

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta (HE 252/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Harri Sivula, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Pekka Lindroos, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Hedelmän- ja Marjanviljelijäin liitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Maaseudun Työnantajaliitto MTA ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2021 vp

- KT Kuntatyönantajat

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017, kausityölaki). Ehdotettujen muutosten tavoitteena on helpottaa kausityöntekijän mahdollisuutta vaihtaa työnantajaa ja siten joustavoittaa kausityövoiman käyttöä. Myös aiemmin Suomessa kausityöntekijänä olleen ulkomaalaisen maahan paluuta helpotetaan. Lisäksi tavoitteena on keventää kausityöntekijöitä palkkaavien työnantajien hallinnollista taakkaa sekä pienentää ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön riskiä. Hallintovaliokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Ulkomaalaisilla kausityöntekijöillä on viime vuosina ollut Suomessa keskeinen merkitys erityisesti maatalouden alalla. Kausityöntekijöitä on tullut maahan noin 14 000—20 000 vuosittain. Tästä määrästä noin 4 000 on ollut luonnonmarjanpoimijoita, joihin ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan sovelleta kausityölakia. Nyt kausityölakiin ehdotetuilla muutoksilla ei perustelujen mukaan ole vaikutusta ulkomaisen kausityövoiman määrään.

Valiokunta toteaa, että 9.4.—31.10.2020 on ollut voimassa väliaikainen lainsäädäntö, jolla on pyritty Suomessa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työpanoksen joustavaan hyödyntämiseen koronavirustilanteen vuoksi vallinneissa poikkeusoloissa (HaVM 5/2020 vp — HE 36/2020 vp). Väliaikaisilla muutoksilla on ollut tarkoitus varmistaa työvoiman tarjonnan lisääminen huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömillä aloilla ja tehtävissä rajaliikenteen rajoitusten voimassa ollessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan maatalousalan työnantajajärjestöt ovat kokeneet mainitut väliaikaiset muutokset onnistuneiksi.

Niin ikään väliaikaisesti 31.10.2020 asti voimassa olleella ulkomaalaislain muutoksella on puolestaan samassa tarkoituksessa laajennettu kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeutta muuttamalla väliaikaisesti työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä koskevia ulkomaalaislain säännöksiä. Eduskunta on viimeksi mainitun asian yhteydessä hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että hallitus tarkkaan seuraa väliaikaisen lainsäädännön vaikutuksia ja antaa asiasta selvityksen hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä (HaVM 8/2020 vp — HE 65/2020 vp). Valiokunta on todennut seurannan edellyttävän tilastoinnin kehittämistä, jotta työnteko-oikeuden laajentamisen vaikutuksia voidaan jälkikäteen luotettavasti arvioida. Valiokunta on muutoinkin korostanut ajantasaisen tilastotiedon merkitystä lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin välineenä. Valiokunta ei ole vielä aloittanut sille toimitetun selvityksen käsittelyä.

Valiokunta korostaa edelleen sen varmistamista, että etenkin huoltovarmuuden kannalta keskeisillä aloilla ja tehtävissä työvoiman saatavuus kyetään kaikissa oloissa turvaamaan. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, että nyt käsitellyssä olevat kausityölain muutokset eivät liity covid-19-epidemiatilanteeseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2021 vp

Saadun selvityksen mukaan käynnissä on tällä hetkellä useita hankkeita, joissa selvitetään mahdollisuuksia työperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyn nopeuttamiseen. Myös muita kuin nyt ehdotettuja kausityölain muutoksia on valmistelussa. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 253/2020 vp), jossa ehdotetaan ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen ja työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseen tähtäviä muutoksia. Lisäksi työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä pyritään edistämään.

Valiokunta toteaa, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvää yleislainsäädäntöä valmistellaan parhaillaan oikeusministeriön johdolla. Valiokunnan käsityksen mukaan työlupa-asioiden yhden kuukauden ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupien kahden viikon kokonaiskäsittelyaikatavoitteet edellyttävät automatisoidun päätöksentekoprosessin käyttöönottoa, joka on mahdollista vasta mainitun yleislainsäädännön voimaan tultua.

Kausityötä koskevasta lainsäädännöstä

Kausityölaki on tullut voimaan vuoden 2018 alusta. Lailla on pantu kansallisesti täytäntöön EU:n kausityödirektiivi (2014/36/EU), joka rajaa kansallista liikkumavaraa kausityölain säännösten joustavoittamisessa. Kausityölakia sovelletaan sen 1 §:n 2 momentin mukaan kausiluonteiseen toimintaan maatalouden ja matkailun aloilla. Valtioneuvoston asetuksella (966/2017) säädetään tarkemmin niistä maatalouden ja matkailun alaan kuuluvista toimialoista, joihin kuuluu kausiluonteista toimintaa.

Kausityöntekijän maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon sovelletaan lain 2 §:n mukaan ulkomaalaislain (301/2004) niitä koskevia säännöksiä, jollei kausityölaissa toisin säädetä. Kausityöntekijän maahantuloon enintään 90 päivän oleskelua varten sovelletaan ns. Schengenin rajasäännöstöä ((EU) 2016/399), viisumisäännöstöä ((EY) N:o 810/2009) ja sitä täydentäviä ulkomaalaislain 2 luvun maahantuloa ja 3 luvun viisumia koskevia säännöksiä.

Kausityön tekeminen edellyttää, että kolmannen maan kansalaisella on kausityöhön oikeuttava lupa. Jos kausityötä koskevan oleskelun on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta (90 päivää), kausityöntekijä tarvitsee kausityöviisumin. Kausityöhön oikeuttavasta luvasta tehdään merkintä viisumiin tai siitä annetaan kausityötodistus, jos kolmannen maan kansalainen tulee valtiossa, jonka kansalaiset eivät tarvitse viisumia Schengen-alueelle saapumista varten. Silloin kun kausityötä koskevan oleskelun on tarkoitus kestää yli 90 päivää, kausityöntekijän oleskelu edellyttää kausityöoleskelulupaa. Kausityöoleskelulupa 6—9 kuukaudeksi myönnetään samassa menettelyssä kuin työntekijän oleskelulupa. Kausityöhön oikeuttavasta luvasta tehdään merkintä kausityöoleskelulupa. Kausityöhön oikeuttava lupa voidaan myöntää enintään yhdeksäksi kuukaudeksi 12 kuukauden jaksolla.

Kaikkien kolmen kausityöhön oikeuttavan lupatyypin myöntämisedellytykset ovat voimassa olevassa laissa samat lukuun ottamatta sitä, että kausityötodistuksen myöntämisen yhteydessä tutkitaan vain työsuhteen ehdot. Maahantulon edellytyksiä ei todistusta myönnettäessä tutkita, koska kyse on sellaisten maiden kansalaisista, joilta ei edellytetä viisumia.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2021 vp

Kausityöviisumin myöntää Suomen edustusto ja kausityötodistuksen tai kausityöoleskeluluvan Maahanmuuttovirasto. Laissa on säädetty, että mainittujen viranomaisten on tehtävä päätös 90 päivän kuluessa siitä, kun viranomaisen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen ja kaikki laissa edellytetyt selvitykset. Valiokunnan käytössä olevien Maahanmuuttoviraston käsittelyaikatilastojen mukaan kausityötodistuspyyntöjen keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2020 ollut 27 vuorokautta, ensimmäisen kausityöoleskeluluvan 66 vuorokautta ja sellaisen ensimmäisen kausityöoleskeluluvan, joka edellyttää työ- ja elinkeinotoimiston osaratkaisua, 59 vuorokautta.

Kausityöviisumeita on uusimpien käytettävissä olevien tilastotietojen mukaan myönnetty vuonna 2019 yhteensä 5 584, kausityötodistuspyyntöjä on käsitelty vuosina 2019—2020 noin 10 000 vuosittain ja kausityöoleskelulupahakemuksiin on tehty vuonna 2019 yhteensä 2 051 päätöstä. Merkittävä osa kausityöntekijöistä on ollut ukrainalaisia, jotka eivät tarvitse viisumia Suomeen saapuakseen.

Kuten edellä todetusta ilmenee, kausityölaki kytkeytyy tiiviisti ulkomaalaislainsäädännön laajaan kokonaisuuteen. Hallintovaliokunta toteaa tässäkin yhteydessä ulkomaalaislain olevan lähes jatkuvan muutoksen kohteena EU-lainsäädännöstä tai kansallisista tarpeista johtuen. Valiokunta tähdentää, että lainsäädännön tulee olla mahdollisimman selkeää sekä lakia soveltavien viranomaisten että luvan hakijoiden näkökulmasta. Tästä tulee huolehtia myös ulkomaalaislain ja erillislakien muodostamassa kokonaisuudessa. Myös maahantuloon liittyviä direktiivejä täytäntöön pantaessa tulee huolehtia siitä, että lupamenettely on mahdollisimman yksinkertaista ja nopeaa. Nyt ehdotettujen muutosten toimeenpanossa on syytä varmistaa, että kausityövoiman joustavoittamiseen tähtäävät muutokset toteutuvat kaikissa edellä kuvatuissa lupamenettelyissä.

Työnantajan vaihtaminen

Kausityölain 12 §:ssä säädetään kausityödirektiivin edellyttämin tavoin, että kausityöhön oikeuttava lupa myönnetään koskemaan työtä yhden tai useamman nimetyn työnantajan palveluksessa kerrallaan. Kausityöhön oikeuttava lupa ei voi olla alakohtainen, kuten muut työntekoon Suomessa oikeuttavat oleskeluluvat pääosin ovat. Kausityöntekijä ei voi nykyisin siirtyä toisen työnantajan palvelukseen kausityöhön oikeuttavan luvan voimassaoloaikana, vaan hänen on työnantajaa vaihtaessaan haettava uusi kausityöhön oikeuttava lupa. Työnteko-oikeus katkeaa hakemuksen käsittelyn ajaksi.

Kausityölakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a §, joka mahdollistaa uuden työnantajan lisäämisen kausityöhön oikeuttavaan lupaan ilman uuden oleskelulupahakemuksen jättämistä. Oikeus työskennellä uuden työnantajan palveluksessa alkaa uuden työnantajan lisäämistä koskevan hakemuksen vireille tultua. Työnteko-oikeuden alkaminen edellyttää kuitenkin sitä, että hakemus sisältää työnantajan vakuutuksen muun muassa kausityön ehdoista ja asianmukaisesta majoituksesta sekä työnantajan ilmoituksen työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta, joista säädetään lain 8 §:ssä. Muutoksella parannetaan työntekijän asemaa, sillä oikeus työntekoon ei katkea hakemuksen käsittelyn ajaksi.

Maahanmuuttovirasto antaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan työnantajan lisäämisestä eli laajentuneesta työnteko-oikeudesta todistuksen. Valiokunta pitää tätä työsuojeluviranomai-

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2021 vp

sen valvontatehtävän toteuttamisen näkökulmasta tärkeänä. Todistuksen antamismenettelyä ei kuvata hallituksen esityksen perusteluissa, mutta valiokunnalle muodostuneen käsityksen mukaan menettely saattaa olla saman kaltainen kuin kausityötodistuksen hakemisessa. Valiokunta toteaa, että myös tällaisen uudenlaisen todistuksen antamisesta peritään käsittelymaksu, jonka suuruus määräytyy valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetyin perustein. Sähköisen kausityötodistusta koskevan hakemuksen käsittelymaksu on saadun selvityksen mukaan nykyisin 75 euroa ja sähköisen alle kuusi kuukautta voimassa olevan kausityöoleskelulupahakemuksen käsittelymaksu 410 euroa.

Maahan paluun helpottaminen

Kausityölain 18 §:ssä säädetään maahan paluun helpottamisesta. Voimassa olevan säännöksen mukaan kausityöntekijän, joka on työskennellyt Suomessa kausityössä ainakin kerran kausityöhön oikeuttavan lupahakemuksen tekemistä edeltäneiden viiden vuoden aikana ja noudattanut oleskelunsa ajan laissa säädettyjä kausityönteon edellytyksiä, ei tarvitse esittää todisteita asianmukaisesta majoituksesta.

Jos kausityöntekijä ilmoittaa palaavansa aiemman työnantajansa palvelukseen samaan työhön, jota varten hänelle on aiemmin myönnetty kausityöhön oikeuttava lupa, kausityöntekijän ei ehdotetun säännöksen mukaan jatkossa tarvitse esittää lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja selvityksiä esimerkiksi työsuhteensa ehdoista. Työnantajalla on kuitenkin edelleen velvollisuus antaa luvan myöntävälle toimivaltaiselle viranomaiselle kausityölain 8 §:ssä säädetty vakuutus, ilmoitukset ja tiedot.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu muutos tarkoittaa saadun selvityksen mukaan käytännössä valvonnan painopisteen siirtymistä aiempaa enemmän työpaikoilla tapahtuvaan jälkivalvontaan. Valvonnan tehokas toteuttaminen edellyttää sujuvaa tiedonkulkua viranomaisten välillä ja riittäviä valvontaresursseja.

Työnantajaan kohdistettavat seuraamukset

Maahanmuuttovirasto voi voimassa olevan kausityölain 20 §:n 2 momentin mukaan päättää, ettei kausityöhön oikeuttavia lupia myönnetä sellaisen työnantajan palveluksessa työskentelemiseksi, joka vakavasti laiminlyö kausityölaissa tai ulkomaalaislaissa säädetyt velvoitteensa. Päätös tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Saadun selvityksen mukaan voimassa olevan lain mukaisia kieltoja ei ole määrätty. Säännöksillä on kuitenkin arvioitu olevan ennalta estävää vaikutusta, koska kiellon määrääminen käytännössä pysäyttäisi kiellon kohteeksi määrätyn työnantajan kausityötä riippuvan elinkeinotoiminnan.

Säännöstä ehdotetaan tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja selkeyden lisäämiseksi täsmennettäväksi. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lupien myöntämisestä pidättäytymisen enimmäisajaksi kuusi kuukautta ja mahdollisuudesta laiminlyönnin korjaamiseen Maahanmuuttoviraston kehotuksesta. Pidättäytymispäätös voidaan ehdotetun 4 momentin mukaan kohdistaa myös yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2021 vp

Valiokunta pitää etenkin viimeksi mainittua muutosta perusteltuna. Sääntelyllä pyritään estämään se, että lain velvoitteita vakavasti laiminlyönyt henkilö voisi kiertää säännöksen jatkamalla kausityöntekijöiden käyttöä muun omistamansa tai hallitsemansa yrityksen kautta. Muutoksilla edistetään osaltaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan seuraamuksen kuuden kuukauden enimmäispituus voi kuitenkin muodostua seuraamuksen toimivuuden ja tehokkuuden kannalta ongelmalliseksi niissä tilanteissa, joissa on kyse vain muutaman kuukauden pituisesta kausityöstä.

Sähköisen asioinnin edellyttämät tietojärjestelmämuutokset

Työnantajan hallinnollista taakkaa on ehdotuksen mukaan määrä keventää siten, että työnantaja, joka palkkaa useita samaan aikaan maahan tulevia kausityöntekijöitä samanlaiseen työhön, voi jatkossa antaa kausityölain edellyttämät vakuutukset ja työehtosopimusta koskevat tiedot yhdellä kerralla nimeltä mainittuja työntekijöitä koskien. Edellytyksenä tälle on ehdotetun kausityölain 8 §:n 4 momentin mukaan, että ilmoitus annetaan sähköisen asioinnin palvelun kautta.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että voimassa olevassa kausityölaissa on ennakoitu mahdollisuus sähköisen menettelyn ja automaattisen päätöksenteon käyttöön. Laissa ei edellytetä tietojen ilmoittamista jokaisen työntekijän osalta erikseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan nykyistä säännöstä on kuitenkin sovellettu niin, että edellä mainitut tiedot on annettava jokaisen kausityöntekijän osalta erikseen. Tämä on koettu työlääksi, sillä esimerkiksi maataloudessa samalla työnantajalla saattaa olla satoja ulkomaalaisia kausityöntekijöitä. Ongelman ratkaiseminen ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan välttämättä edellytä säännösten muuttamista.

Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin ennen kuluvan vuoden maatalouden satokauden alkua. Perustelujen mukaan esityksen sisältämät ehdotukset toimeenpannaan pääosin sähköisen asioinnin palvelua ja automaatiota kehittämällä. UMA-järjestelmää on tarkoitus kehittää osana työvoiman maahanmuuton järjestelmien yleistä kehittämistä. Tietojärjestelmien kustannukset on määrä kattaa jo olemassa olevista ja vastaisuudessa osoitettavista määrärahoista.

Valiokunta tähdentää, että ehdotettujen muutosten tavoitteiden toteutuminen edellyttää merkittäviä muutoksia ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsitelyjärjestelmään (UMA) sekä sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland). Esimerkiksi työnantajarekisterin luominen UMA-järjestelmään ja Enter Finland -palvelun kehittäminen työnantajien sähköistä asiointia varten vievät aikaa. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kausityöviisumit myönnetään viisumitietojärjestelmässä. Tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen on edellytyksenä ehdotettujen muutosten käytännön toimivuudelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että tietojärjestelmämuutokset ovat valmiina viimeistään lain voimaan tullessa. Muutoin riskinä on, että kausityöhön oikeuttavien lupien käsittely ruuhkautuu entisestään.

Muuta

Ulkomaalaisen kausityövoiman käytön joustavoittamiseen liittyy myös vuokratyövoiman käytön mahdollisuus. Kausityödirektiiviä ei sovelleta työvoiman lähettämiseen, mutta työvoiman vuok-

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2021 vp

raaminen Suomessa voi saadun selvityksen mukaan tapahtua direktiivin asettamissa rajoissa. Esi-tyksen perustelujen mukaan kausityövoiman vuokraaminen Suomessa on sallittua. Maahanmuut- toviraston nykyinen soveltamiskäytäntö ei ole sallinut työvoiman vuokraamista. Tältä osin on syytä kiinnittää erityistä huomiota ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn.

Valiokunta korostaa sen varmistamista, että ulkomaalaiset kausityöntekijät tulevat juuri niihin työtehtäviin kuin on ollut tarkoitus. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain noudattamista valvotaan ja että säännösten vastaiseen menettelyyn myös puututaan laissa säädetyin keinoin.

Valiokunta toteaa, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksen pe- rusteluissa varsin niukasti. Myöskään toteuttamisvaihtoehtoja ei ole juurikaan arvioitu. Valio- kunta pitää tärkeänä muun muassa ulkomaalaislainsäädännön monimutkainen sääntelykokonai- suus huomioon ottaen, että lainsäädännön muutokset valmistellaan huolellisesti riittävän kiinte- ässä yhteistyössä keskeisten viranomaisten ja muiden tahojen kesken.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Niina Malm sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo