

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The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn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

Suomen Pakolaisapu kannattaa esityksen ehdotusta siitä, että työttömäksi jääville työperustaisella oleskeluluvalla oleville taataan niin kutsuttu suoja-aika uuden työn etsimiseen ilman huolta oleskeluluvan peruuttamisesta. Lainsäädännön tasolla ehdotettua muutosta voidaan pitää parannuksena nykytilaan, jossa työntekijän oleskelulupa on voitu peruuttaa heti, kun Maahanmuuttovirasto on saanut tiedon työsuhteen päättymisestä. Koska työnantajalla ei kuitenkaan ole aikaisemmin ollut velvollisuutta ilmoittaa työsuhteen päättymisestä, Maahanmuuttovirasto on saanut tiedon hyvin hajanaisesti ja vaihtelevasti. Näin ollen työsuhteen päättymisen on johtanut oleskeluluvan peruuttamiseen lähinnä yksittäisissä tapauksissa.

Suomen Pakolaisavun asiantuntijuuteen pohjaava näkemys on, että kolmen kuukauden suoja-aika uuden työn löytämiselle on riittämätön. Kolmen kuukauden määräaika voidaan pitää lyhyenä aikana uuden työn löytämiselle kelle tahansa työttömäksi jääneelle henkilölle, ja aika on erityisen lyhyt lähtökohtaisesti heikommassa työmarkkina-asetuksessa oleville maahanmuuttaneille henkilöille. Näkemyksemme mukaan lyhyt suoja-aika ei ota huomioon riittävällä tavalla työllistymisen realiteetteja Suomessa eikä tue esitykseen kirjattua tavoitetta siitä, että ulkomainen työvoima saataisiin pidettyä maassa.

Kokemuksemme mukaan työperustaisella oleskeluluvalla Suomeen muuttaneilla henkilöillä ei yleensä ole riittävästi tietoa suomalaisista työmarkkinoista, rekrytointikäytännöistä ja tukipalveluista, sillä heillä on ollut maahan saapuessaan valmiina työpaikka. Lisäksi mahdollisuudet uuden työn löytymiselle vaihtelevat pitkälti myös alan, koulutustason ja maantieteellisen sijainnin mukaan, mikä tuodaan esille myös luonnoksessa. Lisäksi Suomessa esiintyy todistetusti rekrytointisyrjintää, joka asettaa maahanmuuttaneet hyvin eriarvoiseen asemaan työhaussa ja rekrytoinneissa.

Työperustaisella oleskeluluvalla maahan tulleiden kielitaidossa sekä tietämyksessä suomalaisesta yhteiskunnasta voi olla paljon eroavaisuuksia. Myös työn saamista edistävien verkostojen puute asettaa haasteita työllistymiselle. Kolmen kuukauden suoja-aika ottaa huomioon ihmisten yksilölliset elämäntilanteet kuten terveydentilan, perhesuhteet tai edellisen työn päättymiseen liittyvät syyt. Näkemyksemme mukaan pidempi suoja-aika uuden työn etsimiselle tukisi myös perhe-elämän suojaa ja lapsen oikeuksien toteutumista, sillä uusi lainsäädäntö vaikuttaa väistämättä myös työttömäksi jääneen maahanmuuttaneen perheeseen. Pidempi suoja-aika vähentäisi myös työttömyysjakson aiheuttamia työntekijään ja tämän perheeseen kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia kuten epävarmuutta ja psyykkistä kuormitusta.

Pidämme hyvänä sitä, että erityisasiantuntijoille, johtajille ja muille mainituille ryhmille sekä yli kaksi vuotta maassa oleskelleille henkilöille on tarkoitus säätää EU-direktiivin ((EU) 2024/1233 11 artiklan 4 kohta) asettamaa minimitasoa suotuisampi säätely, jolloin suoja-aika uuden työn löytämiseen on kuusi kuukautta. Pidämme pidempää aikaa perusteltuna ja tarpeellisena, mutta käytännössä eri pituiset suoja-ajat asettavat työttömäksi jääneet maahanmuuttaneet eriarvoiseen asemaan suhteessa ammattialaan, oleskeluluvan tyyppiin sekä maassa oleskelun pituuteen. Pitkiä rekrytointeja voi olla myös muilla aloilla ja muissa työtehtävissä kuin johtajilla ja erityisasiantuntijoilla. Myös loma-ajat vaikuttavat rekrytointeihin, eikä avoimia työpaikkoja ole välttämättä tarjolla ympäri vuoden. Esityksessä ei ole syytä tai toisesta käsitelty vaihtoehtoa, jossa suoja-aika olisi kaikille oleskelulupatyypeille ja maassa oleskelun ajasta riippumatta kuusi kuukautta.

Suomen Pakolaisapu suosittaa, että yhdenvertaisuuden ja työntekijän aseman parantamiseksi suoja-aika uuden työn löytämiselle tulisi olla kaikkien työperustaisten oleskelulupatyyppeiden kohdalla vähintään kuuden kuukauden mittainen. Suoja-aika voisi olla myös tätä pidempi. Lisäksi Maahanmuuttovirastolle tulisi mahdollistaa yksilöllinen harkinta suoja-ajan pidentämiseksi yli kuuden kuukauden mittaiseksi.

Työperäisen hyväksikäytön näkökulmasta haluamme tuoda esille, että erityisesti juuri maahan saapuneet työntekijät ovat usein riippuvaisia työnantajastaan ja vaikeassa neuvotteluasemassa suhteessa työnantajaansa, mikä altistaa heidät hyväksikäytölle. Yksi työperäisen hyväksikäytön muoto on toiminta, jossa työnantaja palkkaa ulkomailta työvoimaa valheellisin lupauksin tai työpaikkoihin, joita ei todellisuudessa ole olemassa. Näin ollen kaikki maahan saapuvat työntekijät eivät välttämättä aloita työskentelyä sen sopimuksen puitteissa, jonka myötä he ovat saaneet oleskeluluvan, tai heidät irtisanotaan työstä perusteettomasti ja laittomasti.

Työperäisissä väärinkäyttötapauksissa käytetään usein hyväksi työntekijän puutteellista tietoa suomalaisen työelämän säännöistä ja tämän omista oikeuksista. Hyväksikäyttöön syyllistyvät työnantajat voivat antaa virheellistä tietoa Suomen viranomaisista, henkilön oikeuksista tai pelotella ja uhkailla heitä. Luonnoksessakin todetaan riskinä se, että muutoksen myötä maahanmuuttaneet työntekijät voivat joutua hyväksymään heikommat työolot, palkkauksen tai muuta hyväksikäyttöä pysyäkseen maassa. Hyväksikäytön uhriksi joutunut henkilö ei välttämättä luota viranomaisiin, uskalla kertoa hyväksikäytöstä tai tiedä, mistä hakea apua. Riski koskee erityisesti aloja, joissa on aikaisemmin havaittu väärinkäytöksiä, kuten siivous-, maatalous-, ravintola- ja rakennusala. Liian lyhyt suoja-aika voi myös johtaa tilanteisiin, jossa aikapaineen vuoksi hyväksikäytön uhriksi joutunut henkilö ei hae apua tai tiedä mahdollisuudesta ihmiskaupan uhrien oleskelulupa. Esityksen vaikutuksia tulisikin arvioida nykyistä laajemmin ja omana kokonaisuutenaan työperäisen hyväksikäytön torjunnan sekä uhrien tukemisen näkökulmasta.

Esityksessä asetetaan ehto, jonka myötä työttömäksi jääneen maahanmuuttaneen täytyy pystyä takaamaan oma toimeentulonsa työttömyysjakson aikana turvautumatta sosiaalietuuksiin. Tämä voi johtaa taloudellisiin paineisiin ja tilanteisiin, jossa työttömäksi jäänyt henkilö joutuu toimeentulonsa turvaamiseksi vastaanottamaan pimeän työn tai työn, joka ei vastaa hänen osaamistaan, kokemustaan tai koulutustaan. Uuden säätelyn soveltamisen yhteydessä on pidettävä huoli siitä, että toimeentulon vaatimisesta työttömyysjakson aikana ei muodostu itsessään hyväksikäytölle altistava mekanismi. Toimeentuloedellytys aiheuttaa erityisesti paineita sellaisille työntekijöille, joilla on lapsia ja muuta perhettä, joiden oleskelulupa on sidottu työntekijän oleskelulupa.

Pidämme huolestuttavana myös esityksen kirjausta, jonka mukaan “uuden työn etsimistä koskeva aika olisi olemassa vain tilanteessa, jossa oleskelulupa on vielä voimassa ja sen pituus olisi tällöin enintään voimassa olevan luvan jäljellä oleva pituus, [...]”. Tämä tarkoittaa sitä, että työttömyysjakson osuessa lähelle oleskeluvan päättymistä työntekijällä voisi olla käytännössä vain päiviä tai viikkoja uuden työn löytämiseen. Osaavan työvoiman maassa pitämisen edistämiseksi olisi suotavaa, että Maahanmuuttovirastolla olisi edelleen mahdollisuus käyttää yksilöllistä harkintaa tilanteissa, joissa oleskelulupa on pian päättymässä, mutta henkilöllä olisi hyvät mahdollisuudet työllistyä uudelleen toiseen työpaikkaan Suomessa.

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?**

Ei / No

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

Uuden ilmoitusvelvollisuuden myötä saadaan kerättyä entistä luotettavammin ajantasaista tietoa ulkomaisen työvoiman työsuhteen päättymisistä ja työntekijöiden tarpeesta uudelle työpaikalle. Näkemyksemme mukaan selkeä määräaika selkeyttää työnantajaan kohdistuvaa uutta ilmoittamisvelvoitetta. Kuitenkin 7 tai 10 päivän määräaikaa voidaan pitää varsin lyhyenä aikana ilmoituksen tekemiseen. Liian lyhyt määräaika voi johtaa veloitteen tahattomaan laiminlyöntiin ja tarpeettomiin sanktioihin esimerkiksi loma-aikojen, sairauspoissaolojen, kiireen tai inhimillisen virheen vuoksi. Esimerkiksi 14 vuorokauden määräaika antaisi työnantajille enemmän liikkumavaraa ja helpottaisi työnantajaan kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

Lisäksi myös työntekijällä tulisi olla mahdollisuus itse ilmoittaa työsuhteen päättymisestä viranomaiselle. Näissä tilanteissa tulee varmistaa, että työntekijä saa riittävästi tietoa TE-toimiston palveluista sekä muista työnhakua tukevista palveluista. Työperäisen hyväksikäytön torjunnan ja ennaltaehkäisyn näkökulmasta tulisi varmistaa, että työttömäksi jääneellä henkilöllä on mahdollisuus tuoda ilmi mahdolliset väärinkäytökset ja hänelle tarjotaan riittävästi tietoa hänen oikeuksistaan sekä saatavilla olevista tukipalveluista.

Ilmoittamisvelvollisuuden asetuksen 82§ sanamuodot ovat joltain osin epäselviä ja vaikeasti tulkittavia. Pakolaisapu toivoo selkeämpää kirjausmuotoa erityisesti siihen, mistä hetkestä alkaen ehdotettu 7 tai 10 päivän määräaika ilmoituksen tekemiselle alkaa työsuhteen päättyessä.

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

Lakiesityksen myötä työnantajan tulee ilmoittaa jatkossa viranomaisille sekä ulkomaisen työntekijän työhön ottamisesta että työsuhteen päättymisestä. Molempiin ilmoittamisvelvollisuuksiin ehdotetaan sovellettavaksi työnantajaan kohdistuvia sanktioita nykyisen ulkomaalaislain ja rikoslain puitteissa. Mahdollisten sanktioiden toivotaan toimivan pelotteena, joka kannustaa työnantajia noudattamaan velvoitetta.

Käytännössä sanktio työhön ottamisen tai työsuhteen päättymisen ilmoittamatta jättämisestä olisi sakkorangaistus työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta tai mahdollisesti niin sanottu pidättäytymispäätös. Pidättäytymispäätöksen myötä työnantaja ei voi palkata uusia työntekijöitä ulkomailta määräaikana, joka on minimissään kolme kuukautta ja pisimmillään 12 kuukautta.

Pakolaisapu katsoo, että lainsäädännön tasolla nykyinen sanktiosäätely on periaatteessa riittävä sellaisenaan. Sanktioiden osalta merkittäväksi käytännön haasteeksi muodostuu kuitenkin ilmoittamisvelvollisuuden valvonta. Lakiin on jo nykyisellään kirjattu työnantajan velvollisuus

ilmoittaa maahanmuuttoviranomaisille muun kuin Euroopan unionin kansalaisen palkkaamisesta sanktion uhalla. Työhön ottamisen yhteydessä ilmoittamisvelvollisuuteen liittyvät sanktiot ovat kuitenkin osoittautuneet tehottomiksi, sillä ilmoittamisvelvollisuuden toteutumista on käytännössä vaikea seurata ja valvoa. Myös esityksessä todetaan suoraan, että ”ilmoittamisvelvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi kuitenkin olla vaikea saada tietoa” (s. 24). Työnantajien osalta jo pelkkä työsuhteen alussa edellytetty ilmoittamisvelvollisuus on koettu vaikeaksi täyttää.

Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miten asiaa käytännössä valvotaan tai mille viranomaiselle valvonta kuuluu. Työsuojeluviranomainen on omassa lausunnossaan todennut, että viranomaistahona sillä ei ole käytännössä mahdollisuutta valvoa kattavasti velvollisuuden täyttämistä. Näin ollen saman sanktiosäätelyn soveltaminen työsuhteen päättymisen yhteydessä voi johtaa tilanteisiin, jossa työnantajat eivät noudata heille asetettua velvoitetta eikä velvollisuuden laiminlyönti tule viranomaisen tietoon. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota sanktiosäätelyn toimeenpanoon sekä ilmoittamisvelvollisuuden tehokkaaseen ja toimivaan valvontaan.

Pidämme tärkeänä, että muutoksen myötä huolehditaan siitä, että työnantajan ilmoittamisvelvollisuus tai velvollisuuden laiminlyönti ei vaikuta negatiivisesti työntekijän asemaan ja oleskeluoikeuteen tai luo esteitä uuden työn etsimiseen. Lisäksi tulisi pitää huolta siitä, että uusi ilmoittamisvelvollisuus ja siihen kytketyt sanktiot eivät vaikuta negatiivisesti työnantajien halukkuuteen palkata työntekijöitä ulkomailta. Ilmoittamisen käytännöt on tehtävä riittävän sujuviksi työnantajalle sekä varmistettava, että tieto ilmoittamisvelvollisuudesta ja sen määräajoista tavoittaa työnantajat.

Työperäisen hyväksikäytön torjunnan näkökulmasta pidämme hyvänä asiana sitä, että ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen seuranta kohdistaa valvontaa työnantajan toimintaan. Ilmoittamisvelvollisuuden toteutumisen seurannan kautta voitaisiin tunnistaa työperäiseen hyväksikäyttöön liittyviä tilanteita esimerkiksi laittomien ja toistuvien irtisanomisten osalta. Kuitenkin ilmoittamisvelvollisuuden vähäisen valvonnan vuoksi on todennäköistä, että ilmoituksia työnteon lopettamisesta jää tekemättä, eikä sanktion uhka toimi riittävänä pelotteena velvoitteen noudattamiselle. Jos työnantaja on syyllistynyt työperäiseen hyväksikäyttöön, sakko tai 3–12 kuukauden pituinen pidättäytymispäätös ei ole riittävä rangaistus, jolla saataisiin lopetettua työntekijään kohdistuvat väärinkäytökset ja vastuutettua hyväksikäyttöön syyllistyneet työnantajat. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointia ei voida pitää tehokkaana keinona torjua työperäistä hyväksikäyttöä, vaan sen ennaltaehkäisyyn vaaditaan muita vahvoja ja läpileikkaavia toimenpiteitä sekä lainsäädännön, valvonnan ja viranomaistyön osalta.

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

Pakolaisapu pitää esitystä työnteko-oikeuden laajentamisesta työvoimapula-aloille hyvänä ja kannatettavana. Työnteko-oikeuden laajentaminen antaa työttömäksi jääneille henkilöille nykyistä laajemmat ja joustavammat mahdollisuudet työskentelyyn Suomessa.

Jotta uudistus todella tukee työllistymistä, Pakolaisavun näkemyksen mukaan listauksen hyväksyttävistä aloista ei tulisi olla liian suppea, sillä monilla työvoimapula-aloilla vaaditaan erityistä osaamista ja koulutusta, jota ei ole muilla sektoreilla työskentelevillä henkilöillä. Mahdollisuus työskennellä laajasti useilla eri aloilla parantaisi näkemyksemme mukaan maahanmuuttaneiden työllistymistä ja urakehitystä sekä parantaisi heidän asemaansa suomalaisilla työmarkkinoilla. Työnteko-oikeuden laajentamisella voidaan ehkäistä myös työperäistä hyväksikäyttöä ja harmaata taloutta.

Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

Mahdolliset muut huomiot esityksestä

Possible other comments on the proposal

-

Ahlberg Melissa
Suomen Pakolaisapu ry