratkaisevaa on myös se, miten hän saa takaisin mahdollisesti tuhansien eurojen rekrytointimaksun ja vapautuu maksuun liittyvästä velasta.

Jatkovalmistelussa tulee arvioida rinnakkaista sääntelyä, jonka mukaan:

- työpaikan, työsopimuksen tai oleskelulupaprosessin vastikkeeksi sovittu maksuvelvollisuus on mitätön;
- maksettu summa voidaan vaatia takaisin korkoineen;
- työnantaja ja sen toimeksiannosta tai lukuun toiminut välittäjä voivat vastata palautuksesta yhteisvastuullisesti silloin, kun työnantaja tiesi tai sen olisi pitänyt tietää maksusta;
- takaisinmaksuvaatimus voidaan käsitellä kohtuuhintaisessa ja riittävän nopeassa menettelyssä;
- työntekijällä on tosiasiallinen mahdollisuus oikeusapuun ja järjestön tai ammattiliiton tukeen.

Lakiluonnoksessa kuvattu Ruotsin malli, jossa työluvalla tai työpaikalla käytävä kauppa kriminalisoidaan, maksusopimus on mitätön ja maksu palautetaan, osoittaa, että pelkkää lupamenettelyyn liitettyä työnantajan vakuutusta vahvempi kokonaisratkaisu on mahdollinen.

12. Toimeenpano, viranomaisyhteistyö ja alueellinen toimintamalli

Lain vaikuttavuus riippuu siitä, tulevatko rikkomukset viranomaisten tietoon ja saako työntekijä nopeasti oikeaa apua. Maahanmuuttoviraston toimivallan laajentaminen ei yksin riitä, jos valvonta, tulkkaus, neuvonta, tiedonvaihto ja jatko-ohjaus jäävät puutteellisiksi.

Maahanmuuttoviraston, työsuojeluviranomaisen, poliisin, Verohallinnon, ulkomaanedustustojen, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, kuntien työllisyyspalvelujen, hyvinvointialueiden, ammattiliittojen, Rikosuhripäivystyksen ja järjestöjen välille tulee laatia kirjallinen toimintamalli. Kunkin toimijan tehtävät, tietojen luovuttamisen oikeusperusta, kiireelliset yhteyspisteet ja työntekijän suostumuksen merkitys on määriteltävä ennakolta.

Ehdotus pilotiksi

Paremmiin Yhdessä ry esittävät, että Keski-Suomeen rakennetaan alueellinen pilottimalli epäiltyjen työperäisen hyväksikäytön tapausten tunnistamiseen, turvalliseen ohjaukseen ja seurantaan. Malli voidaan toteuttaa nykyisten toimivaltuuksien puitteissa sopimalla yhteisistä menettelyistä ja nimeämällä vastuutahot.

Alueellisen mallin tulee sisältää vähintään:

- yksi matalan kynnyksen monikielinen yhteydenottokanava, johon työntekijä voi ottaa yhteyttä myös nimettömästi alustavaa neuvontaa varten;
- yhteinen hyväksikäytön tunnistamisen tarkistuslista ja selkeä kiireellisyysluokitus;
- turvallinen palveluohjaus työsuojeluun, poliisille, ammattiliittoon, oikeusapuun, Rikosuhripäivystykseen ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään;
- oleskelulupa- ja työnteko-oikeuden neuvonta ennen työsuhteen päättämistä tai ilmoituksen tekemistä;
- hyvinvointialueen ja kunnan palveluihin ohjaaminen toimivallan mukaisesti silloin, kun työntekijällä on akuutti asumisen, toimeentulon, terveyden tai turvallisuuden tarve;
- nimetty tapauskoordinaatio työntekijän suostumuksella silloin, kun asia edellyttää usean toimijan samanaikaista yhteistyötä;
- vuosittainen yhteinen koulutus viranomaisille, järjestöille ja työnantajille sekä anonymi tilastollinen seuranta.

Järjestöjen rooli ei saa jäädä korvauksettomaksi viranomaistehtäviä täydentäväksi työksi. Monikieliseen neuvontaan, palveluohjaukseen, työntekijöiden tavoittamiseen ja toimeenpanon seurantaan on osoitettava riittävät ja pitkäjänteiset resurssit.

13. Vaikutusarviointi ja seuranta

Lakiluonnoksen vaikutusarviointi painottuu työnantajiin ja viranomaisiin. Työntekijöihin kohdistuvat välittömät ja välilliset vaikutukset tulee arvioida nykyistä perusteellisemmin. Erityisesti on arvioitava vaikutukset pienituloisiin ja velkaantuneisiin työntekijöihin, lyhytaikaisilla luvilla oleviin, perheen oleskeluoikeudesta vastuussa oleviin, heikosti lukutaitoisiin, vammaisiin henkilöihin sekä henkilöihin, jotka eivät hallitse suomea, ruotsia tai englantia.

Lain vaikutuksia tulee seurata vuosittain ja julkaista vähintään seuraavat tiedot:

- käynnistettyjen ja tehtyjen pidättäytymispäätösten määrä, perusteet ja kestot;
- päätösten kohteena olleiden työntekijöiden ja vireillä olleiden hakemusten määrä;
- tutkimatta jätettyjen hakemusten ja työnantajaa vaihtaneiden hakijoiden määrä;
- 54 b §:n, 52 a §:n tai muun työntekijää suojaavan perusteen nojalla myönnettyjen lupien määrä;
- ilmoitettujen, tutkittujen ja palautettujen rekrytointimaksujen määrä;
- muutoksenhakujen, täytäntöönpanon keskeytysten ja kumottujen päätösten määrä;
- työntekijöiden ohjautuminen neuvontaan, oikeusapuun ja auttamisjärjestelmään.

Lainsäädännöstä tulee tehdä riippumaton jälkiarviointi viimeistään kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Arvioinnissa on kuultava hyväksikäytön kokeneita työntekijöitä, järjestöjä, ammattiliittoja, työnantajia ja valvontaviranomaisia.

14. Paremmiin Yhdessä ry:n konkreettiset muutosehdotukset

1. Ulkomaalaislain 71 §:n rekrytointimaksujen kieltö ulotetaan työnantajan toimeksiannosta, puolesta tai lukuun toimiviin välittäjiin sekä tilanteisiin, joissa työnantaja tiesi tai sen olisi pitänyt tietää maksun perimisestä.
2. Työnantajalle säädetään velvollisuus ilmoittaa käyttämänsä rekrytointivälittäjät ja toteuttaa kohtuulliset huolellisuus- ja valvontatoimet.
3. Työntekijälle annetaan ennen hakemuksen tutkimatta jättämistä vähintään 30 päivää uuden työnantajan ilmoittamiseen ja perustellusta syystä 60 päivää; uutta hakemusmaksua ei peritä.
4. Hyväksikäyttötilanteesta irtautuvalle Suomessa olevalle työntekijälle turvataan riittävä työnhaku-aika sekä oleskelu- ja työnteko-oikeus asian käsittelyn ajaksi.
5. Lakiin lisätään vilpittömässä mielessä tehdyn hyväksikäyttöilmoituksen suoja ja työnantajan vastatoimien kieltö.

6. Maahanmuuttovirastolle säädetään velvollisuus arvioida viran puolesta työntekijää suojaavien ulkomaalaislain säännösten soveltuminen ja antaa yksilöllinen ohjaus tukipalveluihin.
7. Kausityölain 5 a §:ään lisätään nimenomainen velvollisuus antaa tietoa kantelu-, rikosilmoitus-, muutoksenhaku-, palkkasaatava- ja korvausmenettelyistä sekä työnantajan vaihtamisesta.
8. Tieto annetaan työntekijän ymmärtämällä kielellä, henkilökohtaisesti ja pysyvässä saavutettavassa muodossa; pelkkä verkkolinkki ei ole kaikissa tilanteissa riittävä.
9. Käsitteet ”merkittävästi”, ”toistuvasti”, ”merkittävä syy” ja ”hyväksyttävä syy” täsmennetään laissa tai yksityiskohtaisissa perusteluissa.
10. Näennäisyrittäjyyden riski tunnistetaan, eikä työntekijän muodollista pyyntöä siirtyä yrittäjäksi pidetä yksin hyväksyttävänä syynä.
11. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano sidotaan erityisiin syihin, konkreettiseen vaaraan sekä välttämättömyys- ja suhteellisuusarviointiin.
12. Vastuuhenkilöön kohdistaminen sidotaan henkilön tosiasialliseen päätösvaltaan, osallisuuteen, tietoisuuteen tai olennaiseen valvonnan laiminlyöntiin.
13. Rikospäätökset rajataan riittävän täsmällisesti ja pidättäytymispäätöksen oikeudellinen luonne arvioidaan sääätämisyhteistyöperusteluissa.
14. Hakijalle luodaan turvallinen yritystunnukseen perustuva ennakkotarkistuspalvelu ilman tarpeettomien henkilötietojen julkaisemista.
15. Laittomasti perittyjen rekrytointimaksujen mitättömyydestä, palauttamisesta ja rekrytointiketjun yhteisvastuusta valmistellaan tehokas sääntely.
16. Keski-Suomeen käynnistetään alueellinen toimintamalli epäiltyjen hyväksikäyttötapausten tunnistamiseen, neuvontaan, ohjaukseen ja seurantaan.
17. Toimeenpanoon, valvontaan, tulkkaukseen, monikieliseen neuvontaan ja järjestöyhteistyöhön osoitetaan riittävät resurssit.
18. Hallituksen esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Paremminkin Yhdessä ry kannattaa esityksen tavoitetta ja työnantajiin kohdistuvien seuraamusten tehostamista. Uudistus voi parantaa työmarkkinoiden reiluutta, ehkäistä vilpillistä kilpailuetua ja vähentää uusien työntekijöiden joutumista hyväksikäytön kohteeksi.

Esitystä ei kuitenkaan tule hyväksyä nykyisessä muodossaan. Työntekijän suoja on rakennettava yhtä vahvaksi kuin työnantajaan kohdistuva seuraamusjärjestelmä.

Hyväksikäytöstä ilmoittamisen on oltava työntekijälle turvallisempi vaihtoehto kuin tilanteen sietäminen. Tämä edellyttää tosiasiallista työnantajan vaihtamisen mahdollisuutta, riittävää työnhaku-aikaa, oleskelu- ja työnteke-oikeuden turvaa, monikielistä tietoa, tehokasta hyvitystä sekä järjestelmällistä ohjausta viranomaisten, ammattiliittojen ja järjestöjen palveluihin.

Työperäisen hyväksikäytön vastaisen sääntelyn tulee muodostaa uhrilähtöinen ja oikeusturvaa vahvistava kokonaisuus. Muutoin on vaarana, että sääntely tehostaa valvontaa, mutta ei lisää hyväksikäytön ilmituloa eikä työntekijän tosiasiallista mahdollisuutta irtautua hyväksikäyttävästä riippuvuussuhteesta.

Sibomana Emmanuel
Paremmiin Yhdessä ry