



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (7)

30.10.2020

VWTDno-2020-922

Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM100:00/2020

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä esityksen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa sekä lähtökohtaa hyväksikäytön uhrien oikeuksien turvaamisesta ja seurausten kohdistamisesta vilpillisesti toimiviin työnantajiin ja toimeksiantajiin. On tärkeää, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä torjutaan tehokkaasti ja että seuraukset kohdistetaan hyväksikäytön uhrien sijaan tekijöihin.

Yleisiä huomioita

Yleisenä huolena yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esiin, onko esitys riittävän täsmällinen, jotta Maahanmuuttovirasto pystyy soveltamaan lakia myös käytännössä tavalla, joka vastaa lakimuutoksen tavoitteisiin. Yhtenä esimerkkinä yleisluontoisuudesta valtuutettu nostaa esiin luvan myöntämisen, jos sen ”myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.” (54 b §) Valtuutettu pitää kohtuuttomana seurauksena jo sitä, että hyväksikäytön uhri menettää oleskeluoikeuden ja toimeentulon. Jos kohtuuttomuutta arvioitaisiin samoin kuin esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n mukaista ilmeistä kohtuuttomuutta, voisi tämä edellytys vesittää pahimmillaan uudistuksen tavoitteet. Kriteerit tulee hallituksen esityksessä avata mahdollisimman tarkasti ja hakijamyönteisesti. Epätarkkaa lainsäädäntöä voidaan tulkita rajoittavasti, mikä voi aiheuttaa oleskeluluvan hakijoiden kannalta sellaisia vaikeita tilanteita, joita estämään tätä uudistusta on valmisteltu.

Työperäisen hyväksikäytön tekijät ja uhrat ovat monissa tapauksissa samaa kansalaisuutta tai sukulaisia. Hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin tuoda selkeämmin esiin, että yksin sukulaisuussuhde tai sama tausta ei ole peruste epäillä työperäistä hyväksikäyttöä (sivulla 6 ja 11). Esimerkiksi omaishoitajia



ja lastenhoitajia saatetaan palkata hyvinkin sukulaisten keskuudesta. Lakiesityksen ei tule johtaa perusteettomiin epäilyihin tai käytännössä esteeseen palkata sukulaisia. Asiassa on huomioitava myös syrjinnän kieltö mm. etnisen taustan, kansalaisuuden ja perhesuhteiden osalta.

Lakiesityksen tavoitteena on vähentää ulkomailta Suomeen rekrytoitavan työvoiman hyväksikäyttöä. Olisi hyvä täsmentää, koskeeko tämä kaikkia ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia, eli myös tilanteita, joissa henkilö on Suomessa ilman oleskelulupaa. Voidaanko ensimmäinen oleskelulupa Suomesta haettuna evätä samoin perustein kuin ulkomailta haettuna, vai koskeeko tilanne vain ulkomailta haettavia lupia.

Hallituksen esityksessä olisi hyvä täsmentää useammassa kohdassa, miten ja milloin työnantajaa tai työntekijää tulisi kuulla. Vaikka kyse on vaikeasti todettavasta ja näytettävästä tilanteesta, sekä työnantajan että oleskeluluvan hakijan oikeusturvan kannalta kuuleminen voi olla tarpeellista.

Uusi oleskelulupakategoria on suunniteltu tilapäiseksi. Tällöin perheenjäsenillä ei olisi oikeutta oleskelulupaan. Valtuutettu pitää tätä aiheesta käytyjen keskustelujen valossa ongelmallisena. Jos työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneen henkilön perhe on Suomessa ja heillä on aiemmin ollut perheenjäsenen oleskeluluvat perustuen työntekijän lupaan, heille tulee myöntää oleskeluoikeus myös silloin, kun lupatyyppe vaihtuu tilapäiseksi 54 b §:n perusteella. Toimeentuloedellytyksen ei tulisi koskea myöskään perhettä.

Saatavuusharkinnan ei tulisi vaikuttaa uuden oleskeluluvan myöntämiseen tai työnteko-oikeuteen, ja tämä tulisi kirjata myös hallituksen esitykseen.

Valtuutettu lausuu seuraavassa yksityiskohtaisemmin muutoksen kohteena olevista lainkohdista.

36 § Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi

Valtuutettu on huolissaan siitä, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa, ulkomaalaislain 36 § 2 momenttia sovelletaan tällä hetkellä varsin laajasti, ja se on muodoltaan varsin yleisluonteinen. Säännöksen nojalla on muun muassa annettu kielteisiä päätöksiä Suomen kansalaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden lasten perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin. Lainkohtaa tulisi selkiyttää ja rajata tarkemmin. Tästä syystä olisi perusteltua, että työnantajan vilpillinen menettely määriteltäisiin tarkkarajaisesti, ja asiasta säädettäisiin erillisessä momentissa, tai kokonaan erillisessä pykälässä.

Hallituksen esitystä tulisi tarkentaa siltä osin, että Maahanmuuttoviraston päätökseen tulee kirjata esiin selkeästi, millä perusteella lupa on evätty. Jos kyseessä on työnantajan vilpillinen menettely, se ei saa vaikuttaa oleskeluluvan hakijan myöhempään mahdollisuuteen saada oleskelulupa Suomeen. Tämä periaate tulisi kirjata myös hallituksen esitykseen. Seurausten tulisi tässä kohdin kohdistua vain työnantajaan tai toimeksiantajaan. Aiempi maahantulosäännösten kiertämiseen perustunut kielteinen päätös johtaa nykykäytännössä monissa tilanteissa myöhemmin haettavien lupien epäämiseen samoin perustein.

Kielteiseen päätökseen maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi liittyy usein maahantulokielto. Hallituksen esitykseen tulee kirjata, että oleskeluluvan hakijalle ei tule määrätä maahantulokieltoa, kun maahantulosäännösten kiertäminen ja kielteinen päätös perustuvat työnantajan vilpilliseen menettelyyn.

Määrittelyistä valtuutettu nostaa esiin seuraavan: ”Olosuhteista kokonaisuudessaan voi tulla ilmi, että työntekijän voidaan epäillä olevan riippuvainen työnantajastaan tavalla, että hänellä on riski joutua hyväksikäytetyksi.” Miten tämä kokonaisuus määritellään? Ovatko nämä mahdollisessa oleskeluluvan hakijan kuulemisessa esiin tulevia asioita? Tuleeko työnantajaa kuulla hyväksikäyttöepäilyistä vai millä perustein Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen?

54 b § Työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävä jatkolupa

Lakimuutoksen taustalla on tavoite siitä, että työperäistä hyväksikäyttöä tulee esiin nykyistä enemmän. Tämänkin tavoitteen vuoksi muiden edellytysten päälle ei tule lisätä kohtuuttomuuden vaatimusta. Siksi 54 b §:tä koskevasta lakitekstistä tulee poistaa seuraava: ”Lisäksi edellytetään, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.” Vuoden luvan myöntämiselle riittävät edellytykset ovat, että henkilö on joutunut työperäisen hyväksikäytön kohteeksi ja häntä kohtaisi sen vuoksi myös oleskeluluvan menetys, sillä hänelle ei myönnettäisi jatkolupaa vilpillisesti toimivan työnantajan palveluksessa. Kohtuuttomuuden edellytys saattaa johtaa säännöksen tiukkaan tulkintaan. Työhyväksikäytön uhriksi joutunut ei voi itse kyetä arvioimaan, soveltuuko kriteeri häneen, jolloin uhrin kynnys hakea apua tai ilmoittaa joutuneensa hyväksikäytetyksi työssään asettuu lainmuutoksen tarkoitukseen nähden korkealle.

Hallituksen esityksessä tulisi avata sitä, millaista näyttöä Maahanmuuttovirastolla voi hyväksikäytöstä tai laiminlyönnistä olla, miten siihen voidaan päätöksessä viitata sekä toisaalta arvioida näytön saamisen haasteita. Esimerkiksi työsuojelun tarkastuksessa ei välttämättä tule hyväksikäyttöä ilmi, vaan paperilla kaikki näyttää olevan kunnossa, mutta työntekijä voi silti olla

joutunut hyväksikäytetyksi. Työntekijän tilitiedoista voi näkyä, miten palkka ”katoaa” tai työntekijällä voi olla kuvia heikoista majoitustiloista. Näytön kerääminen ja saaminen on ongelmallista myös rikosprosessissa, joten tämä ongelmallisuus Maahanmuuttoviraston päätöksenteon näkökulmasta tulisi myös tunnistaa. Esimerkiksi hyväksikäytön kohteeksi joutuneen kirjallinen selvitys tai suullinen kuuleminen asiasta voisi olla riittävää jatkoluvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella. Rikosilmoituksen tekemistä ei tule edellyttää.

Lainkohdan osalta olisi hyvä täsmentää, koskeeko se vain työntekijän oleskeluluvalla olleita vai myös henkilöitä, joilla on ollut muu oleskelulupa, mutta henkilö on joutunut hyväksikäytetyksi työssä. Valtuutettu katsoo, että ilmiön monimuotoisuuden vuoksi soveltamisalaa ei tulisi rajata vain työntekijän oleskeluluvalla olleiden jatkolupiin. Jos edellytykset täyttyvät, ei hyväksikäytön aikana voimassa olevan lupatyypin, jonka edellytyksenä on toimeentulo – esimerkiksi perhesideluva tai opiskelijan oleskelulupa – perusteella tulisi rajata heitä tämän jatkoluvan ulkopuolelle.

Valtuutettu katsoo, että 54 b §:n 2 momentin perusteluita tulisi edelleen täsmentää:

- Hyväksikäyttö voidaan todeta rikosprosessissa ja tämä olisi yksinään peruste luvan myöntämiselle.

- Hyväksikäytön piirteistä, s. 12: ”Kaikissa tapauksissa eivät kaikki edellä mainitut piirteet toteudu, mutta jo muutamankin olemassaolo antaa perusteen katsoa, että kyse on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä.” Tapauskohtaisesti jo yhden tai kahden piirteen täytyminen voi olla riittävää. ”Muutama” on epämääräinen määre ja voi nostaa luvan kynnystä, jos esimerkiksi kohtuuttomien työaikojen ja maksamattoman palkan lisäksi edellytetään esimerkiksi harhaanjohtamista, uhkailua tai asiakirjojen takavarikkoa.

- S. 12: ”Laiminlyönnin tulisi olla merkittävää, kuten esimerkiksi palkan jättäminen maksamatta kokonaan palkanmaksukaudelta. - - Toiseksi edellytettäisiin, että työnteon jatkaminen olisi kokonaisuutena arvioiden työntekijän kannalta kohtuutonta.” Kuten aiemmin on todettu, kohtuuttomuusvaatimuksesta tulisi luopua sen ollessa hankalasti mitattava ja subjektiivinen määre. Lisäksi hallituksen esitystä tulisi tarkentaa, missä tilanteissa tai miten Maahanmuuttovirasto selvittäisi asiaa kuulemisilla tai selvityspyynnöillä, sekä millä tavoin virasto arvioisi näyttöä. Ulkomaalaisille työnantajille Suomen säännöt ovat vaikeita ja valtuutettu pitäisi hyvänä, että tilanteissa, joissa laiminlyöntejä epäillään tai esiintyy, viranomaiset myös ilmoittaisivat työnantajalle, mitä työnantaja on tehnyt virheellisesti ja miten hänen tulee

jatkossa toimia. Kuulemisten osalta tulee kuitenkin huomioida mahdolliset rikosprosessit.

- S. 13: Kolmatta momenttia koskien, ”oleskelulupa - - myönnettäisiin tilapäisenä yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä.” Ottaen huomioon Maahanmuuttoviraston käsittelyajat, luvan tulisi olla voimassa vuoden päätöspäivästä alkaen. Kun oleskelulupaa on haettu ennen aiemman luvan päättymistä, lupa tulee myöntää alkamaan edellisen oleskeluluvan päättymisestä ja olemaan voimassa vuoden päätöspäivämäärästä alkaen. Oleskeluluvan hakijalla tulee olla työnteko-oikeus odottaessa 54 b §:n mukaisen luvan myöntämistä.

- S. 13: ”Koska työvoiman hyväksikäytön uhrin jatkoluvan tarkoituksena on mahdollistaa hyväksikäytön uhrille mahdollisuus uuteen alkuun työmarkkinoilla, jatkolupa myönnettäisiin tilapäisenä.” Lauseen muotoilusta saa kuvan, että tilapäinen lupa olisi hyvä asia tilanteessa. Valtuutettu katsoo, että huomioiden esimerkiksi perheen oleskeluun liittyvät tilanteet, tulee jatkolupa myöntää jatkuvana eikä tilapäisenä.

78 § Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Hallituksen esityksen kohtaa koskien 78 § 4 momentin perusteluja tulisi tarkentaa siltä osin, miten Maahanmuuttovirasto toteaisi hyväksikäytön ja miten todistus työnteko-oikeudesta käytännössä toteutuisi (s. 14). Kuka neuvoisi työperäisen hyväksikäytön uhria hakemaan työnteko-oikeutta ja kenen vastuulla on tuottaa näyttöä siitä, että hyväksikäyttöä on tapahtunut? Kuten edellisessä kohdassa, hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin määritellä, mikä näyttö riittää siihen, että Maahanmuuttovirasto voi todeta hyväksikäyttöä tapahtuneen tai myöntää työnteko-oikeustodistuksen, vaikka olosuhteet olisivat epäselvät. Epäselvissä tilanteissa työnteko-oikeus tulee myöntää sitä hakevalle hänen etunsa mukaisesti.

Esityksen perusteella avoimeksi jää, vastaisiko hakemus rajoittamattomasta työnteko-oikeudesta ennemmin oleskelulupahakemusta vai esimerkiksi turvapaikanhakijan työnteko-oikeustodistusta. Lisäksi esityksessä tulisi ottaa kantaa, kauanko asian arvioimiseen ja työnteko-oikeutta koskevan todistuksen saamiseen menee, sekä mikä on työhyväksikäytön uhrin asema työnteon ja toimeentulon osalta sinä aikana. Huomiota olisi kiinnitettävä myös siihen, mitä tapahtuu, jos työhyväksikäytön uhri ei saakaan todistusta, ja onko sillä vaikutusta 54 b §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämisen harkintaan.

Esityksessä tulisi ottaa myös kantaa siihen (s. 13), sovelletaanko saataavuusharkintaa uuden työsuhteen perusteella haettuun oleskelulupa.

Lakitekstejä 54 b ja 71 §:ssä tulisi selkeyttää sekä tekstiltään että suhteessa toisiinsa ja hallituksen esitykseen. Viittaukset vaikuttavat tässä vaiheessa vaikeaselkoisilta.

187 § Maahanmuuttoviraston pidättäytymispäätös

Maahanmuuttovirastolle annetaan toimivalta pidättäytyä myöntämästä työnteon perusteella oleskelulupia tietyn työnantajan palvelukseen enintään kuuden kuukauden määräajaksi (s. 7, 8, 16). ”Vilpillisin aikein toimiva työnantaja ei voisi palkata oleskeluluvanvaraista työvoimaa ulkomailta.” ”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.” Lakiesityksessä ja etenkin kohdassa 11 tulisi huomioida, että työnantajan olisi edelleen mahdollista palkata oleskeluluvalla Suomessa jo oleva henkilö tai suomalainen henkilö. Kyse ei ole rekrytointikiellosta, eivätkä seuraukset vilpillisesti toimivalle työnantajalle tunnu kohtuuttomilta.

Valtuutettu katsoo, että pidättäytyminen kuuden kuukauden määräajaksi oleskelulupien myöntämisestä tietyille työnantajalle on sinänsä lyhytaikainen ja lievä seuraus. Muutos toistaiseksi voimassa olevasta kuuteen kuukauteen on huomattava rajaus, etenkin huomioiden oleskelulupaprosessien keston. Valtuutettu katsoo, että määräaika tulee voida uusua ja pidättäytymispäätös tulisi voida tehdä pidemmäksi ajaksi työnantajan laiminlyönneistä riippuen.

Kaksoisrangaistavuuden kieltoa tulisi arvioida vielä tarkemmin. Pidättäytymispäätös ei ole yhtä voimakas seuraamus kuin rekrytointi- tai liiketoimintakielto, eikä jälkimmäisiä lievemmissä rikoksissa määrätä. Rangaistukset työsyrynnästä ovat monissa tapauksissa hyvin lieviä sakkorangaistuksia. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, Suomessa työperäinen hyväksikäyttö on yleistä. Lieviin tuomioihin peilaten vaikuttaa erikoiselta, että epäily vilpistä riittää siihen, että hakijalle ei myönnetä oleskelulupaa hyväksikäyttöriskin vuoksi, mutta tuomio asiasta puolestaan mahdollistaa ulkomailta työntekijöiden saamisen. Tulisiko arvioida esimerkiksi liiketoimintakieltoa vastaavaa karenssia, jos työnantaja saa tuomion työvoiman hyväksikäytöstä.

Sivulla 14, koskien pykälän 3 momenttia, tulisi avata tarkemmin, sisältyykö pykälään harkintavaltaa. Mikä on tilanne, jos saman työnantajan palveluksessa oleva hakee jatkolupaa eikä hänen tilanteessaan ole tapahtunut hyväksikäyttöä - tulisiko tällaisessa tilanteessa automaattisesti kielteinen päätös jatkolupahakemukseen myös työntekijöille, jotka eivät ole joutuneet hyväksikäytön uhriksi? Kuullaanko työnantajaa ja työntekijää tällaisessa

tilanteessa? Eri työntekijöillä voi olla erilainen tilanne, vaikka työnantaja olisi sama.

Pidättäytymispäätös ei vaadi tahallisuutta eikä törkeää huolimattomuutta (s. 15). Kerrotaanko työnantajalle siitä, että hän on toiminut ensimmäisen kerran väärin? Ilmoitetaanko työnantajalle havaituista ongelmista ja tiedotetaan, että jos menettely toistuu, hän ei saa palkattua enää ulkomaalaista työvoimaa eikä hänellä jo työskenteleville työntekijöille mahdollisesti myönnetä enää jatkolupia. Ulkomaisille työnantajille suomalainen byrokratia voi olla vaikeaa ja lievempien rikkomusten kohdalla kyse voi olla myös virheestä. Tämä tulisi ottaa huomioon ja kuulla työnantajaa jo ensimmäisen virheen sattuessa sekä tiedottaa, mitä tilanteen jatkuessa siitä seuraa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Ylitarkastaja

Anni Valovirta