

MAKO Grandell Ariann(TEM)

12.11.2021
JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto työnantajasanktiodirektiivin soveltamisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 1.10.2021 tiedonannon maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun direktiivin 2009/52/EY (työnantajasanktiodirektiivi) soveltamisesta.

Tiedonantoa on käsitelty kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä 4.10.2021. Tiedossa ei ole, että itse tiedonantoa olisi enää tarkoitus käsitellä neuvoston rakenteissa.

Tiedonantoa käsitellään komission Irregular Migration Expert Group on the Employers Sanctions Directive kokouksessa 29.11.2021.

Suomen kanta

Suomi tukee direktiivin vaikuttavuuden tarkastelua ja sen arviointia, miten direktiivin vaikuttavuutta voitaisiin lisätä. Valtioneuvosto muodostaa kannan mahdollisiin direktiiviin ehdotettaviin muutoksiin ja muihin mahdollisiin kehittämis ehdotuksiin erikseen, kun ehdotukset on annettu.

Suomi korostaa valvonnassa moniviranomaisyhteistyön merkitystä sekä EU-tasolla että kansallisesti. Tämä vähentää päällekkäistä työtä ja lisää toiminnan vaikuttavuutta.

Seuraamukset:

Suomessa laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden työnteke ei ole näyttäytynyt isona ilmiönä. Näin ollen Suomi katsoo, että jäsenmailla tulisi jatkossakin olla harkinnanvaraa sen suhteen, mitä toimenpiteitä ne ottavat käyttöön.

Suomi kannattaa direktiivin soveltamista koskevan tiedonvaihdon ja yhteistyön lisäämistä.

Suomen näkökulmasta seuraamusten tason arviointi ei lisäisi direktiivin vaikuttavuutta. Sen sijaan Suomi pitää tavoiteltavana, että lisätään työnantajien tietoa laillisen työnteon ja työhönoton mahdollisuuksista, laittoman työnteon ehkäisemiseksi tarvittavista toimista sekä laittomien muuttajien palkkaamisen riskeistä ja seurauksista. Lisäksi Suomi pitää

tärkeänä työntekijöiden tietotason nostamista sovellettavista työehdoista ja neuvonnan saatavuudesta, jotka ovat tärkeitä tekijöitä työntekijöiden oikeuksien toteutumisen ja työelämän pelisääntöjen paremman täytäntöönpanon kannalta.

Laittomien maahanmuuttajien oikeuksia suojaavat toimenpiteet:

Suomi pitää hyvänä komission aikomuksia laittomien siirtotyöläisten oikeuksia suojaavien toimenpiteiden osalta. Suomi tukee pyrkimyksiä hyvien käytäntöjen vaihtamisesta, vuoropuhelun käynnistämistä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa, pimeän työn vastaisen EU-foorumin asiantuntemuksen hyödyntämistä ja laittomille siirtotyöläisille suunnatun tiedotuksen kehittämistä.

Komission toimien perusteella saatavan tiedon seurauksena Suomi on valmis edistämään tietoisuutta kantelumekanismin käytöstä, arvioimaan ja mahdollisesti myös parantamaan näiden saatavuutta, turvallisten raportointikäytäntöjen käyttöönoton tarkastelua ja niiden toteuttamiskelpoisuuden selvittämistä ja tarvittaessa tukemaan ammattiliittoja ja kansalaisjärjestöjä tiedon ja neuvonnan, oikeudellisen avun ja muiden palvelujen tarjoamisessa laittomille siirtotyöläisille, vaikkakin ilmiö näyttäytyy Suomessa pienenä.

Valvonta:

Valvonnan osalta Suomi kannattaa komission ja jäsenmaiden välistä yhteistyötä, hyvien käytäntöjen vaihdon lisäämistä jäsenmaiden tarkastusvirastojen välillä ja Europan työviranomaisen tukemia jäsenmaiden yhteisiä tai samanaikaisia tarkastuksia sekä mahdollisuutta hyödyntää pimeän työn vastaisen EU-foorumin asiantuntemusta. Suomi pitää myös hyvänä komission tavoitetta edistää hyvien käytäntöjen vaihtoa hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja mahdollisuutta saada valvontaa varten koulutusta.

Huomattavat puutteet tiedoissa:

Suomi pitää hyvänä komission aikomusta perustaa Euroopan muuttoliikeverkoston tuella tietotekninen raportointijärjestelmä ja tietokanta seuraamuksia, suojelutoimenpiteiden käyttöä ja tarkastuksia koskevaa tiedonkeruuta varten sekä erityisesti selkeiden raportointikriteerien ja vaatimusten määrittelyä.

Raportointikriteerien määrittelyn tuloksena Suomi voi pyrkiä parantamaan tiedonkeruutaan viranomaisyhteistyöllä.

Pääasiallinen sisältö

Komission tiedonannossa tarkastellaan työnantajasanktiodirektiivin käytännön soveltamista komission ilmoitettua uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa, että se aikoo arvioida, miten direktiivin vaikuttavuutta voidaan vahvistaa ja onko tarpeen toteuttaa lisätoimia.

Työnantajasanktiodirektiivi on EU:n oikeudellinen kehys, jonka tarkoituksena on ehkäistä laittomien maahanmuuttajien työskentelyä ja heidän haavoittuvan asemansa hyväksikäyttöä. Direktiivissä säädetään laittomien maahanmuuttajien työnantajille määrättävistä seuraamuksista ja toisaalta laittomien maahanmuuttajien oikeuksien suojaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Direktiivi antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa

direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä mahdollistaa kansallisten erityispiirteiden huomioimisen. Valitun lähestymistavan tulee kuitenkin olla tehokas.

Suomi on implementoinut direktiivin tekemällä muutoksia muun muassa työsopimuslakiin, ulkomaalaislakiin ja lakiin työntekijöiden lähettämisestä. Suurimmat muutokset tehtiin työsopimuslakiin, johon säädettiin 11 a luku, joka koskee työnantajien yhteisvastuuta palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä.

Komissio toteaa, että jotta laittomaan maahanmuuttoon voidaan puuttua, tulee kiinnittää huomiota muuttoliikettä aiheuttaviin tekijöihin ja niihin työmarkkinoihin, joilla laittomasti maassa oleskelevat työllistyvät. Tiedonannossa määritetään tarvittavat toimet direktiivin täytäntöönpanon vahvistamiseksi ja keskitytään kolmeen keskeiseen toimintalaan eli työnantajiin kohdistettaviin seuraamuksiin, laittomien muuttajien oikeuksia suojaaviin toimenpiteisiin ja tarkastuksiin.

Tiedonanto seuraa toukokuussa 2014 julkaistua ensimmäistä täytäntöönpanokertomusta ja se perustuu tietoihin, joita on saatu jäsenvaltioilta (muun muassa tiedot vuosina 2019 ja 2020 tehdyistä tarkastuksista ja niiden tuloksista) ja monilta eri sidosryhmiltä, erityisesti ammattiliitoilta, työnantaja- ja toimialajärjestöiltä, kansalaisjärjestöiltä ja muuttajien edustajilta. Lisäksi siinä otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeusviraston työ laittomien muuttajien suojelemiseksi työvoiman hyväksikäytöltä. Tiedonannolla pyritään kartoittamaan tietä eteenpäin. Komissio panee vuoden 2022 loppuun mennessä täytäntöön tässä tiedonannossa esitetyt toimenpiteet ja raportoi saavutetuista tuloksista seuraavassa täytäntöönpanokertomuksessa, jonka on määrä valmistua viimeistään vuonna 2024.

Komission harkitsee tiedonannon seurauksena tapahtunut edistys sekä laittoman työnteon alalla mahdollisesti tapahtunut kehitys huomioon ottaen, onko voimassa olevaa oikeudellista kehystä tarpeen muuttaa.

Työnantajiin kohdistettavat seuraamukset

Komissio pitää tärkeänä varmistaa, että kaiken tyyppiset työnantajat saavat tietää ja ovat tietoisia laillisen työnteon ja työhönoton mahdollisuuksista, laittoman työnteon ehkäisemiseksi ja välttämiseksi toteutettavista toimista sekä laittomien muuttajien palkkaamisen riskeistä ja seurauksista.

Lisäksi komissio toteaa, että vaikka jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen saattaneet seuraamuksia koskevat direktiivin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään, vaihtelevat lähestymistavat huomattavasti jäsenmaiden välillä. Ratkaisuihin vaikuttavat esimerkiksi erilaiset kansalliset seuraamusjärjestelmät, laittoman työnteon sosiaaliset vaikutukset ja sitä koskevat käsitykset, taloudellinen tilanne ja palkkataso sekä laittoman työnteon esiintyvyys taloudessa. Jäsenmaat ovat myös tehneet erilaisia valintoja muiden toimenpiteiden (esimerkiksi sulkeminen julkisen tuen, EU:n rahoituksen tai julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle) käytön osalta.

Taloudelliset seuraamukset

Komissio toteaa, että kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet työnantajiin kohdistettavia taloudellisia seuraamuksia koskevat säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta seuraamusten suuruuksissa on huomattavia eroja. Komission mukaan erot johtuvat muun muassa jäsenvaltion taloudellisesta tilanteesta ja vähimmäispalkkatasosta. Myös

työnantajatyypin (esimerkiksi kotitalous tai yritys) vaikuttaa seuraamusten määrään ja luonteeseen.

Suomessa seuraamuksen suuruus on vähintään 1 080 euroa ja enintään 32 340 euroa (Työsopimuslain 11 a luvun 3 § ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus työsopimuslaissa säädetyn seuraamusmaksun euromäärien tarkistamisesta). Suomessa seuraamusmaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon, että työnantajana toimii luonnollinen henkilö, jos työolot eivät osoita erityistä hyväksikäyttöä. Direktiivin mukaisia taloudellisia seuraamuksia ei Suomessa ole määrätty työnantajille, mikä johtuu ainakin osittain siitä, että direktiivin soveltamisala koskee vain maassa laittomasti oleskelleiden työntekoa. Suomessa huomattavasti tavallisempaa on työnteko ilman työnteko-oikeutta tilanteessa, jossa henkilö kuitenkin oleskelee maassa laillisesti. Lisäksi seuraamusmaksu on toissijainen rikosoikeudellisiin seuraamuksiin nähden, mikä kaventaa seuraamusmaksun käyttöalaa entisestään.

Rikosoikeudelliset seuraamukset

Tiedonannossa todetaan, että useimmissa jäsenvaltioissa laitton työnteko on rikos sinänsä, kun taas jotkut jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet laittoman työnteon direktiivissä säädettyissä olosuhteissa (vakavat laittoman työnteon tapaukset, joihin liittyy raskauttavia seikkoja, kuten toistuvat rikkomukset, työhön otettujen laittomien muuttajien huomattava määrä, laittomien muuttajien työllistäminen erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa tai ihmiskaupan uhrien ja alaikäisten työllistäminen). Rikosoikeudellisten seuraamusten ankaruudessa on kuitenkin eroja jäsenvaltioiden välillä sekä mahdollisen vankeusrangaistuksen pituuden osalta (rangaistukset vaihtelevat kahdeksasta päivästä 12 vuoteen) että sovellettavan sakon määrän osalta. Lisäksi tiedoissa työnantajiin kohdistettavien rikosoikeudellisten seuraamusten käytännön soveltamisesta ja käynnistettyjen menettelyjen määristä on huomattavia puutteita. Komission näkemyksen mukaan nämä seikat viittaavat siihen, että direktiivillä on ollut rajallinen vaikutus laittoman työnteon estämiseen seuraamusten avulla ja ettei direktiivillä ole vielä pystytty luomaan tehokkaisiin, oikeasuhteisiin ja varoittaviin seuraamuksiin perustuvaa toimivaa kehystä kaikkialla EU:ssa.

Suomessa luvaton työnteko on kriminalisoitu rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttönä, josta rangaistus on sakko tai vankeutta enintään yhdeksi vuodeksi, ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena (ulkomaalaislaki 186 §), josta voidaan tuomita sakkorangaistus. Lisäksi hyväksikäytön osalta soveltuvia rikosnimikkeitä voivat olla työsyryntä, kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä kiskonta ja ihmiskauppa.

Muut hallinnolliset toimenpiteet

Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenmaat voivat kohdistaa työnantajiin myös muita hallinnollisia toimenpiteitä, joita ovat muun muassa julkisten etuuskien menettäminen, sulkeminen julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle, julkisten avustusten takaisinperintä, toimipaikkojen pysyvä tai väliaikainen sulkeminen ja toimiluvan peruuttaminen. Direktiivissä säädetään myös mahdollisuudesta julkaista luettelo rikokseen syylistyneistä työnantajista.

Toimenpiteiden toteuttaminen ja käyttöönotto vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Ainoastaan yhdeksän jäsenvaltiota on sisällyttänyt kaikki neljä hallinnollista toimenpidettä kansalliseen lainsäädäntöönsä. Vaikka kaikki jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet vähintään yhden toimenpiteen kansalliseen lainsäädäntöönsä,

käytännössä ainoastaan kahdeksan jäsenvaltiota ilmoitti käyttäneensä niitä. Koko työnantajaketjun vastuun toteutumisessa alihankintaketjuissa komissio näkee myös puutteita. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi tehostaa toimiaan pääasiallisten toimeksiantajien saattamiseksi vastuuseen alihankintaketjussa tapahtuneista rikkomuksista. Tämä pätee myös laittomien työntekijöiden välittäjiin, sillä niiden rooli on samankaltainen kuin työnantajilla.

Suomessa on käytössä tietyin edellytyksin sulkeminen hankintamenettelyjen ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi ja osittain julkisten hankintojen piiristä poissulkeminen. Myös liiketoiminnan harjoittamista koskevan luvan peruuttaminen (liiketoimintakieltoon määrääminen) on joissakin tapauksissa mahdollista.

Toimet työnantajiin kohdistettavien seuraamusten tehokkuuden parantamiseksi

Komission näkemyksen mukaan ei nykytilassa ole mahdollista tehdä päätelmiä siitä, ovatko käytännössä sovelletut seuraamukset varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia ja onko niillä merkittävä vaikutus laittomien muuttajien laittoman työnteon ehkäisemiseen. Tämä johtuu komission mukaan siitä, että vaikka jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittää joustavasti sopivimman tasoiset kansalliset seuraamukset, tarvitaan yhteisymmärrys siitä, mitä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset ovat käytännössä ja mikä on niiden vaikutus.

Komissio aikoo

- edistää jäsenvaltioiden ja sidosryhmien välistä vuoropuhelua hallinto- ja rikosoikeusasiantuntijoiden tuella jäsenvaltioiden auttamiseksi kansallisten taloudellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten tason määrittämisessä ja mukauttamisessa sekä kerätä asiaa koskevaa tietoa kansallisilta viranomaisilta
- auttaa jäsenvaltioita suunnittelemaan ja toteuttamaan riskialoilla toimiville työnantajille suunnattuja tiedotus- ja ehkäisykampanjoita ja hyödyntää tässä yhteydessä pimeän työn vastaisen EU-foorumin asiantuntemusta käynnistää uudelleen työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevaa direktiiviä käsittelevän laittoman muuttoliikkeen asiantuntijaryhmänsä toiminnan asiantuntija-, tiedonvaihto- ja tukiverkostona jäsenvaltioille.

Jäsenvaltioiden olisi

- arvioitava kansallisten taloudellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten tasoa määrittääkseen, ovatko ne tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia laittoman työnteon torjumiseksi
- tehostettava toimia, joiden avulla lisätään tietoisuutta ja annetaan työnantajille tietoa laillisen työnteon ja työhönoton mahdollisuuksista, laittoman työnteon ehkäisemiseksi tarvittavista toiminnoista sekä laittomien muuttajien palkkaamisen riskeistä ja seurauksista.

Laittomien muuttajien oikeuksia suojaavat toimenpiteet

Työnantajasanktiodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ja 13 artiklassa säädetään laittomien muuttajien oikeuksista. Tarkoituksena on varmistaa, että he saavat riittävästi tietoa oikeuksistaan ja voivat tehdä kanteluja työrikkomuksista ja vaatia palkkasaatavien maksamista. Komission näkemyksen mukaan direktiivissä säädetyn suojan toteuttamiseksi tarvitaan edelleen lisätoimia etenkin tiedonsaannin, oikeussuojan

saatavuuden, palkkasaatavien perimisen ja tilapäisten oleskelulupien myöntämisen osalta.

Tiedonsaanti

Komissio on havainnut, ettei laittomilla siirtotyöläisillä välttämättä ole riittävää tietämystä työnantajasanctiodirektiivin mukaisista oikeuksistaan. Sen havaintojen mukaan suurin osa jäsenvaltioista ei anna laittomien siirtotyöläisten tilanteen kannalta olennaista kohdennettua tietoa vaan ainoastaan yleistä tietoa työntekijöiden oikeuksista. Joissakin tapauksissa tietoa annetaan vain työterveys- ja työturvallisuusasioista, eikä siihen sisälly palkkasaatavia koskevaa tietoa. Muissa jäsenvaltioissa annetaan kohdennettua tietoa, mutta usein ainoastaan palauttamismenettelyn yhteydessä. Komission näkemyksen mukaan laittomien siirtotyöläisten vähäiset tiedot heille kuuluvista oikeuksista on yksi työvoiman hyväksikäyttöön liittyvistä riskitekijöistä, sillä laittomat siirtotyöläiset eivät välttämättä pysty itse tunnistamaan tällaisia riskejä.

Oikeussuojan saatavuus, palkkasaatavat ja tilapäisten oleskelulupien myöntäminen

Työnantajasanctiodirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön erityisiä mekanismeja, joiden avulla laittomat muuttajat voivat tehdä kantelun toimivaltaisille viranomaisille joko suoraan tai kolmansien osapuolten (esimerkiksi ammattiliittojen, työntekijäjärjestöjen tai kansalaisjärjestöjen) välityksellä. Kantelu on voitava tehdä myös muuttajan poistuttua jäsenvaltiosta. Laittomat siirtotyöläiset voivat lisäksi saada näiltä kolmansilta osapuolilta tukea hallinnollisissa tai siviilioikeudellisissa menettelyissä. Komission mielestä kantelumekanismit voisivat toimia tehokkaammin. Kantelun tekemiseen liittyvien vaikeuksien lisäksi laittomilla muuttajilla on ongelmia myös palkkasaatavien saamisessa. Puutteita on komission näkemyksen mukaan varsinkin siinä, miten palkkasaatavia käytännössä pystytään vaatimaan tilanteissa, joissa laittomasti työskennelleet henkilöt ovat jo poistuneet jäsenvaltioiden alueelta. Tilapäiset oleskeluluvat, joita laittomasti työskennelleet henkilöt voivat saada osallistuakseen oikeuskäsittelyihin komissio näkee positiivisina, mutta toteaa, että työvoiman hyväksikäyttöä kokeneilla laittomilla muuttajilla on käytännössä havaittu olevan vaikeuksia hyödyntää oleskelulupamenettelyjä tai täyttää lupien myöntämisedellytykset.

Laittomasti maassa oleskellut ja työskennellyt kolmannen maan kansalainen voi ulkomaalaislain 52 d §:n nojalla saada tilapäisen oleskeluluvan Suomeen. Palkkasaatavien vaatiminen tuomioistuinteitse on mahdollista myös laittomasti maassa oleskelleelle henkilölle.

Toimet muuttajien oikeuksien suojelun parantamiseksi

Komissio toteaa, että laittomilla siirtotyöläisillä vaikuttaisi olevan vaikeuksia tosiasiallisesti saada tietoa ja käyttää kantelumekanismeja. Tarkkoja tietoja aiheesta ei kuitenkaan ole saatavilla.

Komissio aikoo

- tukea sellaisten hyvien käytäntöjen vaihtoa, jotka koskevat tehokkaita kantelumekanismeja ja käytännön toimintalinjoja tai käytäntöjä, joilla helpotetaan laittomien siirtotyöläisten yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa
- käynnistää vuoropuhelun työmarkkinaosapuolten, työnantajajärjestöjen, ammattiliittojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa ja hyödyntää pimeän työn

vastaisen EU-foorumin asiantuntemusta

- tukea laittomille siirtotyöläisille suunnattujen ja heidän oikeuksiaan koskevien tiedotus- ja valistuskampanjoiden kehittämistä yhteistyössä liike-elämän järjestöjen, ammattiliittojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Jäsenvaltioiden olisi

- parannettava kantelumekanismien saatavuutta laittomien muuttajien kannustamiseksi tekemään kanteluja laittoman työnteon ja hyväksikäytön tapauksessa
- otettava käyttöön turvallisia raportointikäytäntöjä tai -protokollia, jotta laittomat siirtotyöläiset voivat tehdä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa ilman riskiä siitä, että heidän maahanmuuttotilanteensa vaikuttaa heidän oikeuksiensa käyttöön
- tuettava ammattiliittoja ja kansalaisjärjestöjä tiedon ja neuvonnan, oikeudellisen avun ja muiden palvelujen tarjoamisessa laittomille siirtotyöläisille.

Tarkastukset

Jäsenvaltioiden suorittamat tarkastukset

Komissio näkee tarkastukset tärkeimpänä työkaluna laittomia siirtolaisia palkkaavien työnantajien ja hyväksikäyttötilanteiden havaitsemiseksi. Jäsenvaltioiden tarkastuskäytännöt vaihtelevat, minkä komissio näkee johtuvan siitä, ettei riskialoja tunnisteta, tarkastuksia tehdään myös riskialoilla liian vähän, resurssit ovat riittämättömiä ja maahanmuuttajien kanssa toimiminen on tarkastajille vaikeaa. Komissio näkee myös jäsenvaltioiden toimittamissa tarkastustiedoissa merkittäviä puutteita.

Vaikka riskialat ovat suhteellisen samoja kaikissa jäsenvaltioissa näkee komissio, että uusiakin tulisi pystyä taloudellisen toiminnan kehittyessä havaitsemaan. Tällainen ala on esimerkiksi alustatyö. Komission mielestä nykyisessä järjestelmässä tehtyjen tarkastusten määrä ei todennäköisesti saa työnantajia luopumaan laittomien siirtotyöläisten palkkaamisesta.

Toimet tarkastusten tehostamiseksi

Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden olisi kohdennettava tarkastuksia paremmin ja kohdentamiseen tarvittaisiin säännöllistä arviointia riskialoista.

Suomessa kohdennetaan jo nyt valvontaa riskiperusteisesti niille aloille, joilla on suurin luvattoman työnteon riski ja Suomessa tehdään vuosittaista arviointia siitä, mille aloille tarkastustoimintaa tulevaisuudessa kannattaisi suunnata. Suomen työsuojeluhallinnolle monipuolinen moniviranomaisyhteistyö on tärkeässä roolissa ja se auttaa tunnistamaan myös laitonta työnteoa.

Suomessa myös koulutetaan tarkastajia säännöllisesti hyväksikäytön ja ihmiskaupan tunnistamiseen sekä ylipäättään ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksista. Vuonna 2020 ja 2021 on työsuojeluviranomaisen koulutusyksikkö, joka toimii Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, järjestänyt kahdeksan aiheisiin jollakin lailla liittyvää koulutustapahtumaa. Lisäksi kaikkien työsuojelutarkastajien käymän peruskoulutuksen yhteydessä järjestetään aiheeseen liittyvää koulutusta. Vuodelle 2022 on suunnitteilla aiheisiin liittyen neljä eri koulutuskokonaisuutta.

Komissio aikoo

- tehdä tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa mahdollisten vuotuisten tavoitteiden määrittämiseksi tarkastuksille, jotka koskevat riskialojen työnantajia
- edistää sellaisten hyvien käytäntöjen vaihtoa, jotka koskevat tarkastuksia, riskialojen määrittämistä ja yhteistyötä tarkastusvirastojen välillä, ja hyödyntää pimeän työn vastaisen EU-foorumin asiantuntemusta
- edistää hyvien käytäntöjen vaihtoa hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi, mukaan lukien yhteiset tarkastukset erikoisyksiköiden kanssa
- tutkia mahdollisuutta tukea jäsenvaltioita työsuojelutarkastajien kouluttamisessa yhteistyössä perusoikeusviraston kanssa.

Jäsenvaltioiden olisi

- varmistettava, että tarkastukset kohdistetaan niille talouden aloille, joilla on suurin laittoman työnteon riski, että ne kattavat merkittävän osan näiden alojen työnantajista ja että ne suoritetaan säännöllisin väliajoin
- tehtävä kattavia ja säännöllisiä riskinarviointoja, joissa tarkastellaan myös uusia ja kehittyviä talouden aloja, kuten alustataloutta, riskialojen tunnistamiseksi ja niistä tiedottamiseksi komissiolle
- annettava työsuojelutarkastajille koulutusta työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin mukaisista laittomien siirtotyöläisten oikeuksista sekä hyväksikäytön ja ihmiskaupan tunnistamisesta.

Huomattavat puutteet tiedoissa

Komissio huomauttaa, että sen vuosittain jäsenvaltioilta saamissa tiedoissa on puutteellisuuksia, eikä kaikkia tarvittavia tietoja ole saatavilla.

Komissio aikoo

- perustaa Euroopan muuttoliikeverkoston tuella tietoteknisen raportointijärjestelmän ja tietokannan seuraamuksia, suojelutoimenpiteiden käyttöä ja tarkastuksia koskevaa tiedonkeruuta varten
- määritellä selkeät raportointikriteerit ja -vaatimukset yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Jäsenvaltioiden olisi

- raportoitava vuosittain ja oikea-aikaisesti tarkastuksista ja niiden tuloksista (esim. aloitettujen ja päätettyjen menettelyjen sekä määrättyjen sakkojen ja rikosoikeudellisten seuraamusten kokonaismäärä)
- parannettava tiedonkeruuta kantelumekanismien soveltamisesta ja niiden tuloksista (esim. palkkasaatavia koskevien vaatimusten määrä, vaatimusten tulokset, työnantajia vastaan aloitettujen menettelyjen määrä).

Laittoman työnteon vastaisten EU:n toimien tehostaminen

Komissio toteaa yhteenvetona, että laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi EU:n on puututtava kaikkiin ilmiön osa-alueisiin kokonaisvaltaisella lähestymistavalla, kuten uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa todetaan. Unionin on muun muassa tehostettava toimiaan laittoman työnteon torjumiseksi, sillä laitton työnteoko toimii

laittoman muuttoliikkeen kannustimena ja hyväksikäytön ja riiston lähteenä. Tätä varten on tarpeen varmistaa työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin tehokkaampi täytäntöönpano ja valvonta.

Komissio toteaa, että direktiivin täytäntöönpanon aste vaihtelee jäsenvaltioissa. Erot kuvastavat direktiivin joustavuutta, mutta ne osoittavat myös, että seuraamuksia, suojelutoimenpiteitä ja tarkastuksia koskevia sääntöjä on käytetty yleisesti tehottomasti. Se toteaa, että merkittäviä parannuksia voidaan saada aikaan tehostamalla työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin nykyisten keskeisten säännösten soveltamista. Komissio kannustaa jäsenvaltioita noudattamaan tässä tiedonannossa esitettyjä keskeisiä suosituksia. Komissio edistää vuoropuhelua jäsenvaltioiden viranomaisten ja eri sidosryhmien kanssa muun muassa käynnistämällä uudelleen työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevaa direktiiviä käsittelevän laittoman muuttoliikkeen asiantuntijaryhmänsä vuonna 2021. Asiantuntijaryhmän työn tavoitteena on parantaa hyvien käytäntöjen tunnistamista ja jakamista jäsenvaltioiden kesken sekä tukea niitä direktiivin säännösten järjestelmällisessä tulkinnessa ja täytäntöönpanossa.

Tätä varten komissio tekee tiivistä yhteistyötä kansallisten sidosryhmien kanssa. Samalla kun komissio tukee jäsenvaltioita niiden täytäntöönpanopyrkimyksissä, se seuraa myös jatkuvasti direktiivin täytäntöönpanoa ja keskittyy tehokkaaseen täytäntöönpanon valvontaan. Komissio tekee myös yhteistyötä jäsenvaltioiden asianomaisten viranomaisten kanssa saadakseen lisätietoja direktiivistä johtuvien keskeisten seuraamuksiin, tarkastuksiin ja muuttajien oikeuksien suojeluun liittyvien velvoitteiden täytäntöönpanosta ja etsiäkseen mahdollisia ratkaisuja. Komissio käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kyseessä ei ole perussopimuksessa tarkoitettu unionin säädös. Komission tiedonanto ei edellytä päätöksentekoa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-jaostokäsittely, kirjallinen menettely 2.11- 5.11.2021
Maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat EU-6
Työsuojelu EU-26
Työoikeus EU-28

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Nykytilassa komissio ei ehdota lakimuutoksia. Tiedonannolla ei ole suoria vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 2, 21, 22 ja 26 kohtien perusteella.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

- KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun direktiivin 2009/52/EY soveltamisesta
- COM(2021) 592 final, 1. lokakuuta 2021

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Ariann Grandell, TEM/KAVOT, p. 0295 047 020
 Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, TEM/TTM, p. 0295 048 938
 Johtava asiantuntija Berit Kiuru, SM/MMO, p. 0295 488 283
 Erityisasiantuntija Kirsi Kyrkkö, STM/TTO, p. 0295 163 487

EUTORI-tunnus

EU/2021/1082

Liitteet

Viite COM(2021) 592

Asiasanat	työoikeus, laiton maahanmuutto
Hoitaa	SM, TEM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, UM, VM, VNK
