

Janne Salminen

19.3.2021

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE253/2020 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Ehdotuksella pyritään ehkäisemään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja parantamaan työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusasemaa. Samalla edistetään myös työperäisen hyväksikäytön tulemistä ilmi. Ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Lisäksi hänellä olisi samalla perusteella oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista tai yrittämistä varten. Lisäksi hyväksikäytön ehkäisemiseksi esityksessä ehdotetaan seuraamuksia vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen työntekijän työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Esitys ei kuitenkaan vaikuttaisi ulkomaalaisen mahdollisuuteen saada oleskelulupa muulle työnantajalle.

2. Esitys koskee vain oleskeluluvan nojalla maahan tulevia tai maassa työskenteleviä ihmisiä ja työvoiman hyväksikäyttöä niissä yhteyksissä.

3. Työvoiman hyväksikäyttö sinänsä on moninainen ja monimuotoinen ongelma, jonka laajuudesta ei ole kovin tarkkoja tietoja, koska hyväksikäyttötapauksia on vaikea tunnistaa. Hyväksikäyttöä tulee ilmi monenlaisissa yhteyksissä. Sen yhteydessä on usein myös muuten rikollista toimintaa. Viranomais-toiminnassa on kyetty tunnistamaan hyväksikäytön uhreiksi joutuvia riskiryhmiä ja muutamia tyypillisiä elinkeinoaloja, joilla hyväksikäyttöä esiintyy.

4. Keskeisintä osaa ehdotuksessa on se, että ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Näin oleskeluluvalla täällä työskentelevä henkilö ei kärsisi siitä, että ilmenee, että työntekijän työnantaja on käyttänyt työntekijää hyväksi ym.

Työnteko-oikeuden laajennuksen lisäksi tällaiselle ihmiselle voitaisiin samalla perusteella myöntää jatkolupa työnhakua tai yritystoimintaa varten yhden kerran yhdeksi vuodeksi.

5. Samanaikaisesti kavennetaan työvoiman hyväksikäytön mahdollisuuksia suoraan työnantajan toimintaan puuttuen sikäli, että Maahanmuuttovirasto voisi hylätä oleskelulupahakemuksen, jos työnantajan tai toimeksiantajan voidaan perustellusti epäillä kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä oleskelulupaa haettaessa. Ehdotus koskisi kaikkia työnteon perusteella haettavia oleskelulupia.

Lisäksi Työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaa pidättäytyä myöntämästä työntekijän oleskelulupia tietyn työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen rajattaisiin enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Näillä muutoksilla vaikeutetaan vilpillisessä tarkoituksessa toimivien työnantajien rekrytointia.

6. Esityksellä on yhteyksiä useisiin perustuslain säännöksiin. Ehdotetulla sääntelyllä edistetään perustuslain 6.1 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta. Se liittyy perustuslain 9.4 §:ssä säädettyyn ulkomaalaisen oikeuteen tulla Suomeen ja oleskella maassa laissa säädetyllä tavalla. Ehdotus liittyy useallakin tavalla perustuslain 18 §:n 1 ja 2 momentin sääntelyyn. Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Perustuslain 18.1. §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain 18.2 §:n mukaan puolestaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Sääntelyllä on kytkentöjä myös perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeussuojaan ja hyvään hallintoon.

7. Havaintojeni mukaan ehdotukset eivät vaikuta ongelmallisilta perustuslain mainittujen säännösten kannalta. Tavoitteittensa puolesta sääntely on perusoikeussäännösten kanssa sopusoinnussa. Sääntelyn toteutustavat vaikuttavat niin ikään asianmukaisilta perustuslain mainittujen sääntelyiden kannalta. Hallituksen esitykseen sisältyy riittävän kattavat ja perusteelliset säätämisyjärjestysperustelut (s. 21-24).

Ehdotukset parantavat ulkomaisen työntekijän asemaa perustuslain kannalta huomionarvoisella tavalla: kun tilannetta säännellään ehdotetulla tavalla, työntekijän mahdollisuuksia päästä pois hyväksikäytetystä asemasta parannetaan eikä hänen työntekomahdollisuutensa kärsi siitä, että hyväksikäyttö, jonka taustalla olevaan työsuhteeseen hänen oleskelulupansa perustuu, tulee ilmi.

8. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää ehdotuksen 187 §:ään. Se koskee pidättäytymistä oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella. Samassa yhteydessä, kun sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi muuten, kyseessä olevaa säännöstä modernisoidaan muuten. Sääntelyn perusteella estetään määrääjäksi kaikkien työnperusteisten oleskelulupien myöntämisen päätöksen kohteena olevan työnantajan palvelukseen tai toimeksiantajan sopimussuhteeseen.

Tällä ei siis puututa vain yhteen oleskelulupaan vaan määräaikaaisesti estetään työperusteiset oleskeluluvat kyseisen työnantajan palvelukseen. Kyseinen työnantaja joutuu siten hankkimaan mahdolliset työntekijät muutoin kuin työperustaisten oleskelulupien kautta, mikä sinänsä on mahdollista. Näin säännös ei kokonaisuudessaan estä työnantajan rekrytointia tavalla, joka olisi muodostaisi perustus-

laissa turvatun elinkeinonharjoittamisen kannalta ongelmalliseksi, mutta kaventaa työperäisen rekrytoinnin mahdollisuuksia olennaisesti ja voi tosiasiasa toimia myös eräänlaisena hallinnollisena seuraamuksena. Käsitykseni mukaan myös ehdotettu 187 §:n säännös on perustuslain vaatimusten kannalta asianmukainen, riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti muotoiltu. Lisäksi siihen sisältyy oikeussuojan takeena valitusmahdollisuus, mikä on perustuslain 21 §:n säännös huomioon ottaen välttämätöntä.