

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/ The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn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?

-

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

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

Työsuojeluviranomaisella ei ole lausuttavaa suoja-ajan osalta.

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 määräaajoista 7/10 päivää riittävä?

Is the proposed time limit of 7/10 days for notifications sufficient?

Kyllä / Yes

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

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

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle (jatkossa HE-luonnos) esitetään, että jatkossa työnantajan olisi ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle paitsi kolmannen maan kansalaisen työskentelyn aloittamisesta myös työskentelyn lopettamisesta. Työsuojeluviranomainen pitää uutta velvollisuutta tarpeellisena ottaen huomioon esitettävän suoja-ajan, jolloin oleskelulupaa ei saisi

peruuttaa työttömyysaikana. Ilmoittamisvelvollisuuden valvontaan liittyy kuitenkin haasteita, joista on lausuttu tarkemmin jäljempänä.

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä sitä, että jatkossa laissa säädettäisiin täsmällinen määräaika tietojen toimittamiselle. Se sekä selkeyttää tilannetta ilmoitusvelvollisille työnantajille että helpottaa velvoitteen valvomista. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi esitettävät määräajat ovat pituudeltaan riittävät. Määräaikojen laskemiseen liittyvät säännökset ovat kuitenkin osin epäselvät ja niitä tulisi vielä harkita uudelleen tai ainakin selkeyttää.

HE-luonnoksen perusteella jää osin epäselväksi, mistä määräaika ilmoituksen tekemiselle lasketaan. Luonnoksessa esitetyn 82 §:n 7 momentin mukaan ilmoitus tulisi tehdä seitsemäntenä päivänä siitä, kun työntekijä "on lopettanut tai lopettaa" työnteon. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan sanamuodon perusteella jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että työntekijä "lopettaa" työnteon ja milloin ilmoitus tulisi näissä tilanteissa tehdä.

HE-luonnoksen perusteluissa todetaan, että "kun töiden loppuminen olisi tiedossa, syntyisi ilmoitusvelvollisuus". Edelleen todetaan, että "näin ollen esimerkiksi irtisanomistilanteessa, jossa on mahdollisesti vielä tietty työnteko-aika ennen työsuhteen päättymistä, ratkaisevaa ilmoittamisen kannalta olisi irtisanomisen hetki". Työsuojeluviranomainen tulkitsee esitystä siten, että irtisanomistilanteissa velvollisuus ilmoituksen tekemiselle olisi seitsemäntenä päivänä irtisanomishetkestä. Sen sijaan esim. työsuhteen purkamistilanteissa tai silloin, kun osapuolet yhdessä sopivat työsuhteen päättämisestä ilman irtisanomisaikaa, olisi ilmoitus tehtävä seitsemäntenä päivänä työsuhteen päättymishetkestä. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan tämä ero jää esitetyn säännöksen sanamuodon perusteella epäselväksi.

Lisäksi työsuojeluviranomainen pitää sekä ilmoitusvelvollisten työnantajien että valvonnan kannalta monimutkaisena järjestelmää, jossa ilmoittamisen määräaika lasketaan eri tavoin erilaisissa työsuhteen päättämistilanteissa. Lisäksi tämä voi aiheuttaa epäselvyyksiä tilanteissa, joissa ilmoitus tehtäisiin seitsemän päivän kuluessa irtisanomishetkestä ja sen jälkeen irtisanominen syystä tai toisesta peruuntuisikin. HE-luonnoksessa ei esitetä säännöksiä siitä, olisiko ilmoitusta tällöin korjattava.

Edellä mainitut seikat huomioiden työsuojeluviranomainen esittää, että ilmoituksen määräaika säädettäisiin laskettavaksi kaikissa tilanteissa työnteon lopettamisesta. Tämä olisi kaikkien osapuolten kannalta selkeämpi ratkaisu. Mikäli esityksessä pitäydytään erilaisissa laskentatavoissa, tulisi esitystä tältä osin selkeyttää ainakin lain sanamuodon osalta.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää myös huomiota työnteon lopettamisen yhteydessä annettaviin tietoihin. HE-luonnoksessa esitetään, että työnantajan olisi ilmoitettava työntekijän "nimi- ja yhteystiedot sekä töiden lopettamisen syy ja ajankohta". HE-luonnoksen perusteluissa kuitenkin

todetaan, että "Maahanmuuttovirasto määritteli, mitä tietoja se pyytää. Näitä tietoja voisivat olla esimerkiksi työntekijän nimi, syntymäaika, kansalaisuus, Maahanmuuttoviraston diaari- ja asiakasnumero, yhteystiedot ja töiden lopettamisen syy ja ajankohta". Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan esitetyssä säännöksessä tulisi mainita myös tiedot kansalaisuudesta, syntymäajasta jne., mikäli sellaiset tulisi ilmoittaa. Sääntely olisi kaikille osapuolille selkeämpää, kun ilmoitettavat tiedot olisi lueteltu säännöksessä. Toissijaisena vaihtoehtona tulisi viitata säännöksessä Maahanmuuttoviraston mahdollisuuteen määrittellä ilmoitettavat tiedot.

Ilmoitusvelvollisuuden valvonnan osalta työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että työsuojeluviranomaisella ei ole käytännössä mahdollisuutta valvoa kattavasti velvollisuuden täyttämistä. Työsuojeluvalvontaa tehdään valvontaresurssien puitteissa valvottavia asioita priorisoiden. Kaikissa valvontatilanteissa ei valvota kaikkia työnantajan velvollisuuksia. Valvonnassa on saatu havaintoja siitä, että työnantajat eivät tunne kattavasti nykyistä ulkomaalaislain 82 §:n 2 mom. velvollisuutta ilmoittaa palvelukseensa ottamastaan kolmannen maan kansalaisesta TE-toimistolle. Edellä todetun perusteella on todennäköistä, että ilmoituksia työnteon lopettamisesta jää tekemättä.

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?

-

Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta

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

Työsuojeluviranomainen pitää sinänsä perusteltuna, että ilmoittamisvelvollisuuden täyttämättä jättämiselle asetetaan rangaistuksen uhka. Tällä hetkellä käytössä olevat keinot eivät kuitenkaan ole tehokkaita eikä niillä siten työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan saavuteta toivottua vaikutusta, että ilmoitukset tosiasiallisesti tehtäisiin kattavasti. Asiassa tulee huomioida, että rangaistusvastuu edellyttää tekijän toiminnalta tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Lisäksi teot voidaan tulkita vähäisiksi niin ilmoittamisvaiheessa kuin poliisissa käsiteltäessä. Kuten hallituksen esityksessä HE 114/2022 vp todetaan, nykyisenkin ilmoitusvelvollisuuden osalta vähäisysharkinnassa tulee huomioida työntekijöiden määrä ja asiassa mahdollisesti aiemmin annettu viranomaisohjaus. Kolmanneksi on huomioitava, että käytännössä rikosoikeudellisen seuraamuksen toteuttaminen vie usein pitkän ajan. Maahanmuuttoviraston pidättäytymispäätös puolestaan on vaikuttava vaihtoehto vain niissä tapauksissa, joissa työnantaja hakee uutta lupaa myöhemmin. Näistä syistä nykyisten keinojen riittävyttä olisi syytä seurata ja tarvittaessa selvittää ja arvioida myös muita vaihtoehtoja olemassa oleville seuraamuksille.

Resurssien tehokkaan käytön ja asioiden joutuisan hoitamisen vuoksi työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että Maahanmuuttovirasto voi omassa valvonnassaan selvittää havaitsemiaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä ja ilmoittaa niistä suoraan poliisille. Resurssien käytön kannalta ei ole järkevää, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaisi havaitsemistaan puutteista työsuojeluviranomaiselle, joka toimisi välikätenä ilmoitusten tekemisessä. Työ-suojeluviranomainen esittää

valvontavastuiden sekä poliisille tehtävien ilmoitusten tekemisen osalta selkeyttävää kirjausta hallituksen esitykseen.

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**

HE-luonnoksessa työntekijän oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus ehdotetaan laajennettavan koskemaan aloja, jotka on kulloinkin aidosti todettu työvoimapula-aloiksi.

Työsuojeluviranomainen korostaa, että on tärkeää sekä työnantajille että valvovalle viranomaiselle, että työnteko-oikeuden varmistaminen on mahdollisimman helppoa ja selkeää. Sinänsä on kannatettavaa, että työvoimapula-aloilla voi työskennellä aiempaa laajemmin ja että listaus työvoimapula-aloista on valtakunnallinen. Esitetty vaihtuva listaus työvoimapula-aloista aiheuttaa kuitenkin käytännössä haasteita työnteko-oikeuden varmistamiseen ja sen valvomiseen.

Työsuojeluviranomainen pitää oikeusturvan kannalta tärkeänä, että tieto työvoimapula-aloista on käytännössä helposti ja oikea-aikaisesti sekä työnantajien, työntekijöiden että viranomaisten saatavissa ja tärkeimmille asiakaskielille käännettynä. Muutoin riski luvattomaan työntekoon kasvaa.

Eryteisesti työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota työnteko-oikeuden päättymiseen liittyviin kysymyksiin. HE-luonnoksessa esitetään, että oikeus työvoimapula-aloilla työskentelyyn "säilyy sen työsuhteen loppuun, joka on alkanut 72 c §:n nojalla annetun asetuksen ollessa voimassa, vaikka asetusta muutettaisiin". Lisäksi esitetään, että "työnteko-oikeus päättyy oleskeluluvan voimassaolon päättyessä".

Työsuojeluviranomainen pitää sinänsä hyvänä, että työnteko-oikeus saman työsuhteen aikana ei katkea, vaikka asetusta muutettaisiin kesken työsuhteen. Tällöin työnantajilla ei ole jatkuvaa velvollisuutta seurata asetuksen mahdollista muuttamista. Epäselväksi kuitenkin jäävät seuraavat työnteko-oikeuden jatkumiseen ja päättymiseen liittyvät kysymykset, joita tulisi hallituksen esityksessä selvyden vuoksi täsmentää:

- Mikäli työntekijän kanssa on tehty määräaikainen työsopimus, kestääkö työvoimapula-alaan liittyvä työnteko-oikeus vain kyseisen määräaikaisen sopimuksen loppuun saakka? Jos solmitun määräaikaisen sopimuksen päättyessä työntekijä solmii uuden (määräaikaisen) työsopimuksen saman työnantajan kanssa samoista töistä ja jos asetusta on tässä välissä muutettu, voiko työntekijä edelleen työskennellä ensimmäisen sopimuksen aikana voimassa olleella työvoimapula-alla, jos

seuraava sopimus jatkuu heti edeltävän sopimuksen päätyttyä? Vai päättyykö oikeus työskennellä työvoimapula-alalla ensimmäisen määräaikaisen sopimuksen päätyttyä?

- HE-luonnoksen perusteluissa todetaan, että työnteko-oikeus päättyisi "aina, kun oleskeluluvan voimassaolo päättyy". Tämän perusteella työsuojeluviranomainen on käsityksessä, että vaikka työntekijän oleskelulupaan perustuva jatko-oleskelulupahakemus olisi tehty aiemman luvan voimassa ollessa, oikeus työskennellä työvoimapula-alalla ei jatkuisi jatko-lupahakemuksen käsittelyaikana. Työntekijä voisi siten työskennellä hakemusaikana vain työntekijän oleskeluluvassa määritellyillä toimialoilla. Jos on tarkoitus, että jatkolupahakemuksen aikana ei saa työskennellä työvoimapula-alalla, tämä tulisi selvyuden vuoksi todeta nimenomaisesti hallituksen esityksen perusteluissa. Jos taas on tarkoitus, että työvoimapula-alalla saisi työskennellä jatkolupahakemuksen aikana, tulisi siitä työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan säätää.

- Jos on tarkoitus, että työntekijä voi työskennellä jatkolupahakemuksen aikana työvoimapula-alalla, tulisi ottaa kantaa myös siihen, saako työtä jatkaa työsuojeluviranomaisen solmimishetkellä voimassa olleen asetuksen mukaisella pula-alalla vai onko jatkolupahakemuksen osalta oikeus työskennellä vain niillä pula-aloilla, jotka on määritelty asetuksessa, joka on voimassa työntekijän oleskeluluvan umpeutuessa.

- Jos on tarkoitus, että työntekijä voi työskennellä työvoimapula-alalla myös jatkolupahakemuksen aikana ja työntekijä saa jatkolupahakemukseen kielteisen päätöksen, saako työntekijä työskennellä pula-alalla myös muutoksenhakuaikana, kunnes kielteinen päätös on tullut lainvoimaiseksi? Eli onko työnteko-oikeus vastaava kuin työntekijän oleskeluluvan osalta vai rajatumpi?

Edellä mainitut kysymykset tulisi työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan selkeyden vuoksi täsmentää hallituksen esitykseen.

Lisäksi työsuojeluviranomainen kiinnittää teknisenä seikkana huomiota siihen, että esitetyssä 81 c §:n 2 momentissa viitataan 81 a §:n 2 momentin 4 kohtaan, vaikka kyseisessä momentissa ei ole 4 kohtaa.

Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

Mahdolliset muut huomiot esityksestä Possible other comments on the proposal

Työsuojeluviranomaisella ei ole muuta lausuttavaa HE-luonnoksesta.

Auno Satu
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Haapa-alho Noora
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet (jäljempänä työsuojeluviranomainen)