



## Hallintovaliokunta

### HE 253/2020, esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

#### Esityksen tavoitteet kannatettavia

Esityksessä todetusti ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on Suomessa monimuotoista ja laaja-alaista. Samaten se on usein systemaattista ja ammattimaista. Kiinnijäämisriski on pieni, koska toiminta ei välttämättä näy ulospäin ja uhri on ulkomaalainen, joka saattaa hyväksyä menettelyn tai ainakin alistua siihen. Hyväksikäyttö mahdollistaa tekijälleen erittäin kannattavan liiketoiminnan.

PAM yhtyy esityksen näkemykseen siitä, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiä ovat erityisesti ulkomailta lähetetyt työntekijät kaikilla aloilla, hyvin kaukaa Suomeen töihin tulevat, vähän koulutetut ja länsimaisia kieliä taitamattomat työntekijät ja näennäisyrittäjät. Tutkimusten mukaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee Suomessa erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, joilla käytetään paljon tilapäistä ulkomaista työvoimaa, kuten ravintola-alalla tai aloilla, joilla on pitkiä alihankintaketjuja. Näitä on muun muassa rakennus-, siivous, maatalousaloilla. Erityisen tärkeä on jatkossakin kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan näissä riskiryhmissä ja riskialoilla työskentelee valtaosa kolmansista maista Suomeen työluvalla tulleista työntekijöistä.

PAM katsoo, että ehdotetuilla muutoksilla ulkomaalaislakiin voidaan edistää esityksen keskeisiä tavoitteita eli hyväksikäytön uhrin irtautumista hyväksikäyttötilanteesta sekä hyväksikäytön seuraamusten kohdentumista nykyistä paremmin hyväksikäyttävään työnantajaan työntekijän sijaan. Kiitämme hallitusta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioimisesta asian valmistelussa.

PAM pitää hyvänä erityisesti esitettyjä muutoksia hyväksikäytettyjen työntekijöiden oleskeluoikeuksiin, joilla mahdollistetaan irtautuminen työnantajasta ja uusi alku työmarkkinoilla.

PAM näkee tarpeellisena myös ulkomaisten työntekijäin ja yrittäjien työsuhde- ja oleskelulupa-asioihin neuvottelukunnan roolin kehittämisen, erityisesti huomioiden pakkoyrittäjyyteen liittyvän hyväksikäytön riskin.

PAM katsoo puolestaan esityksen tavoitteiden toteuttamisen kannalta riittämättömänä sitä, että hyväksikäyttöön syyllistyneeseen työnantajaan kohdistuisi ainoastaan enintään 6kk pidättäytymispäätöksen. Esitystä tulisi tältä osin muuttaa.

Esityksen tavoitteiden toteutuminen vaatii myös viranomaisten eli TE-keskuksen ja Migrin, resurssien turvaamista, jotta mahdollistetaan nopea siirtyminen pois hyväksikäytön piiristä ja todellisuudessa mahdollistetaan hyväksikäytön esiintuminen.



## **Yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiseksi**

Ulkomaalaislain 36§ mahdollistaa tällä hetkellä oleskeluluvan myöntämättä jättämisen ainoastaan ulkomaisesta hakijasta johtuvasta syystä. Esitetty muutos puolestaan tarkoittaisi, että oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

Maahantulosäännösten kiertäminen oleskelulupaa hakiessa voi esimerkiksi olla siitä, ettei alun perinkään ole tarkoituksena palkata ulkomaalaista sellaiseen työsuhteeseen kuin työnantaja hakemuksen yhteydessä ilmoittaa tai on ilmoittanut. Työtunteja voi olla tai olla ollut tarjolla huomattavasti ilmoitettua vähemmän, palkka olennaisesti ilmoitettua alhaisempi, lakisääteiset vapaat puuttua suurelta osin tai kokonaan, toimeentuloedellytyksen mahdoton täytyä työnteolla tai ulkomaalaisen kohtelu työssä syrjivää. Työntekijät eivät välttämättä saa tai ole saaneet työnantajalta tietoa työnteon keskeisistä ehdoista. Hakemuksen yhteydessä viranomaiselle annetut tiedot voivat myös muulla tavalla olla virheellisiä tai harhaanjohtavia.

PAM katsoo yhtenevästi esityksen kanssa, että edellä mainittujen esimerkkien mukaisissa tilanteissa työperäisen hyväksikäytön riski on korkea. Näin lakia on tältä osin tarpeen muuttaa, jotta oleskelulupaa mainitun kaltaisesti toimivan työnantajan palvelukseen ei myönnettäisi eikä työntekijä näin joutuisi hyväksikäytön uhriksi.

PAM pitää hyväksikäytön torjunnan kannalta tärkeänä, että säännöstä sovelletaan ehdotetusti sekä ensimmäisen oleskeluluvan että jatkoluvan myöntämistä harkittaessa. Tärkeää on myös, että esityksellä ei vaikeuteta työntekijän mahdollista työllistymistä toisen työnantajan palvelukseen eli mahdollisuuksiin saada tähän työhön oleskelulupa eikä siihen liitetä maahantulokieltoa.

## **Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävästä jatkoluvasta**

Työntekijän hyväksikäytön seuraamukset tulee kohdistua hyväksikäyttäneeseen työnantajaan, ei hyväksikäytön uhriin, joka aiemmin on pahimmassa tapauksessa joutunut karkotetuksi maasta. Näin ehdotettu uusi 54b pykälä on ehdottoman tarpeellinen uudistus.

Sen myötä ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Näin työnantajan ei-hyväksyttävästä toiminnasta johtuva työnteon päättymisen ei koituisi hyväksikäytetyn työntekijän vahingoksi.

Ulkomaalaiselle työntekijälle myönnettäisiin jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.



PAM kiittää lain valmistelun yhteydessä täsmentynyttä näkemystä siitä, millaisia laiminlyöntejä ja muuta hyväksikäyttöä tulisi pitää merkittävänä sekä sen huomioimista, että näytön saaminen työnantajavelvollisuuksien merkittävästä laiminlyönnistä tai muusta hyväksikäytöstä on useissa tapauksissa vaikeaa ja että tästä syystä työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemista tulisi pitää riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiselle, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella ja että epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi myöntää sitä hakevalle ulkomaalaislain 5 § huomioiden. Perusteena ei miltään olin tule vaatia rikostutkintaa tai tuomioistuimen päätöstä.

PAM pitää erittäin tarpeellisena myös valmistelun aikana lausuntojen perusteella tehtyä lievennystä koskien kohtuuttomuutta vaatimusta. Laiminlyöntien ja hyväksikäytön merkittävyyden lisäksi arvioitavaksi ei tule tulla oleskelulupien myöntämisen edellytykseksi hyvin vaikeasti mitattavissa oleva kohtuuttomuus työntekijälle.

PAM kannattaa kyseisen oleskeluluvan myöntämistä jatkuvaluonteisena ehdotuksen mukaisesti, kun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työperusteisen hyväksikäytön uhrille mahdollisuus uuteen alkuun työmarkkinoilla. Normaalin jatkoluvan yhteydessä tehtävä selvitys uuden työnantajan edellytyksiä selviytyä työnantajavelvoitteistaan ja työehdoista on ehdottoman tarpeen uudelleen hyväksikäytön kohteeksi joutumisen välttämiseksi.

### **Työnteko-oikeudesta oleskeluluvan nojalla**

Joissain tilanteissa hyväksikäytöstä irtautuminen vaatii tosiasiallisesti sitä, että uhrilla on mahdollisuus siirtyä työhön kokonaan toiselle alalle kuin mihin hän on saanut työluvan. Näin PAM pitää kannatettavana ehdotusta lain 78§ muuttamisesta siten, että Suomessa työssä olevalle kolmannen maan kanssalaiselle myönnetään hakemuksesta oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.

Esityksen mukaan työnteko-oikeus ehdotetun säännöksen perusteella kestäisi niin pitkään kuin hakijan olemassa oleva oleskelulupa on voimassa. Sikäli kun kyse on työntekijän jatkoluvasta, voi tämä aika voi olla neljään vuoteen asti. Siksi PAM pitää työntekijän aseman ja lain tavoitteiden kannalta esityksen mukaisesti välttämättömänä selvittää työnteko-oikeuden laajentumisen yhteydessä uuden työsuhteen asianmukaisuus ja tarvittaessa myös uuden työnantajan kyky selviytyä työnantajavelvoitteistaan.

Myös tämän luvan osalta pidämme tarpeellisena säätää merkittävyyden näytön arvioinnista esityksen mukaisesti. Työntekijän kirjallista selvitystä tai suullista kuulemista tulisi pitää riittävänä perusteena jatkoluvan myöntämiselle, kun kertomuksesta tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä riittävällä tarkkuudella. Epäselvissä tilanteissa jatkolupa tulisi myöntää sitä hakevalle ulkomaalaislain 5 § huomioiden.



### **Pidättäytymisestä oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia myös siltä osin, miten viranomainen voisi pidättäytyä ensimmäisten työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätöksen edellytyksenä esityksen mukaan on, että tietojen virheellisyys tai harhaanjohtavuus on merkittävää ja että asianomainen työnantaja tai toimeksiantaja ei ole kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjannut tietoja oikeiksi.

Esityksessä luonnehditaan sen tarkoituksena olevan muokata pidättäytymispäätöksestä nykyistä selkeämmin karenssiluonteinen hallinnollinen seuraamus ja että tältäkin osin olisi tarpeen rajoittaa enimmäispidättäytymisaika olemaan kuusi kuukautta.

PAM pitää pidättäytymispäätöstä sinänsä hyvänä keinona ainakin joltain osin estää ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Tältä osin pidämme tarpeellisena myös ehdotettua muutosta kohdistaa päätös myös yrityksen vastuuhenkilöihin.

PAM haluaa puolestaan yhtyä työsuojeluviranomaisen valmistelun aikana esittämään kantaan siitä, että kyseinen enimmäisaika on liian lyhyt. Hyväksikäytön liiketoimintamalli jatkuu usein vuodesta toiseen samana, vaikka työntekijät saattavatkin yrityksessä vaihtua ja enimmäisajan tulisi olla pidempi, jotta seuraamuksella olisi todellista ennaltaehkäisevää vaikutusta. Esitystä tulisi tältä osin muuttaa. PAM myös edellyttää jatkovalmistelussa työnantajaan kohdistuvien muiden seuraamusten tarkastelua, ml. seuraukset alipalkkauksesta.

### **Ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta tarpeen**

Esityksen toimeenpanoa on tarkoitus seurata ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunnassa. Neuvottelukuntaa tulee esityksen mukaisesti pitää jatkossa keskeisenä yhteistoimintaelimenä, jotta näiden jo tehtyjen muutosten vaikutusta ja muita toimia voidaan arvioida ja jakaa tietoa ja näin merkittävällä tavalla tukea ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Tiedonvaihdon ja vaikuttavuuden toteutumiseksi PAM edellyttää työmarkkinaosapuolten asiantuntijuuden huomioimista riittävällä tavalla neuvoston ja jaoston toiminnassa ja kokoonpanossa.

PAM pitää tärkeänä hyväksikäytön torjunnan toimeenpanon kannalta sitä, että valmistelussa on huomioitu myös yrittäjien oleskelulupa-asiat. Lisäys on perusteltu esityksessä todetulla tavalla juuri sen vuoksi, että ulkomailta tulevat yrittäjät muodostavat osan taloudellisen maahanmuuton kokonaisuudesta ja koska perinteisiä työsuhteita aiempaa enemmän myös pyritään muuttamaan yrittäjien väliseksi sopimussuhteiksi. Kokemuksemme



palveluoloilta vahvistavat esityksessä todetun eli kun on kyse niin sanotusta pakkoyrittäjyydestä, menettelyyn liittyy myös riski työperusteisesta hyväksikäytöstä.

### **Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vastaisen työn jatkuttava laajemminkin**

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta on olennainen osa kestävän, oikeudenmukaisen ja kaikkia osapuolia hyödyttävän työvoiman maahanmuuttopolitiikan rakentamista. Työperusteista maahanmuuttoa voidaan edistää kestävästi vain, kun samalla varmistetaan, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhriksi.

On tärkeä tiedottaa muuttuvista säännöksistä työmarkkinoille, erityisesti työvoiman hyväksikäytön riskiryhmille. Tiedottamista ja viestintää on esityksen mukaan tarkoitus tehdä yhteistyössä ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen parissa työskentelevien tahojen, työmarkkinaosapuolten ja muiden järjestöjen kanssa.

PAM toivoo tässäkin työmarkkinaosapuolten asiantuntemuksen huomioimista ja haluamme nostaa esiin ennakoivan viestinnän merkityksen. Ulkomaisille riskiryhmiin kuuluville työntekijöille tulisi saattaa nykyistä enemmän ja laajemmin tietoon Suomen lainsäädäntö, mukaan lukien yleissitoviksi vahvistetut työehtosopimukset ja heidän tulisi saada tietoa jo ensimmäistä työlupaa haattaessa. Tiedottamista ja viestintää tulee vahvistaa henkilön saapuessa maahan viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyön tiivistämisellä.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien ulkomaisten työntekijöiden asemaa on arvioita systemaattisesti ja laajasti. Työperusteisten oleskelulupien käsittelyn nopeuttamista sekä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisen toimenpiteitä valmistellaan parhaillaan laajassa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Kummankin työryhmän toimeksiannon määräaika on vuoden 2021 loppuun mennessä. PAM odottaa näiltä lisää parannuksia ulkomaisten työntekijöiden oikeusasemaan ja oikeuksien turvaamiseen.

PAM haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin myös tarpeen luoda hallitusohjelmaan kirjatun mukaisesti toimivan työkalun alipalkkauksen estämiseksi. Alipalkkauksen, erityisesti sen törkeän muodon, on osoitettu kohdistuvan nimenomaisesti ulkomaisiin työntekijöihin.

Lisäksi pidämme tärkeänä nostaa esiin hankintalain uudistamisen tarpeen. Uudistuksia tarvitaan, jotta hankintalain keinoin voitaisiin tehokkaasti kitkeä työperäistä hyväksikäyttöä julkisten palveluiden alihankinnassa. Hankintalakia tulisi tiukentaa erityisesti työvoimavaltaisten palveluiden tuottamisen osalta, koska tällaisissa palveluissa työvoimakustannukset ovat merkittävä osa palveluiden hinnasta. Tämä puolestaan johtaa siihen, että osa palveluiden tuottajista pyrkii menestymään tarjouskilpailussa etenkin palkkoja ja työehtoja polkemalla. Näin hankintasopimuksissa olisi edellytettävä työlakien ja työehtosopimusten noudattamista, eikä valintakriteerinä pitäisi voida käyttää halvinta hintaa. Selvästi alihintainen eli



poikkeuksellisen alhainen tarjous pitäisi hylätä automaattisesti. Lisäksi harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita tulisi käyttää nykyistä enemmän.

PAM haluaa lisäksi tuoda esille kotouttamisen merkitystä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisytimenpiteinä. Jos jokaisella uudella tulijalla olisi oikeus kotouttamistoimenpiteisiin, varmistetaan jokaisen tulijan omien oikeuksien ja velvollisuuksien tuntemista. Näin julkisten kotouttamistoimenpiteiden ulottamista työperusteisiin maahanmuuttajiin ennaltaehkäistään työperusteista hyväksikäyttöä ja työehtosopimusten polkemista sekä syrjäytymistä

Helsingissä 3.3.2021

PALVELUALOJEN AMMATTILIITTO PAM RY

Annika Rönni-Sällinen  
Puheenjohtaja

Lisätietoja:  
Suvi Vilches, lakimies  
p. 043 826 8853  
suvi.vilches@pam.fi