

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n asiantuntijalausunto
eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 80/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Yleistä

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä, jolla ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia uudelleen laaditun yhdistelmä lupadirektiivin täytäntöönpanemiseksi.

PAM pitää tärkeänä, että EU:n ulkopuolelta tulevien työntekijöiden oleskelua ja työntekoa koskeva lupamenettely on selkeä, ennakoitava ja oikeusturvan kannalta toimiva. PAM pitää niin ikään perusteltuna sitä, että yhdistelmä lupadirektiivin tavoitteena on paitsi sujuvoittaa lupamenettelyjä myös vahvistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden suojaa hyväksikäyttöä vastaan.

Samalla PAM toteaa, että Suomessa yhden hakemuksen mallia vastaava järjestelmä on ollut jo pitkälti käytössä. Työperusteinen oleskelulupa sisältää Suomessa käytännössä sekä oikeuden oleskella maassa että oikeuden tehdä työtä. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että yhden hakemuksen menettely sekä oleskelu- ja työluvan myöntäminen samassa asiakirjassa toteutuivat ulkomaalaislaissa jo ennen alkuperäisen yhdistelmä lupadirektiivin täytäntöönpanoa.

PAMin arvion mukaan esityksen keskeinen ongelma liittyy siihen, että työntekijöiden hyväksikäyttöä koskeva suoja jää ehdotuksessa kapeaksi, epäselväksi ja osin päällekkäiseksi jo voimassa olevan ulkomaalaislain 54 b §:n sääntelyn kanssa.

58 a §:n ehdotettu muutos ja hyväksikäytetyn työntekijän asema

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 58 a §:ään uutta 5 momenttia, jonka mukaan sallittua työttömyysaikaa pidennettäisiin kolmella kuukaudella, jos ulkomaalaisen työolojen perusteella on aihetta epäillä erityistä hyväksikäyttöä. Ehdotus perustuu yhdistelmä lupadirektiivin 11 artiklan 6 kohtaan, jonka mukaan sallittua työttömyysaikaa on pidennettävä kolmella kuukaudella, jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä olettaa, että luvan haltijalla on ollut erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot.

PAM pitää lähtökohtaisesti oikeansuuntaisena sitä, että hyväksikäyttötilanteessa työntekijälle annetaan lisäaikaa irtautua hyväksikäyttävästä työnantajasta ja hakeutua uuteen työhön. Ehdotettu kolmen kuukauden lisäaika on kuitenkin käytännössä varsin rajallinen keino, kun otetaan huomioon hyväksikäyttötilanteisiin liittyvät tosiasialliset olosuhteet.

Hyväksikäytetty työntekijä voi olla tilanteessa, jossa hänellä on puutteellinen kielitaito, vähäiset tiedot oikeuksistaan, taloudellinen riippuvuus työnantajasta, pelko oleskeluluvan menettämisestä sekä mahdollisesti myös perheen toimeentuloon liittyvä paine. Tällaisessa tilanteessa kolmen kuukauden lisäaika ei välttämättä riitä siihen, että työntekijä kykenee selvittämään oikeutensa, kokoamaan tarvittavat asiakirjat, hakemaan oikeudellista tai muuta neuvontaa sekä löytämään uuden työnantajan.

PAM katsoo, että kansallisessa täytäntöönpanossa olisi tullut arvioida direktiivin vähimmäistason ylittämistä. Direktiivi ei estä säätämästä työntekijän kannalta suotuisammasta kansallisesta suojasta. PAM esittää valiokunnan arvioitavaksi, että ehdotettu kolmen kuukauden pidennys muutetaan olennaisesti pidemmäksi, esimerkiksi kahdeksaksi kuukaudeksi, tai vähintään niin, että hyväksikäyttötilanteessa työntekijällä on tosiasiallinen mahdollisuus irtautua työnantajasta ja löytää uusi työ ilman välitöntä oleskeluoikeuteen kohdistuvaa painetta.

Suhde ulkomaalaislain 54 b §:ään jää epäselväksi

PAM pitää ongelmallisena, että esityksessä hyväksikäyttötilanteisiin vastataan ensisijaisesti 58 a §:n työttömyyssuoja-aikaa pidentämällä, vaikka ulkomaalaislaissa on jo nimenomainen säännös työnantajan moitittavan menettelyn johdosta myönnettävästä jatkoluvasta.

Ulkomaalaislain 54 b § on tarkoitettu tilanteisiin, joissa työnantaja on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan tai muutoin hyväksikäyttänyt työntekijää. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että tällaisessa tilanteessa kyseeseen voi tulla ulkomaalaislain 54 b §:n mukainen jatkolupa. Pam korostaa, että kyseinen sääntely on työntekijän oikeusturvan kannalta 58 a §:n mukaista työttömyyssuoja-ajan pidentämistä vahvempi väline, koska jatkoluvan myöntäminen ei edellytä valmiin työpaikan olemassaoloa ja se mahdollistaa uuden työn hakemisen tai yritystoiminnan aloittamisen ilman ammattiala- tai työnantajakohdaista työnteko-oikeuden rajoitusta.

PAMin näkemyksen mukaan juuri 54 b §:n kehittäminen olisi ollut tarkoituksenmukaisempi ja työntekijän oikeusturvan kannalta johdonmukaisempi tapa vastata direktiivin tavoitteeseen suojella työntekijöitä hyväksikäytöltä. Jos työntekijän työoloista on jo ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan epäillä erityistä hyväksikäyttöä, kyse ei ole pelkästään työttömyyssuoja-ajasta vaan laajemmin työntekijän oikeudesta irtautua hyväksikäyttötilanteesta ja jatkaa oleskeluaan Suomessa ilman kohtuutonta riippuvuutta uudesta työnantajasta.

PAM katsoo, että esityksessä tulisi täsmentää 58 a §:n ja 54 b §:n välinen suhde. Nyt ehdotus jättää epäselväksi, missä tilanteessa viranomaisen tulisi soveltaa 58 a §:n mukaista kolmen kuukauden lisäaikaa ja missä tilanteessa työntekijää tulisi ohjata hakemaan tai viranomaisen tulisi arvioida 54 b §:n mukaisen jatkoluvan edellytyksiä.

PAM esittää, että valiokunta edellyttää sääntelyn tai vähintään perustelujen täsmentämistä siten, että jos viranomaisella on aiheutta epäillä erityistä hyväksikäyttöä, Maahanmuuttoviraston on aktiivisesti arvioitava myös 54 b §:n soveltumista ja neuvottava hakijaa tästä mahdollisuudesta. Pelkkä lyhyt työttömyyssuoja-ajan pidentäminen ei saa johtaa siihen, että työntekijälle tosiasiallisesti vahvempi oikeussuojakeino jää käyttämättä.

Oleskeluluvan voimassaoloaikaa koskeva ongelma

PAM kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 58 a §:n pidennys koskee vain voimassa olevan oleskeluluvan peruuttamatta jättämistä. Säännöksen tosiasiallinen merkitys riippuu siten siitä, kuinka paljon työntekijän nykyistä lupakautta on jäljellä.

Jos hyväksikäytön kohteeksi joutuneen työntekijän oleskelulupa on päättymässä pian, kolmen kuukauden lisäsuoja voi jäädä käytännössä merkityksettömäksi. Työntekijän oikeussuoja ei saa riippua sattumanvaraisesti siitä, missä vaiheessa lupakautta hyväksikäyttö tulee ilmi.

Tältäkin osin ulkomaalaislain 54 b § tarjoaa työntekijälle 58 a §:ää vahvemman ja tarkoituksenmukaisemman suojan, koska siinä kyse on jatkoluvasta eikä vain voimassa olevan luvan peruuttamatta jättämisestä. PAM katsoo, että hyväksikäyttötilanteissa sääntelyn painopistettä tulisi siirtää 54 b §:n tosiasiallisen toimivuuden vahvistamiseen.

Työnteko-oikeuden laajuus hyväksikäyttötilanteessa

PAM katsoo, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin myös sitä, millä aloilla hyväksikäytön kohteeksi joutunut työntekijä saa hakea työtä pidennetyn suoja-ajan aikana.

Jos työntekijän oleskelulupa on ammattialakohtainen, syntyy kysymys siitä, voiko hän tosiasiallisesti irtautua hyväksikäyttötilanteesta, jos hän joutuu etsimään uutta työtä vain samalta alalta tai muutoin kapeasti rajatun työnteko-oikeuden puitteissa. Hyväksikäyttö voi olla erityisen yleistä juuri tietyillä matalapalkkaisilla ja työvoimavaltaisilla aloilla, jolloin työntekijän sitominen samaan ammattialaan voi heikentää suojan tehokkuutta.

PAM katsoo, että hyväksikäyttötilanteissa työntekijälle tulisi turvata mahdollisimman laaja työnteko-oikeus. Vähintään lain perusteluissa tulisi selkeästi todeta, että jos 58 a §:n mukaisen pidennyksen edellytykset täyttyvät, viranomaisen on samalla arvioitava 81 a §:n 5 momentin mukaisen rajoittamattoman työnteko-oikeuden edellytykset sekä 54 b §:n mukaisen jatkoluvan mahdollisuus.

Näyttökynnys, viranomaisen harkintavalta ja työntekijän toimeentulo

PAM pitää ongelmallisena, että ehdotettu 58 a §:n sanamuoto “ulkomaalaisen työolojen perusteella on aihetta epäillä erityistä hyväksikäyttöä” jättää avoimeksi, millaista selvitystä säännöksen soveltaminen edellyttää. Esitys jättää tältä osin merkittävää harkintavaltaa Maahanmuuttovirastolle ilman riittävän täsmällisiä arviointikriteerejä.

PAM katsoo, että lain perusteluissa tulee täsmentää, mitä “aihetta epäillä erityistä hyväksikäyttöä” käytännössä tarkoittaa ja millainen aineisto on riittävää. Jos 58 a §:n mukaisen lisäsuojan saaminen edellyttää käytännössä samantyyppistä selvitystä kuin 54 b §:n mukainen jatkolupa, on perusteltua kysyä, miksi työntekijälle ei tällöin myönnettäisi suoraan 54 b §:n mukaista jatkolupaa. Se tarjoaisi työntekijälle vahvemman ja tarkoituksenmukaisemman suojan kuin pelkkä määräaikainen työttömyyssuoja-ajan pidennys.

Tämän vuoksi yksittäiset lakimuutokset eivät yksin riitä, ellei samalla arvioida kokonaisvaltaisesti, miten sääntely vaikuttaa työntekijän tosiasialliseen mahdollisuuteen irtautua hyväksikäytöstä turvallisesti.

82 §:n muutos työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta

PAM pitää ehdotettua täsmennystä perusteltuna. Ilmoitusvelvollisuuden määräytyminen työntekijän oman kansalaisuuden perusteella selkeyttää työnantajan velvollisuuksia eikä edellytä työntekijän perhesuhteiden selvittämistä.

PAM kuitenkin korostaa, että vaikka yhdistelmäluopadirektiivi koskee kolmansien maiden kansalaisia, työperäisen hyväksikäytön torjunta ei saa rajautua työntekijän kansalaisuuden perusteella. Myös EU-kansalaiset voivat olla hyväksikäytön kohteena, kuten viimeaikaiset Lapin alueella esiin tulleet tapaukset osoittavat.

Tämän vuoksi PAM katsoo, että työnantajan ilmoitusvelvollisuutta tulisi jatkossa arvioida laajemmin siten, ettei se koskisi ainoastaan kolmansien maiden kansalaisia vaan myös EU-kansalaisia. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen voisi vahvistaa viranomaisten mahdollisuuksia havaita ja ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä riippumatta työntekijän kansalaisuudesta.

84 §:n käsittelyaikoja koskeva muutos

PAMilla ei ole huomautettavaa ehdotuksen pääasialliseen sisältöön tältä osin. PAM pitää kuitenkin tärkeänä, että käsittelyaikojen pidentämistä koskevaa sääntelyä sovelletaan perustellusti. Hakijan oikeusturvan näkökulmasta on välttämätöntä, että hakija saa tiedon käsittelyajan pidentymisestä ja sen perusteista.

PAMin keskeiset esitykset valiokunnalle

PAM esittää, että valiokunta kiinnittää hallituksen esityksen käsittelyssä erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Ehdotettu 58 a §:n mukainen kolmen kuukauden lisäaika on hyväksikäytetyn työntekijän tosiasiallisen suojan kannalta liian lyhyt. Pidennyksen tulisi olla olennaisesti pidempi, esimerkiksi kahdeksan kuukautta, tai vähintään selvästi direktiivin vähimmäistasoa vahvempi.

2. Esityksessä tulee täsmentää 58 a §:n ja 54 b §:n välinen suhde. Jos viranomaisella on aihetta epäillä erityistä hyväksikäyttöä, Maahanmuuttoviraston tulee arvioida myös 54 b §:n mukaisen jatkoluvan edellytykset ja neuvoa työntekijää tästä mahdollisuudesta.
3. Sääntelyssä tulee huomioida tilanteet, joissa työntekijän oleskelulupa on päättymässä pian. Suoja ei saa jäädä muodolliseksi sen vuoksi, että oleskeluluvan voimassaoloaika on jäljellä vain vähän.
4. Hyväksikäyttötilanteissa työntekijälle tulee turvata mahdollisimman laaja työnteko-oikeus. Vähintään perusteluissa tulee edellyttää, että viromainen arvioi 81 a §:n 5 momentin mukaisen rajoittamattoman työnteko-oikeuden mahdollisuuden.
5. Työperäisen hyväksikäytön torjuntaa tulee vahvistaa työntekijän kansalaisuudesta riippumatta. Myös EU- ja ETA-kansalaiset voivat olla käytännössä yhtä haavoittuvassa asemassa kuin kolmansien maiden kansalaiset.

Helsingissä, 12. toukokuuta 2026

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Annika Rönni-Sällinen
puheenjohtaja

Lisätietoja:
Egezona Klllokoqi-Bublaku
sosiaalipoliittinen asiantuntija
puh. 0404133759
egezona.klllokoqi@pam.fi