

Asia: VN/24207/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ehdotuksen suoja-aika, jona aikana oleskelulupaa ei saisi peruuttaa, kun työntekijä jää työttömäksi / The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn

Antaako sääntelyehdotus riittävän pitkän suoja-ajan etsiä uusi työpaikka?

Does the proposed regulation provide a sufficiently long term of protection for holders of work-based residence permits to find a new job?

Ei / No

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation

Ulkomaalaislaissa säädettäisiin esitysluonnoksen mukaan suoja-ajasta, jonka aika työnteon perusteella myönnettyä oleskelulupaa ei saisi peruuttaa, jos työntekijä jää työttömäksi. Tämän suoja-ajan jälkeen ulkomaalaisen olisi poistuttava maasta, jos hän ei ole löytänyt uutta työpaikkaa.

Nykyisinkin ulkomaalaisen on poistuttava maasta oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä, vaikkei siitä ole nimenomaista säännöstä, sillä ilman voimassa olevaa oleskelulupaa maassa oleskelu on laitonta. Oleskeluluvan peruuttaminen esimerkiksi työsuhteen päättymisen tilanteessa on kuitenkin harkinnanvaraista. Esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttovirasto on siirtynyt menettelyyn, jossa oleskeluluvan peruuttamismenettelyä ei käynnistetä kolmen kuukauden takuuajan sisällä. Tältä osin esitettävä sääntely vahvistaisi vallitsevan viranomaiskäytännön.

Esitysluonnoksella tavoitellaan ulkomaalaisen työvoiman pysymistä maassa ja että ulkomaalainen työntekijä löytäisi uuden työpaikan ja sitä kautta perusteen jatkaa maassa oleskelua. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että Suomessa työskentelevät ja Suomen työmarkkinoille ja yhteiskuntaan

integroituneet ulkomaalaiset työntekijät voisivat jäädä maahan ja työllistyä osaamistaan vastaaviin työtehtäviin.

Suomen Yrittäjät huomauttaa kuitenkin, että esitysluonnoksessa mainitusta tavoitteesta huolimatta esitys voi vaikuttaa juuri päinvastaisella tavalla. Oleskeluluvan automaattinen päättyminen kolmen tai kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen on omiaan antamaan ulkomaalaisille työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen viestin, ettei heidän oleskeluaan pidetä myönteisenä. Työperäistä maahanmuuttoa koskevan politiikan tiukentuminen voi heikentää Suomen kilpailukykyä kansainvälisistä osaajista.

Esitysluonnoksessa on todettu, että sen taustalla vaikuttavat EU-direktiivit, jotka edellyttävä samantapaisen työpaikan etsimistä koskevan ajan asettamista muihinkin EU-maihin. Suomen Yrittäjät toteaa kuitenkin, että globaaleilla osaajamarkkinoilla esitysluonnoksen mukainen sääntely ei luo merkittävää kannustetta Suomeen sijoittautumiselle. Suomen Yrittäjät huomauttaa lisäksi, että EU:n ns. yhdistelmäluopadirektiivin 11(4) artikla ei edellytä kolmen kuukauden määräajasta säätämistä, vaan direktiivin mukaisessa kolmen kuukauden ajassa on kyse ainoastaan vähimmäissuoja-ajasta, jonka aikana oleskelulupaa ei ainakaan saa peruuttaa työttömyyden perusteella. Suomessa voitaisiin siten EU-oikeuden estämättä pitää voimassa ulkomaalaisten työntekijöiden kannalta edullisempia määräaikoja.

Suomen Yrittäjät toteaa, että kolmen tai kuuden kuukauden ajan riittävyttä uudelleen työllistymiseen on vaikea arvioida yleisesti, sillä eri ammattiryhmien ja toimialojen välillä voi olla merkittäviä eroja siinä, missä ajassa työllistyminen voisi tapahtua. Suoja-ajan riittävyttä arvioitaessa olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös siihen, että varsinainen työn tekeminen voi alkaa vasta jonkin ajan kuluttua työsopimuksen tekemisestä. Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten suoja-aikaa sovellettaisiin tilanteissa, jossa työntekijä on tehnyt suoja-ajan kuluessa uuden työsopimuksen, mutta työ alkaisi vasta suoja-ajan umpeuduttua.

Eryteisesti korkeaa osaamista vaativissa tilanteissa suoja-ajan riittävyys voi vaihdella merkittävästi tilanteesta riippuen. Joissakin tilanteissa erityisasiantuntija tai vastaava ulkomaalainen voi työllistyä nopeasti edellisen työsuhteen päätyttyä. Toisaalta erityisesti asiantuntijatehtävissä rekrytointiprosessit voivat olla myös pitkiä, mikä voi tehdä kuuden kuukauden suoja-ajastakin liian lyhyen.

Työnantajan ilmoittamisvelvollisuus, kun työntekijän työt loppuvat, ja siihen liitettävä sanktion uhka / Employer's obligation to notify when the employee's work ends and the related threat of sanction

**Onko esitys ilmoittamisen määräajoista 7/10 päivää riittävä?
Is the proposed time limit of 7/10 days for notifications sufficient?**

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation

Esitysluonnoksen mukaan työnantajalle säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisen työntekijän työnteon loppumisesta. Nykyisin työnantajalla on rikosseuraamuksella sanktioitu velvoite ilmoittaa EU:n ulkopuolisen kolmannen maan kansalaisen palkkaamisesta TE-toimistolle (vuoden 2025 alusta tämäkin ilmoitus tehdään Maahanmuuttovirastolle).

Muutos laajentaisi työnantajan ilmoitusvelvollisuutta myös työsuhteen päättymistilanteisiin. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi tilanteita, joissa työntekijä lomautetaan tai hän jää perhe- tai hoitovapaalle, sillä näissä tilanteissa työsuhde ei pääty. Esitysluonnoksen mukainen määräaika tietojen ilmoittamista tulisi koskemaan myös ulkomaalaisen työntekijän palkkaamisesta tehtävää ilmoitusta, mikä tarkentaisi nykyistä ilmoitusvelvollisuutta.

Uusi velvollisuus ilmoittaa ulkomaalaisen työntekijän työsuhteen päättymisestä aiheuttaa työnantajille jonkin verran hallinnollista taakkaa. Kyse on kuitenkin samantapaisesta velvoitteesta, joka työnantajalla on jo nyt ulkomaalaisen työntekijän palkkaamisen yhteydessä, minkä vuoksi hallinnollisen taakan lisäys ei ole merkittävä. Ilmoituksen tekemiseen liittyvä määräaika voi kuitenkin olla erityisesti pienille työnantajille merkityksellinen.

Esitysluonnoksen mukaan ilmoitus työsuhteen päättymisestä olisi tehtävä viimeistään seitsemäntenä päivänä siitä, kun työntekijä ”on lopettanut taikka lopettaa työnteon”. Paperilomakkeella ilmoitettaessa määräaika olisi 10 päivää. Määräaika on sinänsä tarpeellinen, jotta viranomaisen valvonta voisi toimia tehokkaasti. Suomen Yrittäjät kiinnittää kuitenkin huomiota esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten epätäsmällisyyteen.

Ulkomaalaislain 82 §:n 2 ja 7 momenttien sanamuoto on epäselvä. 82 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilmoittamisvelvollisuus koskisi tilanteita, joissa työnantaja irtisanoo tai purkaa ulkomaalaisen työntekijän työsuhteen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että ilmoittamisvelvollisuus syntyisi, kun ”töiden loppuminen olisi tiedossa”, jota on täsmennetty siten, että ilmoittamisvelvollisuus syntyisi jo irtisanomishetkellä. Suomen Yrittäjät toteaa, että ilmoittamisvelvollisuuden (ja määräajan laskemisen) konkreettinen hetki olisi ilmaistava perustelujen sijaan selkeästi itse säännöksessä.

Ilmoituksen määräajasta esitetään säädettäväksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annetun lain 9 a §:ssä siten, että ilmoittamisvelvollisuus alkaisi siitä, kun EU:n sinisen kortin haltija ”jää työttömäksi”. Ilmaisuu on erittäin epämääräinen. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy ilmi, tarkoitetaanko ilmaisulla irtisanomishetkeä (kuten ulkomaalaislain 82 §:n perusteluissa), vai sitä hetkeä, jolloin työsuhde

päättyy vaiko sitä, kun ulkomaalainen työntekijä ilmoittautuu TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi.

Suomen Yrittäjät toteaa, että säännöksiä ja niiden perusteluita on välttämätöntä täsmentää jatkovalmistelussa työnantajien oikeusturvan vuoksi. Työnantajan uusi velvollisuus olisi sanktioitu ulkomaalaislain 186 §:n mukaisena työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena, joka on rikosoikeudellinen seuraamus. Rangaistusuhkaisen sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Ulkomaalaislain 82 §:n 2 ja 7 momenttia sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkea osaamistasoa vaativaa työtä varten annetun lain 9 a §:n sanamuotoa on siten täsmennettävä niin, että työnantajan ilmoitusvelvollisuuden alkamishetki käy täsmällisesti säännöksestä ilmi.

Jatkovalmistelussa olisi vielä pohdittava, onko irtisanomishetki oikea hetki työnantajan ilmoitusvelvollisuuden syntymiselle. Tavallisesti työntekijä jatkaa irtisanomisen toimittamisen jälkeen työskentelyä vielä irtisanomisajan, joka voi olla enintään kuusi kuukautta. Vaikka työnantaja olisi vapauttanut työntekijän työntekovelvollisuudesta, työnantajalla on palkanmaksuvelvollisuus koko irtisanomisajan. Valvonnan ja maasta poistamisen kannalta irtisanomishetkellä tehtävä ilmoitus ei vaikuta siten välttämättömältä, sillä suoja-aika alkanee kulua vasta työsuhteen päättymisen hetkestä. Tältä osin myös ehdotetun ulkomaalaislain 58 a §:n perusteluissa olisi myös syytä täsmentää sitä hetkeä, josta kolmen tai kuuden kuukauden suoja-aika alkaa kulua. Säännöksen sanamuodon mukaan kyse on ”työttömyysjaksosta”, joten perusteluissa olisi syytä täsmentää ajan alkavan työsuhteen päättymisestä.

Myös ilmoitukselle esitettävää seitsemän tai kymmenen päivän määräaika olisi jatkovalmistelussa syytä pohtia vielä tarkemmin. Valvonnan kannalta on selvää, ettei määräaika voi olla kovin pitkä. Ottaen kuitenkin huomioon esitysluonnoksen mukaisen kolmen kuukauden suoja-ajan, määräaika voisi olla esitettyä pidempi ilman vaaraa valvonnan tehokkuuden kärsimisestä. Työnantajan hallinnollisen taakan näkökulmasta voitaisiin pohtia määräajan kytkemistä esimerkiksi työsuhteen päättymiseen tai lopputilin maksamiseen. Tavallista on, että työntekijän lopputili maksetaan työsuhteen päättymisen yhteydessä työnantajan tavanomaisena palkanmaksupäivänä, joka voi olla pisimmillään noin kuukauden työsuhteen päättymispäivästä. Määräajan kytkeminen lopputilin maksuun yhdistyisi työnantajan muuhun toimintaan ja voisi siten vähentää erityisesti pk-yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Onko voimassa olevan sanktiosääntelyn (esim. ulkomaalaislain 186-189 §, rikoslaki) soveltaminen riittävää ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä?

Is the application of the current regulation on sanctions (e.g. sections 186-189 of the Aliens Act, Criminal Code) sufficient for cases where the duty to notify has been neglected?

Kyllä / Yes

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation

Rikosoikeudellinen sanktio ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä on ankara seuraamus. Lisäksi seuraamuksena voisi tulla kysymykseen ulkomaalaislain mukainen pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella työnantajan palvelukseen. Ottaen huomioon ilmoitusvelvollisuuden luonteen ja tarkoituksen, laiminlyönnin seuraamus työnantajalle voisi olla varsin ankara. Tätä vaikutusta kuitenkin lieventää se, että ilmoitusvelvollisuuden kriminalisointi ulkomaalaislaissa on kuitenkin kytketty vain tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tapahtuvaan laiminlyöntiin. Vähäinen huolimattomuus ei siten johda rikosvastuuseen, mitä on pidettävä oikeasuhtaisena. Pidättäytymispäätösten osalta puolestaan edellytyksen on, että työnantajan antamat virheelliset tiedot ovat merkittäviä.

Esitettyä ankarampi seuraamus työnantajalle ei olisi perusteltu, sillä ilmoitusvelvollisuus ei ole viranomaisvalvonnan toteutumisen kannalta ehdoton edellytys eikä työsuhteen päättymiseen liittyvän ilmoituksen laiminlyönnistä ole odotettavissa työnantajalle erityistä hyötyä. Koska kyse on rikosoikeudellisesta sääntelystä, sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota (ks. tältä osin perustelut edelliseen kysymykseen).

Työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille ja asetuksenantovaltuutus / Extension of the right to work to sectors suffering from labour shortages and the authorisation to issue decrees

Mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta **Possible comments on the proposed regulation**

Esitysluonnoksen mukaan työntekijän oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus laajennettaisiin koskemaan aidosti työvoimapula-aloiksi todettuja toimialoja. Tällaiset valtakunnalliset työvoimapula-alat määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella, jonka luonnos sisältyy esitykseen. Työntekijän oleskeluluvalla työskentelevällä ulkomaalaisella olisi esityksen myötä mahdollisuus tehdä työtä myös asetuksella määriteltävillä valtakunnalliseen listaukseen sisältyvillä ammattialoilla.

Suomen Yrittäjät pitää valitettavana nykyistä tilannetta, jossa työntekijän oleskelulupaan kuuluva työnteko-oikeus on kytketty tiettyyn toimialaan. Suomen Yrittäjät katsoo, että työperäistä maahanmuuttoa jäykistävästä ja ulkomaalaisten työntekijöiden palkkaamista rajoittavasta saatavuusharkinnasta tulisi luopua. Työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille on kuitenkin myönteinen muutos.

Suomen Yrittäjät katsoo kuitenkin, että työnteko-oikeutta pitäisi laajentaa muillekin kuin valtakunnallisille työvoimapula-aloille. Myös alueelliset työvoimapula-alat olisi tarpeen huomioida, sillä ulkomaalainen työntekijä voi liikkua Suomessa alueelta toiselle työtä etsiessään. Suomen Yrittäjät katsoo myös, että työnteko-oikeuden laajentamisen pitäisi koskea myös muita työntekoon oikeuttavia oleskelulupatyyppejä kuin työntekijän oleskelulupaa.

Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

Mahdolliset muut huomiot esityksestä **Possible other comments on the proposal**

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan esitysluonnoksesta seuraavat yleiset kommentit.

Suomen Yrittäjät pitää esitysluonnosta tarpeellisena siltä osin, kun siinä huomioidaan EU:n ns. yhdistelmä lupadirektiivin vähimmäisvaatimukset ja laajennetaan ulkomaalaisen työntekijän työteko-oikeutta valtakunnallisille työvoimapula-aloille. Muita osin Suomen Yrittäjät suhtautuu esitysluonnokseen kriittisesti. Suomen pitäisi houkuttaa osaavaa kansainvälistä työvoimaa eikä luoda sääntelyä, joka voi tehdä Suomesta vähemmän houkuttelevan maan globaaleilla osaajamarkkinoilla.

Esitysluonnoksen mukaiset muutokset voivat vaikuttaa Suomen maakuvaan negatiivisesti. Muutosten täsmällisiä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida, sillä muutos nykytilaan ei kaikilta osin ole erityisen suuri. Ulkomaalaisen henkilön on jo nykyisin poistuttava maasta oleskeluluvan umpeutuessa, ja työperäinen oleskelulupa voidaan jo nykyisin peruuttaa, jos sen edellytykset ovat lakanneet oleskeluluvan voimassaoloaikana. Suomessa olisi kuitenkin pyrittävä parantamaan ulkomaalaisen työvoiman pitovoimaa. Myös heikkenevä huoltosuhde edellyttää, että Suomi saa osaavaa työvoimaa ulkomailta. Suomessa tulisi välttää toimia, jotka voivat edesauttaa osaajien poistumista suomalaisilta työmarkkinoilta.

Mäkelä Albert
Suomen Yrittäjät ry