

Kevään kuulemisten myötä virinneitä keskeisimpiä toimenpide-ehdotuksia

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmä

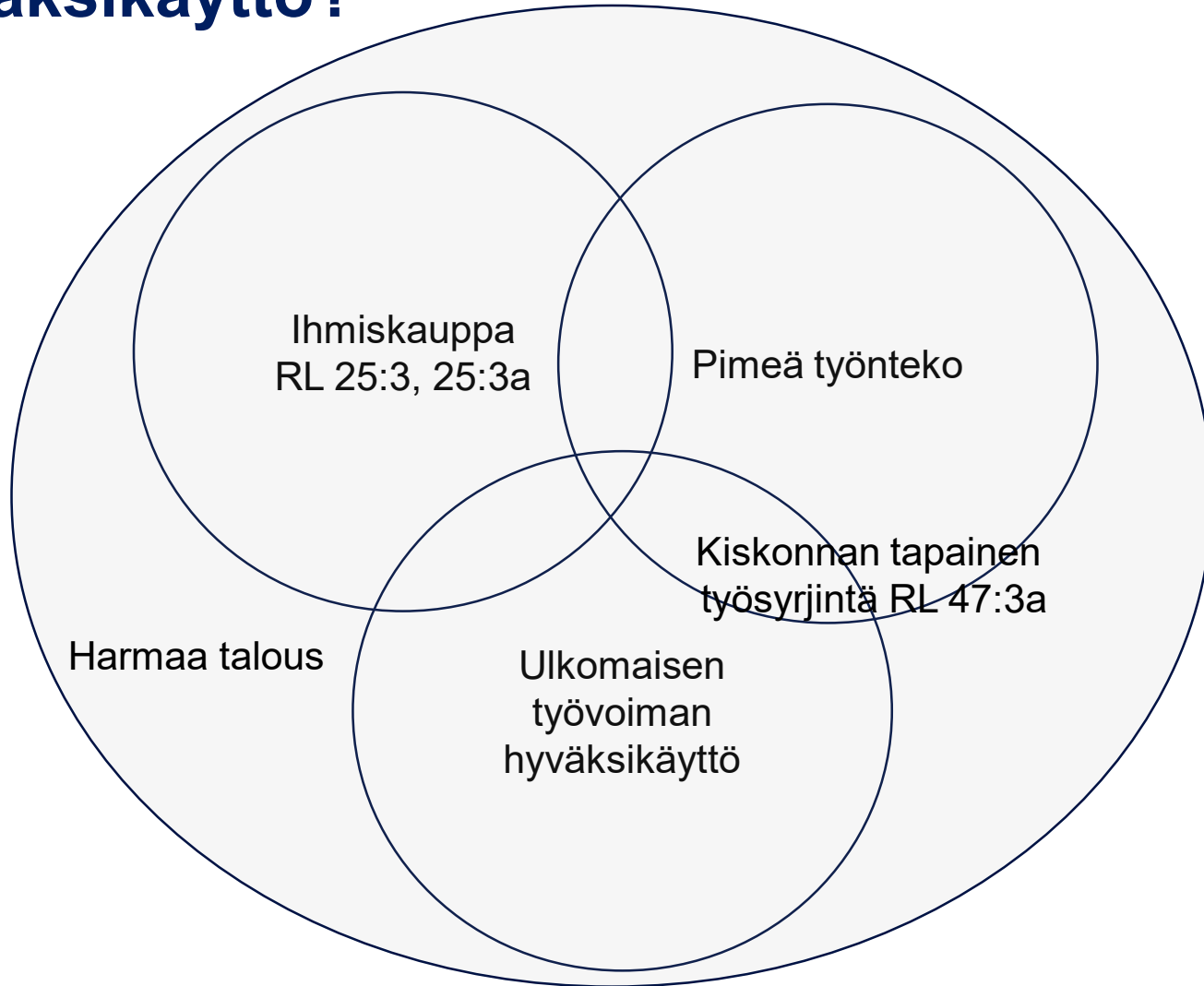
Olli Sorainen

20.8.2020



Ministry of Economic Affairs
and Employment of Finland

Mikä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö?



Miksi esiintyy ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä?



Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on tekijälle taloudellisesti erittäin kannattavaa liiketoimintaa. Motiivina on poikkeuksetta merkittävän taloudellisen hyödyn tavoittelu. Tekijöiden kirjo on laaja.

Hyväksikäyttö on usein systemaattista ja ammattimaista. Törkeimmät tapaukset ovat kovimpia ja suurimman laittoman hyödyn talousrikoksia, joihin poliisin pitäisi päästä kiinni reaaliaikaisesti.

Kiinnijäämisriski on perinteisesti ollut pieni, koska toiminta ei välttämättä näy ulospäin ja uhri on ulkomaalainen, joka usein jossain määrin hyväksyy menettelyn tai ainakin alistuu siihen.

Työvoiman maahanmuuton prioriteettien myötä hyväksikäyttö jää helposti marginaaliin, mikä osaltaan antaa ilmiölle lisää tilaa laajentua. Maahanmuuton edistämisen ja hyväksikäytön torjunnan toimenpiteet voivat olla keskenään ristiriidassa.

→ Edellä mainituista syistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö tulisi nähdä muuna kuin marginaali-ilmiönä, joka ei poistu kertaluontoisin toimin, vaan joka etsiytyy sinne ja lisääntyy siellä, missä tilaa on. Ilmiö aiheuttaa laajaa vahinkoa ihmisille ja yhteiskunnalle.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiä



Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön riskiryhmiä ovat erityisesti:

- Ulkomailta lähetetyt työntekijät, kaikilla aloilla (myös IT-ala), sisältäen myös virolaiset ja muut EU-kansalaiset
- Hyvin kaukaa tulevat, vähän koulutetut ja ”länsimaisia kieliä” taitamattomat työntekijät, myös opiskelijat, turvapaikanhakijat jne.
- Samaa kansalaisuutta olevan työnantajan palvelukseen tulevat ja palveluksessa olevat, sukulaisten keskinäiset järjestelyt ym.
- Työharjoittelijat ja näennäisyrittäjät
- Toimialoista ravintola-, rakennus- ja siivousala, telakat, alustatalous, ruokalähetit, autopesulat, kotitaloustyö, maatalouden kausityö, luonnonmarjanpoiminta.

Edellä mainitut ryhmät muodostavat valtaosan kolmansista maista tulevien työntekijöiden liikkuvuudesta (”työperusteisesta maahanmuutosta”).

→ *Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta on olennainen osa kestävä, oikeudenmukaisen ja kaikkia osapuolia hyödyttävän työvoiman maahanmuuttopolitiikan rakentamista.*

Työperusteista oleskelulupaa hakevien tietotason nostaminen



Useimmat Suomeen työhön hakeutuvista ulkomaalaisista tuntevat huonosti tai eivät lainkaan Suomen työmarkkinoiden pelisääntöjä eivätkä sitä, miten toimia, jos työnantajan kanssa syntyy ongelmia. Monet työntekijät saavat tietonsa työnantajalta tai välittäjältä, ja nämä tiedot ovat usein tarkoituksellisesti puutteellisia tai jopa vääristettyjä.

→ Lisätään tiedottamista ulkomaalaisille työntekijöille edustustoista viisumin tai oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Tärkeää on kertoa siitä, mihin tahoon voi olla yhteydessä, jos työnantajan kanssa tulee ongelmia. Osa ulkomaalaisista on oppinut pelkäämään viranomaisia, joten myös järjestötoimijoita tulee pitää esillä.

Kaikissa tapauksissa pelkkä tiedon jakaminen ei välttämättä riitä, jos oleskeluluvan hakijan tietotaso on olematon tai jos ulkomaalainen uskoo saavansa oikeampaa tietoa työnantajalta tai tämän edustajalta. Siksi tulisi harkita edustustosta saatavan tietosisällön ymmärtämisen testaamista.

Välinpitämättömyyden poistaminen



Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö ei koske useimpia suomalaisia millään tavalla. Ulkomaalainen saatetaan nähdä osasylliseksi tilanteeseensa, koska hän on itse ”valinnut” huonon työnantajan.

Myöskään monet viranomaiset eivät näe ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä merkittävänä ongelmana. Vaikka hyväksikäyttö vaikeuttaa monen rehellisesti toimivan yrittäjän kilpailumahdollisuuksia, yrityskenttäkään ei ole tunnistanut ongelmaa. Julkinen hankintajärjestelmä ei tunnista hyväksikäyttöä riittävässä määrin.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö tulee määritellä ongelmaksi, joka vaatii määrätietoista vastatoimia. Jos viranomaiset eivät selkeästi viesti tarttuvansa päättäväisesti toimeen, lehdistö tekee sen.

→ *Lisätään viestintää ja tiedottamista työperäisen hyväksikäytön vastaisista toimista.*

→ *Lisätään ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta keskeisten viranomaisten tulostavoitteisiin. (Poliisilla on jo.)*

→ *Selvitetään julkisen hankintajärjestelmän kehittämistä muun muassa lisäämällä hankintayksikön selonottovelvollisuutta tarjoajan asioista.*

Maahanmuuttosäännösten kiertämistarkoitus oleskelulupaa haettaessa



Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Sen sijaan *työnantajan* tarkoituksen vilpillisyyttä Maahanmuuttovirasto ei sellaisenaan voi ottaa lupapäätöksessään huomioon, vaan oleskelulupapäätöksen hylkäämiselle tulee löytää jokin konkreettinen laissa mainittu este.

→ Muutetaan UlkL 36 §:n 2 momenttia siten, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena on kiertää maahan tuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Lainmuutos estäisi vilpillisessä tarkoituksessa toimivia työnantajia rekrytoimasta ulkomailta ja siten osaltaan ennalta ehkäisi työperäisen hyväksikäytön tilanteiden syntymistä.



Rekrytointikielto

Ulkomaalaislainsäädännössä seuraamukset väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta viranomaiselle tai työnantaja-velvoitteiden laiminlyönnistä kohdistuvat ulkomaalaiseen eikä työnantajaan. Kun lupapäätös on kielteinen, ulkomaalaisella ei ole (enää) laillista oikeutta oleskella ja työskennellä maassa. Työnantaja voi sen sijaan hakea uutta työntekijää ulkomailta.

Ulkomaalaislain 187 §:ssä on säädetty mahdollisuudesta pidättyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä työnantajalle, joka on antanut viranomaiselle väärää tai harhaanjohtavaa tietoa oleskelulupaa haettaessa ("rekrytointikielto"). Sama mahdollisuus on myös kausityölaissa kausityöoleskelulupien osalta. Menettelyä ei kuitenkaan juurikaan käytetä.

→ *Valmistellaan ohjeistus ja prosessikuvaus TE-toimistoille ja Maahanmuuttovirastolle pidättäytymispäätösten käyttöön, jotta päätös tulisi otetuksi nykyistä laajemmin käyttöön.*

→ *Lisäksi ulotetaan pidättymispäätös koskemaan myös muita työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Edellyttää lainmuutoksia.*

Työsuojeluviranomaiselle oikeus langettaa hallinnollinen seuraamusmaksu



Työsuojelutarkastuksella toteamiensa puutteiden osalta Aluehallintoviraston toimivalta on antaa työnantajalle ohje ja törkeimmissä tapauksissa ilmoittaa asia poliisille. Ohje ei välttämättä johda mihinkään, ja läheskään kaikissa laiminlyönneissä eivät tutkintapyynnön kriteerit täyty.

Laittomasti maassa oleskelevan ulkomaalaisen palkkaavalle työnantajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu, joka on hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksu on työnantajalle koituvana taloudellisena menetyksenä tehokas seuraamus. *Seuraamus ei kuitenkaan muissa kuin laittoman työvoiman tapauksissa sovellu ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön.*

→ Selvitetään, voidaanko työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia vahvistaa niin, että ohjeiden antamisesta ja törkeimmistä tapauksista poliisille ilmoittamisen lisäksi olisi mahdollista langettaa hallinnollinen seuraamusmaksu.

Hyväksikäytön uhrille mahdollisuus jatkaa oleskelua ja työntekoa



Ulkomaalaisen maassa oleskelu ja työnteko-oikeus kytkeytyvät oleskelulupaan, jonka edellytyksenä on työnantaja. Työpaikan ja sen myötä maassa oleskeluoikeuden menettämisen uhkaa pelätään hyväksikäytön riskiryhmissä eniten.

Perusasetelma usein estää ulkomaalaista nostamasta esiin työnantajan ei-hyväksyttävää menettelyä. Varsinkin samaa kansalaisuutta oleva työnantaja voi lisäksi verkostojensa avulla estää uhrin työllistymisen samalle ammattialalle.

→ Hyväksikäytetyn ulkomaalaisen oikeusaseman turvaamiseksi ulkomaalaislainsäädäntöön lisätään erityissäännös, jonka perustella työperäisen hyväksikäytön uhrilla olisi oikeus jatkaa maassa oleskelua, työnhakua ja työntekoa samalla tai muulla ammattialalla olemassa olevan oleskelulupansa puitteissa. Ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan perusteiden ajantasaisuus selvitetään.

Viranomaisten puutteelliset voimavarat ongelma



Hyväksikäytön riskien tunnistaminen oleskelulupaharkinnassa edellyttää *lupaviranomaisten* uutta henkilöresurssia. Tekoälystä ei ainakaan lyhyellä tähtämellä ole apua.

Aluehallintoviraston valvontatehtävä on laaja ja sen myötä myös valvontaprioriteetit moninaiset. Ulkomaisen työvoiman vähimmäistyöehtojen valvonta tulisi voida tehostaa. Ulkomaalaistarkastajia on koko maassa yhteensä vain 10.

Poliisilla ei ole tällä hetkellä yhtään henkilötyövuotta kohdennettuna pelkästään ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön tai ihmiskaupan torjuntaan. Poliisien määrää on hallituskaudella tarkoitus lisätä.

→ *Panostetaan sekä lupaviranomaisten, aluehallintoviraston että poliisin resursseihin ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Tulosohjauksella varmistetaan se, että lisäresurssi kohdennetaan laadullisesti vaikuttavaan valvontaan ja tutkintaan. HAO:n mukaisesti perustettavan poliisin erikoisyksikön resursseista osa tulisi korvamerkitä työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkintaan.*

Viranomaisten puutteellinen yhteistyö – toinen ongelma



Työvoiman maahanmuuttoon liittyvien väärinkäytöksiin, kuten ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön ja ihmiskaupparikoksiin on vaikea puuttua, koska valvonta kuuluu monelle eri viranomaiselle ja koska valvontatieto ja muut havaintotietoja ovat hajallaan. Tietoa ei kyetä yhdistämään torjuntatoimien kohdentamiseksi eikä uhrien auttamiseksi.

Moniviranomaisyhteistyön parantaminen on mainittu hallituksen harmaan talouden toimintaohjelmassa.

→ *Vahvistetaan viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parantamalla valvonta- ja muiden havaintotietojen kanavoitumista yhteen paikkaan, jossa ne voidaan yhdistellä, analysoida ja tutkia. Valmistellaan erillisessä hankkeessa organisoituminen ja tarvittavat lainmuutokset.*

Käynnistetään pikainen valmisteluhanke, jossa selvitettäviä asioita ovat muun muassa tietojensaantioikeus, oma-aloitteinen tietojen luovutus sekä analysoitujen tietojen vaihtoon liittyvät kysymykset sekä tarvittavat resurssit.

Kansainvälinen vertailu ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä -selvitys

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy kaikkialla, missä käypä palkkataso on merkittävästi korkeampi kuin työntekijöiden lähtömaan palkkataso. Hyväksikäyttö on tekijälle kannattavaa, mutta haitallista uhrille, työmarkkinoille ja elinkeinoille. Siksi hyväksikäytön ehkäisytoimia on eritasoisina käytössä kaikissa länsimaissa.

Ihmiskaupasta, pimeästä työstä ja harmaasta taloudesta on olemassa kansainvälisiä selvityksiä. Osa niistä kattaa osin myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön. Selvityksiä ei kuitenkaan tiettävästi ole eri EU- ja Pohjoismaiden käyttämistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä.

→ Teetetään kansainvälinen vertailu muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden menettelyistä ja käytännöistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä. Vertailu tarvitaan viimeistään HE:n valmistelua varten, mutta hyvin tehtynä siitä on hyötyä jo valmistelun alkuvaiheessa.

Oleskelulupaviranomaisten edellytykset havaita hyväksikäytön riskitekijöitä -selvitys



Työperäisiä oleskelulupia käsittelevillä viranomaisilla (TE-toimistot, ELY-keskus, Maahanmuuttovirasto) on erilaiset mahdollisuudet ja edellytykset havaita työperäisen hyväksikäytön riskitekijöitä. Syitä tähän voivat olla muun muassa:

- erilaiset tietojärjestelmät, päätöksenteon taustatiedot
- erilaiset tulostavoitteet, työnohjaus, hallinnolliset prioriteetit
- erilaiset lakiin perustuvat harkintatehtävät
- erilaiset koulutustaustat, tietoisuus työperäisen hyväksikäytön muodoista
- lupahakemusten käsittelyaikapaineet

→ Käynnistetään selvitys esteistä ja käytännöistä, jotka huonontavat lupaviranomaisten mahdollisuuksia havaita hyväksikäytön riskejä. Selvityksessä esitetään toimenpidesuosituksset esteiden poistamiseksi ja käytäntöjen muuttamiseksi. Rahoitus ihmiskaupan toimintaohjelman määrärahoista.

Asetetaan pysyvä rakenne pohtimaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa



Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on niin tuottoisaa liiketoimintaa, että se ei pysähdy kertaluontoisiin torjuntatoimenpiteisiin. Siksi on tärkeää, että voidaan jatkuvasti tuottaa seuranta- ja analyysitietoa ja pohtia torjuntatoimien mukauttamista muuttuvan tilanteen mukaisesti.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö kytkeytyy moniin muihin rikollisuuden ja epäasiallisen toiminnan muotoihin, kuten ihmiskauppaan, pimeään työhön ja harmaaseen talouteen. Pimeän työn verkosto on asetettu vuoden 2023 loppuun, ja se käsittelee osin myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyviä asioita.

→ Asetetaan pysyvä virkamiesrakenne pohtimaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa tiiviissä yhteistyössä ihmiskaupan, pimeän työn ja harmaan talouden vastaisen työn kanssa.

Rakenne voidaan asettaa osaksi jo olemassa olevia organisoitumisia tai perustaa kokonaan uusi organisoituminen.

Toimenpide-ehdotusten aikataulutus 1/3



	Toimenpide-ehdotus	Aikataulu
1	Lisätään tiedottamista ulkomaalaisille työntekijöille edustustoista viisumin tai oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Tärkeää on kertoa siitä, mihin tahoon voi olla yhteydessä, jos työntajan kanssa tulee ongelmia. Osa ulkomaalaisista on oppinut pelkäämään viranomaisia, joten myös järjestötoimijoita tulee pitää esillä.	Syyskuu 2020
2	Lisätään viestintää ja tiedottamista työperäisen hyväksikäytön vastaisista toimista.	Syyskuu 2020
3	Lisätään ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta keskeisten viranomaisten tulostavoitteisiin. (Poliisilla on jo.)	Seuraavasta tulosopimus-kierroksesta lähtien.
4	Kehitetään julkista hankintajärjestelmää muun muassa lisäämällä hankintayksikön selonottovelvollisuutta palveluntarjoajan asioista.	Mahdollisimman pian.
5	Muutetaan UlkL 36 §:n 2 momenttia siten, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena on kiertää maahan tuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.	Lakiesitys eduskuntaan ennen vuoden 2020 loppua.
6	Valmistellaan ohjeistus ja prosessikuvaus TE-toimistoille ja Maahanmuuttovirastolle pidättäytymispäätösten käyttöön, jotta päätös tulisi otetuksi nykyistä laajemmin käyttöön.	Valmisteilla TEM:ssä jo, käyttöön syksyllä 2020

Toimenpide-ehdotusten aikataulutus 2/3



	Toimenpide-ehdotus	Aikataulu
7	Lisäksi ulotetaan edellä mainittu pidättymispäätös koskemaan myös muita työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia.	Lakiesitykset eduskuntaan ennen vuoden 2020 loppua.
8	Selvitetään, voidaanko työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia vahvistaa niin, että ohjeiden antamisesta ja törkeimmistä tapauksista poliisille ilmoittamisen lisäksi olisi mahdollista langettaa hallinnollinen seuraamusmaksu.	Selvitys on käynnissä
9	Hyväksikäytetyn ulkomaalaisen oikeusaseman turvaamiseksi ulkomaalaislainsäädäntöön lisätään erityissäännös, jonka perustella työperäisen hyväksikäytön uhrilla olisi oikeus jatkaa maassa oleskelua, työnhakua ja työntekoa samalla tai muulla ammattialalla olemassa olevan oleskelulupansa puitteissa. Ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan perusteiden ajantasaisuus selvitetään.	Lakiesitys eduskuntaan ennen vuoden 2020 loppua. Ihka-luvan perusteita koskeva selvitys käynnistetään syksyllä 2020.
10	Panostetaan sekä lupaviranomaisten, aluehallintoviraston että poliisin resursseihin ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Tulohajautuksella varmistetaan se, että lisäresurssi kohdennetaan laadullisesti vaikuttavaan valvontaan ja tutkintaan. HAO:n mukaisesti perustettavan poliisin erikoisyksikön resursseista osa tulisi korvamerkitä työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkintaan.	Mahdollisimman pian.

Toimenpide-ehdotusten aikataulutus 3/3



	Toimenpide-ehdotus	Aikataulu
11	Vahvistetaan viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parantamalla valvonta- ja muiden havaintotietojen kanavoitumista yhteen paikkaan, jossa ne voidaan yhdistellä, analysoida ja tutkia. Valmistellaan hankkeessa organisoituminen ja tarvittavat lainmuutokset.	Hanke käynnistetään syksyllä 2020, toimenpide-esitysten valmistelu keväällä 2021
12	Teetetään kansainvälinen vertailu muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden menettelyistä ja käytännöistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä. Vertailu tarvitaan viimeistään HE:n valmistelua varten, mutta hyvin tehtynä siitä on hyötyä jo valmistelun alkuvaiheessa.	Mahdollisimman pian
13	Käynnistetään selvitys esteistä ja käytännöistä, jotka huonontavat lupaviranomaisten mahdollisuuksia havaita hyväksikäytön riskejä. Selvityksessä esitetään toimenpidesuosituksia esteiden poistamiseksi ja käytäntöjen muuttamiseksi. Rahoitus ihmiskaupan toimintaohjelman määrärahoista.	Mahdollisimman pian
14	Asetetaan pysyvä virkamiesrakenne pohtimaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa tiiviissä yhteistyössä ihmiskaupan, pimeän työn ja harmaan talouden vastaisen työn kanssa.	Käynnistetään valmistelu syksyllä 2020

Toimenpide-ehdotukset tarkentuvat jatkovalmistelussa ja ne sovitetaan yhteen työvoiman maahanmuuton ja työlainsäädännön kehittämistä koskevien ehdotusten kanssa. Työryhmä jatkaa työtään myös muiden toimenpideaihioiden parissa.