



Maahanmuuttoviraston menettely työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee 12.2.2024 päivätyllä oikeuskanslerille osoitetulla kantelullaan Maahanmuuttoviraston menettelyä yrityksen työntekijöiden jatko-oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Kantelijan mukaan Maahanmuuttovirasto on tarkoituksellisesti ohjannut työntekijöitä hakemaan työnantajan hyväksikäytön uhriksi joutuneen oleskelulupaa lähettämissään täydennyspyynnöissä, vaikka tällaista hyväksikäyttöä ei ole todettu. Tällainen viranomaisohjaus on omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa työnantajalle. Jos työntekijä ei toimi Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan, hänen jatko-oleskelulupahakemuksensa työnteon perusteella voidaan hylätä.

Kantelijan käsityksen mukaan Maahanmuuttovirasto siis olettaa työntekijöiden jatko-oleskelulupahakemuksia käsitellessään työnantajan käyttäneen hyväkseen työntekijöitään. Työnantajan kuuleminen asiassa vaikuttaa olleen pelkkä muodollisuus ilman, että sillä olisi voinut olla minäänlaista vaikutusta harkintaan.

Kantelija arvostelee Maahanmuuttoviraston menettelyä myös siltä osin, että Maahanmuuttovirasto on vielä myöhemmin lähettänyt yhdelle työntekijälle kirjeen, jossa työntekijää pyydettiin pyytämään työnantajaa antamaan uudelleen saman vastineen, jonka työnantaja oli jo kertaalleen antanut. Tällä kirjeellä Maahanmuuttovirasto samalla saattoi työntekijän tietoon epäilyn perusteet, jotka oli jo aiemmin mainittu suoraan työnantajalle toimitetussa vastinepyynnössä.

Kantelija kertoo vielä, että tässä tapauksessa oletus työntekijöiden hyväksikäytöstä on tehty siitä huolimatta, etteivät epäilyn perusteet liity ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin seikkoihin. Yritykseen kohdistuva epäily veropetoksesta ja kirjanpitorikoksesta eivät vielä tarkoita, että asia liittyisi työntekijöiden asemaan ja kohteluun.

Kantelija toteaa myös, että työnantajalle ei ole säädetty ulkomaalaislakiin minkäänlaisia oikeussuojakeinoja sitä vastaan, että Maahanmuuttovirasto esittää työnantajasta ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin mukaisen väitteen ”perustellusta aiheesta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa” taikka ulkomaalaislain 54 b §:n mukaisen väitteen ”perustellusta aiheesta epäillä velvollisuuksien laiminlyönnistä tai työntekijän hyväksikäyttämisestä”. Työnantaja ei voi valittaa arviosta, vaikka arviolla voi olla vakavia vaikutuksia työnantajan toimintaan. Tällainen väite on työnantajaa leimaava, eikä hän voi millään tavoin puuttua siihen.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on 22.4.2024 antanut selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Kantelun vireilletuloajankohtana voimassa olleen ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

Ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 253/2020 vp](#), s. 14) lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena oli estää se, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat tai toimeksiantajat voisivat rekrytoida ulkomaalaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla. Oleskelulupahakemuksen hylkääminen vaikuttaa myös oleskeluluvan hakijaan, koska hän ei saisi lupaa oleskella maassa lupahakemuksessa tarkoitettun työnantajan palveluksessa tai toimeksiantajan toimesta. Kun oleskelulupahakemus hylätään työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä, päätös ei vaikuta oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen. Samasta syystä oleskelulupapäätökseen ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista liittää maahantulokieltoa.

Ulkomaalaislain muuttamisen (472/2024) yhteydessä 1.9.2024 mainittu 36 §:n 4 momentti on kumottu ja ulkomaalaislakiin on lisätty 36 d §, jonka 1 momentin mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan jättää noudattamatta 71 §:n 1, 2 tai 4 kohdassa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia tai muita maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 26/2024 vp](#), s. 68) mukaan lainkohta korvaa aiemman lain 36 §:n 4 momentin.

Ulkomaalaislain 54 b §:n 1 momentin mukaan 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.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Lain esitöissä lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa ([HE 72/2002 vp](#), s. 63) todetaan, että viranomaisen velvollisuuksiin ei kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Tapahtumatiedot

Maahanmuuttovirasto on työntekijöiden jatko-oleskelulupahakemusten käsittelyn yhteydessä työnantajaa kuultuaan lähettänyt hakijoille täydennyspyynnön, jossa heitä on kehoitettu hakemaan oleskelulupaa työnantajan laiminlyönnin tai hyväksikäytön uhriksi joutumisen perusteella. Täydennyspyynnöissä on todettu myös, että ilman Maahanmuuttoviraston pyytämiä tietoja ei voida tutkia, täyttyvätkö oleskeluluvan edellytykset, joten päätös voi olla sen vuoksi kielteinen. Täydennyspyyntöjen liitteenä on ollut oleskelulupahakemuslomake, joka työntekijöitä neuvotaan täyttämään ja viemään Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun viimeistään määräpäivänä.

Maahanmuuttovirasto on lähettänyt yhdelle jatko-oleskelulupaa hakeneelle työntekijälle täydennyspyynnön, jossa työntekijää pyydettiin toimittamaan saman sisältöinen vastinepyyntö, johon työnantaja oli jo aiemmin vastannut, uudelleen työnantajalle. Täydennyspyynnössä todettiin lisäksi, että Maahanmuuttovirastolla on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan ulkomaalaislain 54 b §:ssä luvan myöntämisen näyttökynnys on asetettu matalalle, eli epäily riittää. Maahanmuuttovirasto toteaa, että jokaisen hakijan yksilöllinen tilanne on otettava huomioon laajasti. Virasto katsoo velvollisuudekseen selvittää oleskelulupahakemuksen yhteydessä mahdollisesti ilmenneitä viitteitä työnantajan hyväksikäytöstä sekä tarvittaessa neuvoa hakijaa kertomalla mahdollisuudesta hakea ulkomaalaislain 54 b §:n mukaista jatkolupaa. Sekä ulkomaalaislain 54 b §:n että 36 §:n 4 momentin tarkoituksena on vahvistaa työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen oikeusasemaa.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan tässä tapauksessa virasto oli kantelijan työntekijöiden oleskelulupahakemuksia käsitellessään havainnut viitteitä mahdollisesta ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin mukaisesta työnantajan maahantulosääntelyn kiertämisestä. Viitteet koskivat tilisiirtoja työntekijöiltä työnantajayhtiön toimitusjohtajalle sekä hänen toiselle yhtiölleen. Viraston tiedossa oli myös työnantajaan kohdistuvia rikosepäilyjä. Nämä seikat oli kerrottu työnantajallekin, kun virasto oli varannut sille mahdollisuuden antaa vastineensa asiassa.

Maahanmuuttovirasto ei selvityksensä mukaan suoraan ohjaa asiakkaitaan hakemaan mitään tiettyä oleskelulupaa. Neuvontavelvollisuutensa täyttämiseksi virasto kuitenkin näkee aiheelliseksi kertoa hakijalle mahdollisuudesta hakea ulkomaalaislain 54 b §:n mukaista jatkolupaa, jos hänen työperusteista jatkolupaansa koskevassa asiassa harkitaan luvan epäämistä 36 §:n 4 momentin nojalla. Tällöin olisi hakijan edun mukaista, että mahdollisen työperusteiseen hakemukseen tehtävän kielteisen päätöksen lisäksi tutkittavaksi tulisi myös mahdollinen 54 b §:n mukaisen luvan myöntäminen. Neuvonta on tarpeen, koska hakija voi olla heikossa asemassa kielitaidoltaan tai muilta valmiuksiltaan asioida viranomaisen kanssa, sekä mahdollisesti riippuvuussuhteessa työnantajaansa. Virasto toteaa, että luvan hakeminen on kuitenkin vapaaehtoista ja jokaisen hakijan omassa harkinnassa.

Kantelussa esitetään Maahanmuuttoviraston ilmoittaneen hakijoille, että mikäli hakija ei hae viraston toivomaa 54 b §:n mukaista oleskelulupaa, hänen jatko-oleskelulupahakemuksensa voidaan hylätä. Tämä ei kuitenkaan ole Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan oikea tulkinta tilanteesta. Virasto toteaa selvityksessään, että jos työperusteista oleskelulupaa ei myönnetä

ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin perusteella, ei tuon epäämisharkinnan kannalta ole merkitystä, hakeeko sama hakija myös ulkomaalaislain 54 b §:n mukaista oleskelulupaa.

Maahanmuuttovirasto käytti kyseisille hakijoille lähettämissään kirjeissä 54 b §:n mukaisen luvan hakemisesta vakiintuneesti ilmaisua ”toimi antamiemme ohjeiden mukaan”. Virasto pyrkii käyttämään mahdollisimman selkeää ja helposti ymmärrettävää suomen kieltä. Varsinkin asiayhteydestään irrotettuna kyseisen lauseen voi mahdollisesti tulkita suorana kehotuksena hakea kyseistä oleskelulupaa, mikä ei täysin vastaa neuvonnan tarkoitusta. Tästä huolimatta virasto on käyttänyt kyseistä yksinkertaistettua ilmaisua, sillä työperusteiseen hakemukseen tehdyn kielteisen päätöksen yhteydessä kyseisen oleskeluluvan hakeminen olisi todennäköisesti myös hakijan edun mukaista.

Maahanmuuttovirasto toteaa työnantajan kuulemisesta, että se toteutettiin pyytämällä työnantajalta kirjallinen vastine sääntelyn kiertämisepäilyyn. Kantelija oli vastineessaan kertonut työntekijöiltä sille tullessa tilisiirroissa olleen kyse asunnon vuokran maksamisesta, mutta kantelija ei toimittanut kertomansa tueksi asiakirjaselvitystä, kuten vuokrasopimuksia. Maahanmuuttovirasto suoritti kokonaisharkinnan ja otti huomioon myös kantelijan vastineessaan kertoman. Virasto ei kuitenkaan katsonut, että vastineen perusteella asiaa olisi voinut arvioida toisin.

Maahanmuuttovirasto toteaa työnantajaa koskevan vastinepyynnön tekemisestä hakijan kautta, että tällä tavalla menetellessään virasto saattoi työntekijän tietoon vastinepyynnössä mainitun väärinkäytösepäilyn ja sen perusteet. Viraston silloinen tulkinta oli, että pysyvää oleskelulupaa tai P-EU –lupaa haettaessa olisi vain yksi asianosainen, eli hakija itse. Sen vuoksi virasto katsoi, ettei hakemusta selvitetäessä pitäisi lähestyä suoraan työnantajaa. Myös mahdollisia työsuhteeseen liittyviä epäselvyyksiä pitäisi selvittää hakijan kautta. Viraston näkemys perustui pääasiassa siihen, että varsinaisista työperusteisista oleskeluluvista poiketen työnantajalle ei ole säädetty nimenomaisia velvollisuuksia pysyvää oleskelulupaa tai P-EU –lupaa haettaessa. Työnantajan selvittämisvelvollisuutta koskeva ulkomaalaislain 71 b § ei silloin sovellu, eikä kyseisiä lupia varten ole muutakaan vastaavanlaista erityissäännöstä. Virasto ei voisi jättää pysyvää tai P-EU –lupaa myöntämättä siksi, ettei työnantaja toimita siltä pyydettyjä selvityksiä. Lisäksi hakijaa olisi joka tapauksessa kuultava työnantajan toimittamista tiedoista ennen luvan mahdollista epäämistä. Tästä seuraisi, että pysyvää tai P-EU –lupaa haettaessa työnantaja olisi sivullisen asemassa ja tarvittavat selvitykset pitäisi pyytää hakijalta.

Maahanmuuttovirasto toteaa sittemmin arvioineensa asiaa uudelleen ja muuttaneensa menettelytapaansa tältä osin. Nyt virasto katsoo, että ulkomaalaislain 36 §:n 4 momenttia sovellettaessa myös työnantajasta tulee asianosainen, jota voi ja pitää kuulla asiassa suoraan. Viraston nykyisen käsityksen mukaan se olisi ollut oikea menettelytapa myös kantelijan kohdalla, koska tarkoituksena oli nimenomaan työnantajan toimintaa koskevan ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin selvittäminen.

Arviointi

Maahanmuuttoviraston työntekijöille lähettämät oleskelulupahakemuksen täydennyspyynnöt sisältävät toteamuksen, että Maahanmuuttovirastolla on aihetta epäillä työnantajan laiminlyöneen työnantajavelvoitettaan tai syyllistyneen muulla tavalla työvoiman hyväksikäyttöön. Täydennyspyynnöissä todetaan heti tämän jälkeen, että tämän vuoksi jatko-oleskelulupaa työnantajalle työskentelyn perusteella ei välttämättä myönnetä, ja kerrotaan mahdollisuudesta hakea jatko-oleskelulupaa työnantajan hyväksikäytön vuoksi. Lisäksi täydennyspyynnöissä on suora kehoitus jättää jatko-oleskelulupahakemus työnantajan laiminlyönnin tai hyväksikäytön uhriksi joutuneelle, ja toteamus, että ilman Maahanmuuttoviraston pyytämiä tietoja se ei voi tutkia, täyttyvätkö oleskeluluvan edellytykset, jonka vuoksi päätös voi olla kielteinen, jos pyyntöön ei vastata.

Täydennyspyynnöistä saa sellaisen vaikutelman, että työntekijä voi saada jatko-oleskeluluvan vain hakemalla sitä työnantajan laiminlyönnin tai muun työvoiman hyväksikäytön perusteella. Täydennyspyyntöjen voidaan katsoa olevan erityisen johdattelevia, ja ohjaavan voimakkaasti työntekijöitä hakemaan jatko-oleskelulupaa muulla perusteella. Lisäksi täydennyspyynnöissä ennakoitaan aiheettomasti työntekijän jatko-oleskelulupahakemukseen tulevaisuudessa annettavaa ratkaisua.

Maahanmuuttovirasto on katsonut menettelyn olevan tarpeen sen viranomaisen neuvontavollisuuden täyttämiseksi. Hallintolaissa säädetty viranomaisen neuvontavollisuus ei kuitenkaan käsitä näin pitkälle menevää viranomaisen oma-aloitteista kehotusta hakemuksen käsittelyaikana ohjeistaa hakijaa hakemaan lupaa toisella perusteella. Se ei ainakaan ulotu tällaiseen tilanteeseen, jossa ei ole täysin selvää, onko hallinnon asiakas erehdyksessä pannut väärän hakemustyyppin vireille.

Vaikka Maahanmuuttovirasto ei vielä käsittelyn tässä vaiheessa kehottaisikaan täydennyspyynnössään työntekijää hakemaan jatko-oleskelulupaa toisella perusteella, ei tämä johtaisi työntekijän kannalta oikeudenmenetyksiin. Hän nimittäin voisi vielä kielteisen työntekijän jatko-oleskelulupapäätöksen saatuaankin panna vireille jatko-oleskelulupahakemuksen työnantajan moittittavan menettelyn perusteella. Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan oleskelulupahakemuksen hylkääminen työnantajasta johtuvasta syystä ei vaikuta hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupaa muulla perusteella, eikä tällaiseen päätökseen ole tarkoituksenmukaista liittää maahantulokieltoa. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen ([KHO 2024:35](#)) mukaan ulkomaalaislain 54 b §:n perusteella työnantajan moittittavan menettelyn takia myönnettävän jatkoluvan myöntämisen edellytykset ovat sillä tavoin toiminnallisesti yhteydessä luvan peruuttamisharkintaan, että säännös on otettava huomioon myös lupaa viranomaisaloitteisesti peruutettaessa.

Maahanmuuttovirasto on kantelun tarkoittamassa täydennyspyynnön käsittelyn yhteydessä ylittänyt hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetyn neuvontavelvollisuutensa. Näin menetellessään se on toiminut myös hallintolain 6 §:n mukaisten hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten tasapuolisen kohtelun ja tarkoitussidonnaisuuden, vastaisesti.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota sille saapuneiden oleskelulupahakemusten käsittelemiseen hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisten EU-oleskelulupa eli P-EU –lupaan liittyvän työnantajan kuulemisessa Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut uudelleentarkastelleensa omaa toimintaansa ja muuttaneensa menettelyään. Virasto kuulee jatkossa suoraan työnantajaa, mikäli se on tarpeellista. Tältä osin minulla ei ole enää tässä vaiheessa huomautettavaa asiasta.

Siltä osin, kun kantelussa muutoin arvostellaan Maahanmuuttoviraston hakemuksiin antamia päätöksiä, ovat ne kantelusta ja vastineesta saatavien tietojen mukaan hallinto-oikeudessa käsiteltävänä. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti puutu toimivaltaisessa tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Kantelua ei tämän vuoksi oteta näiltä osin tutkittavaksi.

Lisäksi olen ottanut omana aloitteenani tutkittavakseni (dnro OKV/2982/70/2024) työnantajan oikeusturvajärjestelyt tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto epäilee työntekijän oleskeluluvan työnantajan moitittavan menettelyn perusteella.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm