

Voimassaoloaika
toistaiseksi

Kumoaa
MIGDno-2020-20

Kohderyhmä
Maahanmuuttovirasto

Säädösperusta
Laki Maahanmuuttovirastosta
(156/1995) 2 §

Ohje työnantajan seuraamusmaksun määräämisestä

Maahanmuuttovirasto antaa ohjeen työsopimuslain 11 a lukuun (451/2012) sisältyvien työnantajan seuraamusmaksun määräämistä koskevien säännösten soveltamisesta. Ohjeessa käsitellään seuraamusmaksun ja työntekijän palauttamiskustannuksia koskevan korvausvelvollisuuden määräämismenettelyä, seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä huomioitavia seikkoja sekä maksusta vapautumista ja maksun poistamista. Lisäksi ohjeessa käsitellään oleskeluluvan myöntämistä laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle ulkomaalaislain 52 d §:n (449/2012) nojalla. Sekä seuraamusmaksu että kyseinen oleskelulupaperuste perustuvat ns. työnantajasanctiodirektiiviin.

Ohjeen tavoitteena on tukea säännösten yhtenäistä soveltamista, viivytyksetöntä päätöksentekoa, säännösten kohteena olevien työnantajien ja työntekijöiden tasavertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista Maahanmuuttoviraston toiminnassa.

Ohjeen tarkoituksena on antaa suuntaviivat lain yhdenmukaiselle soveltamiselle. Ohje ei kuitenkaan yksittäistapauksessa ole ratkaisijaa sitova, sillä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Jos ohje on yksittäisessä tapauksessa ristiriidassa työsopimuslain, ulkomaalaislain, hallintolain, perustuslain, muiden velvoittavien normien tai kansainvälisten velvoitteiden kanssa, ohjetta ei tule soveltaa.

Ylijohtaja

Ilkka Haahtela

Johtava asiantuntija

Emma Rimmanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 11.09.2023 klo 12:05. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

- Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Hallinto-oikeudet
- Korkein hallinto-oikeus
- Oikeuskanslerinvirasto
- Oikeusrekisterikeskus
- Poliisihallitus
- Sisäministeriö/maahanmuutto-osasto, poliisiosasto, rajavartio-osasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö/työsuojeluosasto
- Työ- ja elinkeinoministeriö

1 Sisällysluettelo

1 YLEISESTI SEURAAMUSMAKSUSTA	1
1.1 Kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem) soveltaminen työnantajan seuraamusmaksun määräämisessä	2
2 SOVELTAMISALA	3
2.1 Kolmannen maan kansalainen	3
2.2 Laiton oleskelu	4
3 ASIAN VIREILLETULO	4
3.1 Ulkomaisen työvoiman valvonnasta	4
3.2 Ilmoitus Maahanmuuttovirastolle ja viraston omat havainnot	5
4 PÄÄTÖKSENTEKO	5
4.1 Menettely Maahanmuuttovirastossa	5
4.2 Asian selvittäminen Maahanmuuttovirastossa	6
4.3 Seuraamusmaksua määrättäessä huomioitavia seikkoja	7
5 PALAUTTAMISKUSTANNUSTEN KORVAAMINEN	8
6 SEURAAMUSMAKSU ALIHANKINTATILANTEISSA	10
7 VASTUUSTA VAPAUTUMINEN	11
8 SEURAAMUSMAKSUN POISTAMINEN	11
9 OLESKELULUVAN MYÖNTÄMINEN LAITTOASTI MAASSA OLESKELLEELLE JA TYÖSKENNELLEELLE	12

2 YLEISESTI SEURAAMUSMAKSUSTA

Niin sanottu *työnantajasanktiodirektiivi* ¹ on pantu Suomessa täytäntöön 1.8.2012 voimaan tulleilla työsopimuslakia, ulkomaalaislakia, lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia koskevilla muutoksilla.² Kyseisen direktiivin tavoitteena on kieltää EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden työhönotto ja näin ehkäistä laitonta maahanmuuttoa. Direktiivin tarkoituksena on osaltaan vähentää laitton maahanmuuton ja pimeän työn houkuttelevuutta ja samalla suojella laitonta maahanmuuttajaa hyväksikäytöltä. Direktiivi täydentää muita pimeän työn ja hyväksikäytön ehkäisemistä koskevia toimia.

Tavoitteen saavuttamiseksi direktiivi muun muassa edellyttää, että laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palkkaamisesta seuraa työnantajalle seuraamusmaksu. Työsopimuslain muuttamisesta annetulla lailla (451/2012) lakiin lisättiin uusi 11 a luku, jossa säädetään seuraamusmaksusta sellaiselle työnantajalle, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. **Selvyyden vuoksi todettakoon, että seuraamusmaksun määräämisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko ulkomaalaisella työntekijällä työnteko-oikeus, vaan asiassa ratkaisevaa on ulkomaalaisen oleskelun laittomuus.** Seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus.

Jäljempänä tässä ohjeessa selostetuissa tilanteissa työnantaja tai toimeksiantaja on velvollinen korvaamaan myös laittomasti maassa oleskelevan työntekijänsä palauttamisesta aiheutuneet kustannukset. Seuraamusmaksun määrääminen on yhteydessä maasta poistamiseen, koska työnantajasanktiodirektiivi koskee laittomasti maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia.

Maahanmuuttovirasto määrää päätöksellään työnantajan tai toimeksiantajan maksamaan seuraamusmaksun ja palauttamiskustannukset. Seuraamusmaksu ja palauttamiskustannukset määrätään maksettavaksi valtiolle. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.³

¹ [Euroopan parlamentin ja neuvoston 18 päivänä kesäkuuta 2009 antama direktiivi 2009/52/EY maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista.](#)

² Laki työsopimuslain muuttamisesta (451/2012) ja laki ulkomaalaislain muuttamisesta (449/2012). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 3/2012 vp).

³ Laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002) ja asetus sakon täytäntöönpanosta (789/2002).

2.1 Kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) soveltaminen työnantajan seuraamusmaksun määräämisessä

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, joka on samasta teosta lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen. (työsopimuslaki 11 a luku 6 § 4 mom)

Rikosoikeudellinen järjestelmä on siten ensisijainen seuraamusmaksuun nähden. Niin sanotun *ne bis in idem* – kiellon mukaisesti samassa asiassa ei saa syyttää tai rangaista kahdesti. Kiellon soveltamiseen ei vaikuta se, mihin prosessilajiin rangaistuksena pidettävän seuraamuksen määrääminen kuuluu, joten hallinnollinen seuraamus ei saa olla päällekkäinen rikosoikeudellisen seuraamuksen kanssa.

Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta säädetään ulkomaalaislaissa ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä rikoslaissa.

UlkL 186 § 1 mom 1 k: "Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon, jollei teosta muulla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta."

RL 47 luku 6 a § 1 mom: "Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa, on tuomittava luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi."

Valtakunnansyyttäjän toimisto on antanut Maahanmuuttovirastolle lausunnon siitä, miten kaksoisrangaistavuudenkieltoa tulee soveltaa työnantajan seuraamusmaksun määräämisessä silloin, kun seuraamusmaksu määrätään oikeushenkilölle, jonka edustaja on, tai on ollut, osallisena rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Valtakunnansyyttäjän toimisto toteaa lausunnossaan, että kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltamisessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja niihin rinnastettaviin hallinnollisiin seuraamuksiin voidaan pääsääntönä pitää Euroopan tuomioistuinten ja kansallisen oikeuskäytännön perusteella sitä, **ettei luonnolliselle henkilölle määrätty rikosoikeudellinen seuraamus estä samaa asiaa koskevan hallinnollisen seuraamuksen määräämistä oikeushenkilölle.**⁴

Kaksoisrangaistavuuden kiello ei siis estä Maahanmuuttovirastoa määräämästä työnantajalle (oikeushenkilö) seuraamusmaksua seuraavissa tilanteissa;

⁴ Syyttäjälaitoksen lausunto 12.11.2019 Maahanmuuttoviraston asiassa MIGDno-2019-1374.

- poliisi on antanut huomautuksen tai sakon työnantajan edustajalle (luonnollinen henkilö),
- työnantajan edustajaa koskeva asia on syyteharkinnassa,
- työnantajan edustajan asia on vireillä tuomioistuimessa tai
- työnantajan edustaja on tuomittu tuomioistuimessa.

Työnantajan edustajan rikosoikeudellisen prosessin vireillä olo/mahdollinen vireille tulo ei estä työnantajan seuraamusmaksun määräämistä oikeushenkilötyönantajalle, ellei hallinnollista seuraamusta kohdenneta yhteisvastuullisesti työnantajaan ja sen edustajaan. Työnantajan seuraamusmaksua ei tule määrätä edellä kuvatuissa tilanteissa silloin, jos työnantaja ja työnantajan edustaja ovat sama henkilö (esimerkiksi pienet toiminimet).

Sekä ulkomaalaislain mukaisesta työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta että rikoslain mukaisesta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä voidaan rangaista joko työnantajaa tai tämän edustajaa. Työsopimuslain mukainen työnantajan seuraamusmaksu puolestaan määrätään aina työnantajalle.

3 SOVELTAMISALA

3.1 Kolmannen maan kansalainen

Työsopimuslain mukaan työnantajan seuraamusmaksua koskevia säännöksiä sovelletaan työnantajaan, joka on ottanut työhön ulkomaalaislain 3 §:n 2 a kohdassa tarkoitetun kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti (11 a luku 1 §). Ulkomaalaislaissa kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa.⁵

Työsopimuslain 11 a luku perustuu työnantajasanktiodirektiiviin, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen ja jolla ei ole Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määriteltyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen yhteisössä. Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdan mukaan unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitetaan unionin kansalaisia sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä.

Työsopimuslain 11 a luku viittaa lain soveltamisalan osalta ulkomaalaislakiin, jossa kolmannen maan kansalainen on suppeammin määritelty kuin työnantajasanktiodirektiivissä. Koska kansallinen laki on

⁵ Ulkl 3 § 1 mom 2 kohta: "Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla tarkoitetaan puolestaan Euroopan unionin jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaista"

säädetty yksityisen kannalta tiukemmaksi kuin direktiivi, pitää asiassa soveltaa suoraan direktiiviä yksityisen tahon hyväksi.

Työnantajan seuraamusmaksua koskevissa asioissa kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan siis henkilöä, joka **ei ole**;

- Euroopan unionin kansalainen,
 - Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen,
- tai
- Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen.

3.2 Laiton oleskelu

Työnantajan seuraamusmaksu voidaan määrätä sellaiselle työnantajalle, joka on ottanut työhön **laittomasti maassa oleskelevan** kolmannen maan kansalaisen. Työnantajan seuraamusmaksun kannalta sillä ei ole merkitystä, onko ulkomaalaisella työntekijällä työnteko-oikeus tai tekeekö hän työtä siihen soveltuvalla oleskeluluvalla (esimerkiksi tietylle ammattialalle osoitettu työntekijän oleskelulupa). Seuraamusmaksuprosessi voidaan aloittaa vain silloin, jos työntekijän oleskelu on laitonta.

Ulkomaalaisen oikeus oleskella Suomessa määräytyy ulkomaalaislain 40 §:n mukaan. Pykälässä luetellaan eri tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oleskeluoikeus Suomessa. Laillisen oleskelun perustilanne on Maahanmuuttoviraston myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu. Lain edellytysten täyttyessä myös viisumilla tapahtuva ulkomaalaisen oleskelu on laillista. Lisäksi lyhytaikainen oleskelu ilman oleskelulupaa tai viisumia voi olla laillista, jos laissa täsmennetyt edellytykset tämänkaltaiselle oleskelulle täyttyvät. Ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.⁶

4 ASIAN VIREILLETULO

4.1 Ulkomaisen työvoiman valvonnasta

Ulkomaisen työvoiman valvonta kuuluu lähtökohtaisesti työsuojeluviranomaisille, joita ovat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet. Työsuojelun vastuualueet valvovat muun muassa ulkomaisten työntekijöiden työnteko-oikeutta ja työnantajan tietojen säilyttämisvelvollisuutta. Työsuojeluviranomaisilla on valvonnan toteuttamiseksi käytössään huomattavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä valvontatyön vaatimaa erityisasiantuntemusta.

Laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä voi tulla esille myös ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rajavaltuutuksen ohella sekä osallistuu tietyissä

⁶ HE 3/2012 vp, s. 33.

tilanteissa myös sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan. Pääsääntöisesti sisämaan ulkomaalaisvalvontaa suorittaa kuitenkin poliisi.

Työnantajalle määrättävää seuraamusmaksua koskeva asia voi tulla vireille Maahanmuuttovirastossa edellä mainittujen viranomaisten ilmoituksesta tai joissakin tapauksissa myös ulkomaalaisen itsensä tai jonkin ulkopuolisen tahon tekemän ilmoituksen perusteella. Lisäksi on mahdollista, että laittomasti maassa oleskeleva työntekijä paljastuu muun Maahanmuuttovirastossa käsiteltävän asian, kuten oleskelulupa- tai maastapoistamisasian yhteydessä, jolloin Maahanmuuttovirasto voi käynnistää seuraamusmaksumenettelyn oma-aloitteisesti.

Tavanomaisessa tilanteessa laittomasti maassa oleskelevan työntekijän voidaan olettaa paljastuvan työsuojeluviranomaisen suorittamassa tarkastuksessa, poliisin ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä, viranomaisten yhteisten valvontaeskujen avulla tai Maahanmuuttoviraston omien havaintojen kautta.

4.2 Ilmoitus Maahanmuuttovirastolle ja viraston omat havainnot

Seuraamusmaksun määräämismenettelyn käynnistämiseksi työsuojeluviranomaisen, poliisin tai muun vireille panevan tahon on ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle laittomasti maassa oleskelevan työntekijän käyttöä koskevasta havainnostaan. Asian luonteesta johtuen ilmoitus Maahanmuuttovirastolle on lähtökohtaisesti tehtävä kirjallisesti.

Seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on saatettava vireille viimeistään kahden vuoden kuluessa siitä, kun luvattomasti maassa oleskelleen työntekijän työsuhde on päättynyt.

Maahanmuuttoviraston havaitessa laittomasti maassa oleskelevan työntekijän palkanneen työnantajan, on virasto yhteydessä poliisiin ennen seuraamusmaksumenettelyn käynnistämistä. Poliisilta tiedustellaan, käynnistetäänkö asiassa esitutkinta ja kohdistuuko mahdollinen esitutkinta työnantajaan (oikeushenkilö) vai työnantajan edustajaan (luonnollinen henkilö) vai molempiin. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella Maahanmuuttovirasto on yhteydessä myös työsuojeluviranomaiseen.

5 PÄÄTÖKSENTEKO

5.1 Menettely Maahanmuuttovirastossa

Työnantaja, joka on ottanut työhön maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun enimmäis- ja vähimmäismäärä tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella. 29.6.2021 annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan seuraamusmaksu on vähintään 1080 euroa ja

enintään 32 340 euroa.⁷ Seuraamusmaksua määrättäessä tulee tarkastaa asetuksesta ajantasaiset euromäärät.

Työsopimuslain 11 a luvun 6 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto määrää työnantajan sekä toimeksiantajan maksamaan seuraamusmaksun ja palauttamiskustannukset päätöksessä määrättyssä ajassa.

Maahanmuuttovirasto antaa seuraamusmaksua ja palauttamiskustannuksia koskevat päätökset tiedoksi kaikille päätöksessä mainituille työnantajille ja toimeksiantajille.⁸ Lisäksi Maahanmuuttovirasto lähettää seuraamusmaksua koskevat päätökset tiedoksi Oikeusrekisterikeskukselle, joka hoitaa seuraamusmaksun täytäntöönpanon. Palauttamiskustannusten korvaamista koskevat päätökset Maahanmuuttovirasto lähettää tiedoksi maasta poistamisen täytäntöönpanneelle poliisilaitokselle.

Seuraamusmaksua ja palauttamiskustannuksia koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädettyllä tavalla. Maahanmuuttovirasto liittyy kyseisiin päätöksiinsä valitusosoituksen.

5.2 Asian selvittäminen Maahanmuuttovirastossa

Kun Maahanmuuttovirasto alkaa käsitellä seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa, **on varmistuttava siitä, onko samassa asiassa vireillä rikosprosessi**, joka kohdistuu myöskin työnantajaan, eikä pelkästään työnantajan edustajaan. Viranomaisen tekemästä ilmoituksesta kyseisen tiedon pitäisi lähtökohtaisesti selvitä, mutta esimerkiksi yksityishenkilön tekemästä ilmoituksesta tieto voi puuttua. Mahdollisen rikosprosessin ja sen käsittelyvaiheen selvittäminen on tarpeen myös silloin, kun Maahanmuuttovirasto käynnistää seuraamusmaksumenettelyn oma-aloitteisesti.

Maahanmuuttoviraston on keskeytettävä seuraamusmaksumenettely, mikäli samaa tekoa koskeva esitutkinta on vireillä, ja esitutkintaa kohdistuu työnantajaan. Maksun määräämisestä on luovuttava, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon. Työsopimuslain mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa (11 a luku 6 § 4 mom). Seuraamusmaksua ei myöskään voida määrätä sille, joka on samasta teosta jo lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen. Kyseinen työsopimuslain säännös on siis Euroopan

⁷ Valtioneuvoston asetus työsopimuslaissa säädetyn seuraamusmaksun euromäärien tarkistamisesta 699/2021.

⁸ Maahanmuuttovirasto on 31.10.2022 antanut erillisen ohjeen päätöksen tiedoksiannosta (MIGDno-2022-2234).

ihmisoikeussopimukseen pohjautuvaa kaksoisrangaistavuuden kieltävää *ne bis in idem* – sääntöä laajempi.⁹

Jos poliisin toimet kohdistuivat työnantajaan ja poliisi jättää asiaa koskevan esitutinnan toimittamatta, lopettaa esitutinnan tai syyteharkintaan edenneessä asiassa tehdään syyttämättäjättämispäätös, voi Maahanmuuttovirasto jatkaa menettelyään seuraamusmaksun määräämiseksi.

Jos ilmenee, että samaa asiaa koskeva syyte on vireillä tuomioistuimessa ja syyte kohdistuu työnantajaan, raukeaa seuraamusmaksuasian käsittely Maahanmuuttovirastossa, vaikka oikeudenkäynti olisi vielä kesken.

Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että **seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia on saatettu vireille työsopimuslain mukaisesti viimeistään kahden vuoden kuluessa siitä, kun työntekijän työsuhde on päättynyt** (11 a luku 6 § 2 mom). Jos kyseinen määräaika on ylittynyt, ei seuraamusmaksua voida määrätä ja Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen asian raukeamisesta.

Maahanmuuttoviraston on noudatettava asiaa käsitellessään hallintolakia. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan seuraamusmaksun määrääminen edellyttää, että **työnantajalle tai toimeksiantajalle varataan mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa**. Kuuleminen voidaan suorittaa kirjallisesti. Kuulemiskirjeessä on kerrottava, mitä selvitystä asiassa toivotaan esitettävän sekä ilmoitettava määräaika, mihin mennessä selvitys on esitettävä ja kerrottava, mitä vastaamatta jättämisestä voi seurata. Kuulemiskirjeen voi lähettää työnantajalle tai toimeksiantajalle esimerkiksi tavallisena postikirjeenä. Maahanmuuttoviraston asiakirjoihin on merkittävä, milloin kirje on annettu postin kuljetettavaksi.¹⁰

Maahanmuuttovirastolla on asiaa selvittäessä oikeus saada työsuojeluviranomaiselta ulkomaalaisen työvoiman käytön valvonnan yhteydessä saatuja tietoja. Sama tiedonsaantioikeus on myös työsuojeluviranomaisella heidän valvoessa ulkomaalaisen työvoiman käyttöä (oikeus saada tietoja Maahanmuuttovirastolta).¹¹

5.3 Seuraamusmaksua määrättäessä huomioitavia seikkoja

Mikäli tapauksessa on kyse työntekijästä, joka on luvattomasti maassa oleskeleva kolmannen maan kansalainen, asia on tullut vireille kahden vuoden määräajassa, asiassa ei ole vireillä työnantajaan kohdistuvaa rikosprosessia ja työsopimuslain 11 a luvun 13 §:ssä säädetyt vastuusta vapautumisen edellytykset eivät täyty, **työsopimuslaki ei anna Maahanmuuttovirastolle harkintavaltaa sen suhteen määrätäkö työnantajalle tai toimeksiantajalle seuraamusmaksu vai ei**. Työsopimuslain 11 a luvun 3 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu

⁹ HaVM 14/2012 vp ja PeVL 9/2012 vp.

¹⁰ HE 3/2012 vp, s. 38.

¹¹ Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2016) 4 b ja 4 d §.

on määrättävä. **Maahanmuuttoviraston suorittama tapauskohtainen harkinta rajoittuu tällöin ainoastaan maksun suuruuden määräämiseen.**

Seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon työnantajan menettelyn tahallisuus ja toistuvuus, muut työsuhteen syntyolosuhteet sekä laittomasti maassa oleskelevien työntekijöiden lukumäärä. Seuraamusmaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon, jos luonnollinen henkilö on palkannut työntekijän yksityisiä tarpeitaan varten ja jos työntekijän työolot eivät osoita erityistä hyväksikäyttöä. (11 a luku 4 §)

Yksityisiä tarpeita varten palkatusta työntekijästä on kyse esimerkiksi silloin, kun yksityishenkilö tai kotitalous teettää ulkopuolisella rakennustöitä, kunnossapitotöitä, lastenhoitoa tai siivousta. Työoloja ja niihin mahdollisesti liittyvää hyväksikäyttöä arvioitaessa voidaan työntekijän työehtoja verrata alalla noudatettavaan työehtosopimukseen tai sopimuksen puuttuessa vastaavissa tehtävissä toimivien tavanomaisiin työehtoihin ja olosuhteisiin. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, millä tavalla työnantaja on huolehtinut työnantajavelvollisuuksista ja työntekijän vakuuttamisesta.

Hallituksen esityksessä mainitaan seuraamusmaksun määrää korottavina seikkoina myös muun muassa työnantajan menettelyn välinpitämättömyys, työntekijän taloudellinen hyväksikäyttö, lainmukaisten vähimmäistyöehtojen noudattamatta jättäminen ja työntekijöiden harhauttaminen työsuhteen syntymisessä. Maksua alentavina seikkoina voitaisiin pitää muun muassa sitä, että työntekijän maassa oleskelun oikeuttava lupa on vain vanhentunut eikä sitä ole uusittu ajoissa tai, että työnantaja ei ole tiennyt jo työssä olevalle työntekijälleen määrätystä maahantulokiellosta. Maksua voisi alentaa myös se seikka, että työnantajan laillisesti työhön ottamalta työntekijältä työsuhteen kestäessä päättyy oikeus oleskella maassa eikä työnantaja ole sitä tiennyt.¹²

Maahanmuuttoviraston tulee maksun suuruuden ja maksuvelvollisten lisäksi määrätä päätöksessään myös maksun erääntymispäivä. Hallituksen esityksen mukaan eräpäivää määrättäessä olisi otettava huomioon, että sitä edeltävä aika on riittävän pitkä, jotta kaikille päätöksessä mainituille tahoille ehditään antaa päätös tiedoksi.¹³ Lähtökohtaisesti riittävän pitkäksi ajaksi voidaan katsoa yksi kuukausi.

6 PALAUTTAMISKUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

Työnantaja, joka määrätään maksamaan seuraamusmaksu, on velvollinen korvaamaan laittomasti maassa oleskelleen työntekijänsä palauttamisesta aiheutuneet kustannukset tapauksissa, joissa palautusmenettelyt on toteutettu edellyttäen, että työnantaja on

¹² HE 3/2012 vp, s. 35–36.

¹³ HE 3/2012 vp, s. 36.

omalla toiminnallaan vaikuttanut työntekijöiden maahantuloon tai maassaoloon (työsopimuslaki 11 a luku 5 §).

Palauttamiskustannuksia koskeva korvausvelvollisuus asetetaan työnantajalle seuraamusmaksusta erillisenä asiana. Joissakin tapauksissa Maahanmuuttovirasto voi ratkaista asiat samanaikaisesti, mutta selvyiden vuoksi asioissa on syytä tehdä erilliset päätösasiakirjat. Seuraamusmaksusta poiketen palauttamiskustannuksiin ei sovelleta sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.¹⁴ Palauttamiskustannuksia koskevan päätöksen täytäntöönpano tapahtuu Maahanmuuttoviraston ja poliisin erikseen sopimalla tavalla.

Velvollisuus palauttamiskustannusten korvaamiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kyseinen työnantaja on osallistunut työntekijän rekrytointiin tämän kotimaassa tai muutoin avustanut työntekijää maahantulossa tai maassa oleskelussa. Korvausvelvollisuus voi syntyä myös silloin, kun työnantaja on vaikuttanut työntekijän maassa oleskeluun esimerkiksi suojelemalla työntekijää viranomaisilta tai järjestämällä hänelle asunnon.¹⁵

Käytännössä työntekijän maahantulossa tai maassa oleskelussa avustaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi matkajärjestelyissä, asunnon hankkimisessa ja muissa vastaavissa käytännön järjestelyissä avustamista. Työntekijän suojelemisen voisi puolestaan katsoa tarkoittavan joko henkilön aktiivista piilottelemista viranomaisilta tai passiivisempaa oleskelu- ja työnteko-oikeuden varmistamisen laiminlyömistä tai piittaamattomuutta luvan puuttumisesta.

Hallituksen esityksen mukaan korvausvelvollisuus edellyttää, että työntekijä on nimenomaan palautettu toiseen valtioon joko vapaaehtoisesti tai saattajan kanssa. Korvausvelvollisuus koskee palautetun työntekijän sekä mahdollisen saattajan matkakuluja, mutta ei sellaisia kustannuksia, jotka johtuvat esimerkiksi säilöönnotosta tai kuljetuksista Suomessa.¹⁶

Jos työnantaja on työsopimuslain mukaan velvollinen korvaamaan työntekijän palauttamisesta aiheutuneet kulut, on Maahanmuuttoviraston ennen asian ratkaisemista pyydettävä maasta poistamisen täytäntöönpanneelta viranomaiselta selvitystä palauttamiskustannuksista. Tarvittaessa täytäntöönpanon suorittaneen viranomaisen voi selvittää UMA-järjestelmässä maastapoistamisasiaan tehdystä täytäntöönpanotoimenpiteestä.

¹⁴ HaVM 14/2012 vp.

¹⁵ HaVM 14/2012 vp.

¹⁶ HE 3/2012 vp, s. 36.

7 SEURAAMUSMAKSU ALIHANKINTATILANTEISSA

Työsopimuslain 11 a luvun 1 §:n mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan työntajaan, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen sekä työnantajan sopimuspuoleen ja muuhun sopimuspuoleen. Saman luvun 2 §:n mukaan alihankkijalla tarkoitetaan työnantajana toimivaa sopimuspuolta, joka on tehnyt työnantajan kanssa sopimuksen tietyn työtuloksen aikaansaamiseksi vastiketta vastaan. Toimeksiantajalla tarkoitetaan oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on alihankkijan palveluksessa. Pääasiallisella toimeksiantajalla tarkoitetaan oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa toimii useampia edellä tarkoitettuja alihankkijoita toimeksiantajina.¹⁷

Jos laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen työnantaja on alihankkija, vastaa tämän välitön toimeksiantaja seuraamusmaksusta ja palauttamiskustannuksista yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa. Seuraamusmaksu voidaan määrätä toimeksiantajalle vain, jos se määrätään myös työnantajalle. Palauttamiskustannukset voidaan määrätä toimeksiantajalle, jos toimeksiantaja on vaikuttanut laittoman työntekijän maahantuloon tai maassaoloon. (11 a luku 10 §)

Pääasiallinen toimeksiantaja tai toimeksiantajana toimiva muu alihankkija on velvollinen yhteisvastuullisesti alihankkijana toimineen työnantajan kanssa maksamaan seuraamusmaksun, jos he tiesivät työntekijän oleskelevan laittomasti maassa sekä palauttamiskustannukset, jos pääasiallinen toimeksiantaja tai toimeksiantajana toimiva muu alihankkija on vaikuttanut laittoman työntekijän maahantuloon tai maassaoloon (11 a luku 11 §).

Edellä kuvatuissa toimeksiantajan ja pääasiallisen toimeksiantajan vastuuta koskeissa tilanteissa on kyse yhdestä seuraamusmaksupäätöksestä. Jos seuraamusmaksu osoitetaan yhteisvastuullisesti sekä toimeksiantajalle että työnantajalle, vastaavat he tällöin yhdessä seuraamusmaksun suorittamisesta. Kyseessä on tällöin edelleen yksi seuraamusmaksu, jonka suuruus perustuu seuraamusmaksun euromäärien tarkistamista koskevaan valtioneuvoston asetukseen¹⁸.

¹⁷ Alihankinnassa tuotteen tai palvelun toimittaja käyttää apunaan itsenäisiä ulkopuolisia toimittajia. Kyse voi olla esimerkiksi koneen osien tai rakennusprojektin osan tuottamisesta varsinaiselle toimittajalle. Alihankkija ei tee sopimusta suoraan tilaajan kanssa vaan yhden tai useamman välikäden kautta. Tilaaajan ja alihankkijan välillä voi olla yksi tai useampi muu alihankkija.

¹⁸ Valtioneuvoston asetus työsopimuslaissa säädetyin seuraamusmaksun euromäärien tarkistamisesta 699/2021.

Välittömällä toimeksiantajalla, pääasiallisella toimeksiantajalla ja toimeksiantajana toimivalla muulla alihankkijalla on oikeus vaatia laittomasti maassa oleskelevan työntekijän työnantajana olevalta tai olleelta alihankkijalta takaisin, mitä he ovat suorittaneet seuraamusmaksuna, palauttamiskustannuksina, työntekijän saatavina tai kustannuksina työnantajan ohella tai tämän sijaan (11 a luku 12 §).

Näin ollen seuraamusmaksumenettely koskee myös toimeksiantajaa, joka käyttää alihankintaa. Sääntely kattaa kaikki alihankintaketjuun kuuluvat alihankkijat sekä pääasiallisen toimeksiantajan. Hallituksen esityksen mukaan seuraamusmaksua koskevien työsopimuslain säännösten on tarkoitus kohdistua nimenomaan niihin tilanteisiin, joissa toimeksiantajalla on todellisia mahdollisuuksia seurata ja vaikuttaa alihankkijan palveluksessa olevien työntekijöiden asemaan.¹⁹

Kun kyseessä on alihankintatilanne, Maahanmuuttoviraston on ennen seuraamusmaksun määräämistä pyydettävä työsuojeluviranomaiselta lausunto siitä, onko toimeksiantaja noudattanut tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 5 §:ää.²⁰ Välitön toimeksiantaja ei ole velvollinen maksamaan seuraamusmaksua ja palauttamiskustannuksia, jos hän voi osoittaa hankkineensa työnantajana olevalta alihankkijalta tilaajavastuulaissa säädetyt selvitykset ja todistukset ja hän on huolehtinut alihankkijan kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin siitä, että työnantajan käyttämällä työntekijöillä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu työntekijän oleskelulupa tai muu oleskeluoikeuden antava asiakirja. Päätöksen tekijän on noudatettava työsuojeluviranomaisen lausuntoa. (11 a luku 13 §)

8 VASTUUSTA VAPAUTUMINEN

Työnantaja, välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja ja toimeksiantajana toimiva muu alihankkija ei ole velvollinen maksamaan seuraamusmaksua ja palauttamiskustannuksia, jos voimassa oleva oleskelulupana tai muuna oleskeluoikeuden antavana asiakirjana esitetty työntekijää koskeva asiakirja oli väärennetty eikä hän tiennyt sitä (11 a luku 13 §).²¹

9 SEURAAMUSMAKSUN POISTAMINEN

Maahanmuuttoviraston on hakemuksesta poistettava maksu, jos se jolle seuraamusmaksu on määrätty, on epäiltynä samasta teosta

¹⁹ HE 3/2012 vp, s. 34–35.

²⁰ Ns. tilaajavastuulain (1233/2006) 5 §:ssä säädetään mitä selvityksiä ja todistuksia tilaajan on pyydettävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle.

²¹ Vastuusta vapautuminen alihankintatilanteissa, katso lisää tämän ohjeen luku 5.

tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen (11 a luku 6 §).

Työnantaja (oikeushenkilö) jolle seuraamusmaksu on määrätty voi hakea Maahanmuuttovirastolta maksun poistamista vapaamuotoisella kirjallisella hakemuksella. Hakemuksessa olisi lähtökohtaisesti mainittava ainakin työnantajan yksilöintitiedot (yrityksen nimi ja Y-tunnus) sekä yhteystiedot, tiedot päätöksestä, jolla seuraamusmaksu on määrätty. Hakemuksessa olisi lisäksi esitettävä selvitystä vireillä olevasta rikosasiasta tai työnantajan saamasta tuomiosta.

Maahanmuuttovirasto antaa seuraamusmaksun poistamista koskevan päätöksen tiedoksi työnantajalle sekä Oikeusrekisterikeskukselle. Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetyllä tavalla. Maahanmuuttovirasto liittää päätökseensä valitusosoituksen.

10 OLESKELULUVAN MYÖNTÄMINEN LAITTOASTI MAASSA OLESKELLEELLE JA TYÖSKENNELLEELLE

Ulkomaalaislain 52 d §:n (449/2012) mukaan Suomessa olevalle laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hän on työskentelynsä aikana oleskellut maassa laittomasti, ja:

- 1) hän on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai hänen työntekoonsa liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot;
- 2) hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua esitutinnan tai tuomioistuin käsittelyn vuoksi;
- 3) hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi; sekä
- 4) hänellä ei ole enää siteitä mahdollisiin rikoksesta epäiltyihin.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Henkilön ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Henkilölle annettavaan harkinta-aikaan sovelletaan Ulkl 52 b §:n säännöksiä ja harkinta-ajasta päättämiseen Ulkl 52 c §:n säännöksiä. (Ulkl 52 d §)

Hallituksen esityksen mukaan laitton oleskelu voisi koko työskentelyajan ohella koskea myös osaa työskentelyajasta ja alkaa myös työskentelyn kestäessä, kun laillinen oleskeluoikeus päättyy. Oleskeluluvan myöntämisen lähtökohtana on ulkomaalaisen halu tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa rikollisten kiinni saamiseksi. Tällöin maassa oleskelu voi olla tarpeen tutkinnallisista tai oikeudenkäyntiin liittyvistä syistä.

Olennaista on se, että viranomaisen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksenteko-olosuhteista, ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja esitutkinnassa.²²

Työnantajasanktiodirektiivi (13 artikla 4 kohta) edellyttää oleskeluluvan myöntämistä niin pitkäksi aikaa kuin asianomainen kansallinen menettely (esim. esitutkinta tai oikeudenkäynti) kestää. Kansallisen menettelyn päätyttyä tulee kyseeseen laittomasti maassa oleskelleen henkilön poistaminen maasta. Ensimmäinen tilapäinen oleskelulupa myönnetään kyseisellä perusteella vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi. Jos kansallinen menettely kestää henkilölle myönnettyä lupaa pidempään, voi kyseeseen tulla luvan keston jatkaminen. Jatkoluvan myöntämisestä säädetään ulkomaalaislain 54 §:ssä.

Laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen oleskelulupaa voi hakea vain Suomessa (UlkL 60 §). Hakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle. Laittoman maassa oleskelun ja työskentelyn perusteella tilapäisen oleskeluluvan saaneella on rajoittamaton työnteko-oikeus (UlkL 81 a §).

Laittomasti maassa oleskelleiden ja työskennelleiden ulkomaalaisten kohdalla viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen. Mahdolliset ihmiskaupan uhrin on ohjattava auttamisjärjestelmän piiriin ja heidän kohdallaan tulee harkittavaksi luvan myöntäminen ihmiskaupan uhrina (UlkL 52 a §).

²² HE 3/2012 vp, s. 29–31.