

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The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn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

Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan ja sen lähirikosten erityistukipalvelun noin 1300 asiakkaasta yli 80 % on joutunut Suomessa hyväksikäytetyksi työssään. Näiden asiakkaiden kohdalla on yleistä, että heidät on erehdytetty tai pakotettu irtisanoutumaan työstä esimerkiksi silloin, kun he ovat alkaneet vaatia lain ja työehtosopimuksen mukaisia työehtoja tai kun työnantaja haluaa tuoda ulkomailta uuden työntekijän, jolta periä kynnyksärahaa työpaikasta Suomessa. Lisäksi Rikosuhripäivystykseen sekä esim. SAK:n maahanmuuttajien neuvontapalveluun on säännöllisesti yhteydessä ulkomaalaisia työntekijöitä, jotka kertovat irtisanomisesta ilman pätevää syytä tai syrjivällä perusteella.

Useimmat heistä ovat olleet Suomessa alle 2 vuotta, jolloin heitä koskisi lyhyempi kolmen kuukauden suoja-aika. He eivät myöskään tunne suomalaisen työelämän sääntöjä eivätkä esimerkiksi ammattiliittojen toimintaa. Tämän vuoksi he eivät välttämättä ymmärrä irtisanomisen olleen laitonta, ja vaikka he saisivatkin tähän liittyvää neuvontaa, liittyy korvausten vaatimiseen oikeusteitse yleensä mittava kuluriski.

Mikäli työntekijä kuitenkin saa lainopillista neuvontaa ja päätyy riitauttamaan irtisanomisen, kestää prosessi lähes poikkeuksetta 3 kuukautta pidempään. Lisäksi, mikäli irtisanominen tapahtuu juuri ennen edellisen oleskeluluvan umpeutumista, ei työntekijällä olisi edes tätä 3 kuukauden aikaa saada neuvontaa sekä hakea uutta työpaikkaa. Rikosuhripäivystys pitääkin varteenotettavana riskinä, että sääntely sekä lisääisi ulkomaalaisten työntekijöiden laittomia irtisanomisia että veisi useilta mahdollisuuden riitauttaa mahdollisesti laitton irtisanominen ja vaatia siitä korvauksia.

Rikosuhripäivystys pitääkin tärkeänä, että työnantajan ilmoittaessa työsuhteen loppumisesta irtisanomisen vuoksi, selvitetään työnantajalta perusteet irtisanomisen syistä ja arvioidaan niiden lainmukaisuutta sekä ohjataan irtisanottu työntekijä maksuttomiin neuvontapalveluihin. Lisäksi, mikäli työnantaja ilmoittaa työsuhteen loppumisesta työntekijän aloitteesta, tulee työntekijältä varmistaa, että hän on irtisanoutunut vapaaehtoisesti ja että taustalla ei ole hyväksikäyttötilannetta, josta hän on irtaantunut sekä tiedottaa häntä saatavalla olevasta maksuttomasta neuvonnasta.

Tätä varten tulee Maahanmuuttovirastolle turvata tarvittava, myös työoikeutta tunteva henkilöstöresurssi tai vaihtoehtoisesti laatia työntekijälle suunnattua materiaalia, jossa kerrotaan työperäisen hyväksikäytön lisäksi myös esim. siitä, missä tilanteissa työntekijän voi laillisesti irtisanoa ja että laittomalla perusteella tehdyn irtisanomisen tai työntekijän pakon alla tekemän irtisanoutumisen voi riitauttaa ja vaatia tästä korvauksia. HE:n sivulla 23 todetaan, että "[u]usi sääntely merkitsee myös ennalta ja mahdollisuuksien mukaan myös luvan myöntämisen yhteydessä annettavaa informaatiota työntekijän oikeuksista". Vaikka ennakkoon annettu informaatio onkin tärkeää ja esityksessä olisi syytä tarkemmin eritellä se, missä muodossa kyseinen informaatio annetaan sekä kenen toimesta, ei se Rikosuhripäivystyksen kokemuksen mukaan yksinään riitä korvaamaan ajantasaista ja yksilöllistä neuvontaa silloin, kun työntekijään on kohdistunut laitonta menettelyä.

Rikosuhripäivystys pitää välttämättömänä sitä, että työntekijälle, joka epäilee joutuneensa laittomasti irtisanotuksi tai pakotetuksi/huijatuksi irtisanoutumaan itse, tarjotaan yksilöllistä, maksutonta neuvontaa. Neuvontaa tulee antaa joko valtion toimesta tai varmistaa, että tarjolla on ulkopuolisia maksuttomia, luottamuksellisia neuvontapalveluita, joista työntekijä voi saada kyseistä neuvontaa sekä taata näiden palveluiden jatkuva ja riittävä rahoitus. Oikeusaputoimistojen palvelut eivät nyky muodossaan usein sovellu tällaisessa tilanteessa useiden kuukausien pituisten jonojen vuoksi.

Mikäli neuvonnan seurauksena ilmenee, että kyseessä on mahdollinen laitton irtisanomistilanne tai irtaantuminen hyväksikäyttötilanteesta, tulee 3 kuukauden suoja-aikaa jatkaa tarvittavan ajan asian riitauttamiseksi ja työntekijän oikeusturvan takaamiseksi. Tästä suoja-ajan jatkamisesta tulisi säätää pykälätasolla. Tällaisessa tapauksessa työntekijälle tulisi myös tarjota ohjeistusta Ulkl 54 b § mukaisen työnantajan moitittavan menettelyn perusteella myönnettävän oleskeluluvan hakemiseksi. Esityksessä tulisi selkeästi ilmaista, miten tämä toteutetaan käytännössä ja kenen vastuulla tämän informaation antaminen on.

Rikosuhripäivystys huomauttaa, että mikäli työntekijän oleskelulupa on juuri umpeutumassa kun työsuhde päättyy, ei hänellä olisi edes 3 kuukauden suoja-aikaa, jona aikana saada neuvontaa sekä mahdollisesti vireyttää työsuhteen päättämisen riitauttaminen. Työntekijän oikeusturvan takaamiseksi myös tällaisessa tilanteessa tulisi näin ollen asettaa vähintään 3 kuukauden suoja-aika.

Hallituksen esityksessä (esim. s. 19 "työllisyysvaikutukset", ja s. 21 "vaikutukset työntekijään") todetaan muun muassa, että esityksen mukaiset uudistukset saattavat kasvattaa työperäisen hyväksikäytön riskiä sekä huonontaa ulkomaalaisen työntekijän neuvotteluasemaa pakottaessaan heidät hyväksymään heikompia työolosuhteita pysyäkseen maassa. Näitä riskejä pyrittäisiin HE:n mukaan vähentämään esimerkiksi kiinnittämällä lupaharkinnassa ja muussa valvonnassa huomiota siihen, ettei ulkomaalaisen työntekijän työsuhteen ehtoja heikennetä uudistusten seurauksena tai ettei työnantaja esimerkiksi siirtäisi työntekijää tämän tahdon tai tietämyksen vastaisesti heikommin palkattuun työtehtävään, koska uusi sääntely tekisi sen mahdolliseksi. Esityksessä todetaan myös, että valvonnassa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, ettei esiintyisi työntekijän painostamista esimerkiksi irtisanomisella uhkaamisella. Esityksessä ei kuitenkaan lainkaan arvioida, millä tavalla kyseisten tilanteiden ilmituloa parannettaisiin tai mihin toimenpiteisiin vastaavat epäilyt johtaisivat, sekä miten työntekijän oikeusturva taattaisiin kyseisenlaisessa tilanteessa.

Rikosuhripäivystyksen sekä muiden työperäisen hyväksikäytön parissa toimivien tahojen (kuten poliisi ja työsuojelu) kokemuksen mukaan työperäinen hyväksikäyttö on harvoin havaittavissa ulkoisen, asiakirjojen perusteella tehtävän valvonnan perusteella ja valtaosa tapauksista tulee ilmi vasta silloin, kun työntekijä itse uskaltaa ja osaa hakea apua ja tuoda tilanteen ilmi viranomaisille. Mikäli työntekijät poistetaan maasta ilman tarvittavaa aikaa sekä keinoja saada apua tilanteeseensa, lisää se vilpillisten työnantajien mahdollisuutta harjoittaa hyväksikäyttöä, mikä johtaa vääjäämättä hyväksikäytön lisääntymiseen.

Rikosuhripäivystys esittää huolensa siitä, että hyväksikäyttötilanteiden torjunta keskittyisi työnantajien systemaattisen toiminnan havainnointiin sekä valvontaan pääosin ilmiötasolla, eikä yksittäisille työntekijöille, joiden asemaa uudistus mahdollisesti heikentäisi, olisi tarjolla tosiasiallisesti saavutettavaa neuvontaa ja oikeusturvakeinoja. Aiemmin esittämiemme toimien kautta taattaisiin kaikille mahdollisesti laittoman kohtelun kohteeksi joutuneille työntekijöille yhtäläinen oikeusturva ja yhdenvertainen asema.

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?**

Kyllä / Yes

**Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta
Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation**

Työnantaja tulisi velvoittaa ilmoituksen yhteydessä toimittamaan Maahanmuuttovirastolle syy työsuhteen päättymiselle ja selvitys päättymisen perusteista.

Oleskeluluvan perumisella uhkaaminen on yleisin keino painostaa hyväksikäytettyä työntekijää jatkamaan työskentelyä huonoissa oloissa ja laittomin työehdoin ja olla tuomatta asiaa esille viranomaisille. Uudistus saattaa entisestään lisätä tätä uhkailua, kun työnantaja voi sanoa, että hänellä on velvollisuus ilmoittaa Migrille työsuhteen päättymisestä, mikä nostaa työntekijän kynnystä vastustaa työnantajaa.

Mikäli työntekijän oikeusturvaa ei turvata edellä mainituin keinoin, on oletettavaa, että esitetty sääntely lisäisi työperäisen hyväksikäytön riskiä suomalaisilla työmarkkinoilla.

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

-

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

Rikosuhripäivystys pitää esitystä tältä osin pääosin hyvänä ja tilannetta selkeyttävänä. ELY-keskusten alueellisen työlupalinjaukset vaihtuvat usein ja ovat vaikeasti löydettävissä, mikä on aiheuttanut hämmennystä ja väärinkäsityksiä Rikosuhripäivystyksen oleskelulupaa hakevien asiakkaiden parissa sekä osittain mahdollistanut väärän tiedon ja katteettomien lupauksen antamisen heidän työnantajiansa toimesta.

HE:n sivulla 23 todetaan, että "[u]udistuksen toteutukseen voi liittyä ulkomaalaisten työntekijöiden ja näiden työnantajien valvontaan ja työehtojen noudattamiseen liittyviä haasteita. Lupaharkinnassa ja muussa ulkomaalaisvalvonnassa on tärkeää varmistaa, että työnteko-oikeuden laajentaminen ei johda hyväksikäyttöön tai työehtojen heikentämiseen. Mahdollisiin haasteisiin ja väärinkäyttöihin on vastattava aktiivisella viranomaistyöllä. Keinoja ovat moniviranomaisyhteistyö, työsuojelun riittävät resurssit, työnantajille määrättävät sanktiot ja tiedottaminen". Rikosuhripäivystys toivoo, että myös

tässä yhteydessä analysoitaisiin tarkemmin näiden riskien luonnetta sekä konkreettisemmin toimia, joihin ryhdyttäisiin kyseisten tilanteiden välttämiseksi, niiden havaitsemiseksi sekä työntekijän oikeusturvan takaamiseksi.

Työntekijän oikeusturvan takaamiseksi Maahanmuuttovirastossa tulee seurata työnantajan ilmoituksia työoikeutta tuntevan henkilöstön avulla ja pyrkiä tunnistamaan tapauksia, joissa herää epäily hyväksikäyttötilanteesta tai esim. laittomasta irtisanomisesta tai muusta työoikeudellisesta laiminlyönnistä. Useimmiten tämä vaatii myös yhteydenottoja työntekijöihin.

Kuten edellä toteamme, työperäistä hyväksikäyttöä sekä esim. työsuhteen päättämistä laittomalla perusteella on kuitenkin useimmiten erittäin vaikea paljastaa pelkästään asiakirjojen perusteella ja ulkoisella valvonnalla, ja valtaosassa tapauksista sen paljastaminen vaatii työntekijän uskalluksen ja mahdollisuuden kertoa tilanteestaan sekä saada siihen apua. Täten yksinomaan valvontaresurssit eivät ole riittävä keino torjua hyväksikäyttöä ja muuta laitonta toimintaa työmarkkinoilla, vaan on välttämätöntä saattaa työntekijän saataville saavutettavia neuvontapalveluita ja oikeusturvakeinoja.

Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

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

Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että lainsäädännön toimivuutta seurataan ja vaikutuksia arvioidaan muun muassa siltä osin, mitkä ovat sen tosiasialliset vaikutukset laittoman toiminnan määrään ja ilmituloon työmarkkinoilla.

Marttila Pia
Rikosuhripäivystys