



Eduskunta,
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne koskien valiokunnan kokousta 23.02.2021, asiassa HE 252/2020 vp

Maahanmuuttoviraston lausunto kausityölain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, HE 252/2020 vp

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuuluksi niin sanotun kausityölain (907/2017) muuttamista koskevan hallituksen esityksen johdosta.

Maahanmuuttovirasto on jo antanut asiassa lausuntonsa hallintovaliokunnalle, sekä esityksen valmisteluvaiheessa sitä valmistelleelle työ- ja elinkeinoministeriölle. Virasto pitää esityksen tavoitteita sinänsä kannatettavina mutta näkee niiden toteuttamisessa haasteita, ja kokee esityksen jättävän avoimeksi monia keskeisiä käytännön lupamenettelyä koskevia kysymyksiä. Hallintovaliokunnalle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle antamiensa lausuntojen tavoin virasto keskittyy tässäkin yhteydessä lain voimaantuloaikataulua, muutoksen vaatimia voimavaroja sekä toimivaltaisia viranomaisia koskeviin kysymyksiin, mutta nostaa lopuksi esiin hallituksen esityksestä myös eräitä muita yksityiskohtia, jotka viraston mielestä vaatisivat selkiyttämistä.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto toteaa hallituksen esityksen ulkopuolelta, että virasto pitää aiheellisena kausityölain riittävän laajaa ja huolellista uudistamista, jotta saavutettaisiin lopputulos, joka palvelee hyvin työnantajaa ja työntekijää, mutta samalla huomioi riittävästi myös viranomaisen näkökulman. Tähän liittyen Maahanmuuttovirasto on esityksen valmistelun aikana esittänyt voimassa olevaan kausityölakiin useita muita muutostarpeita, jotka eivät ole päätyneet hallituksen esitykseen. Kun kausityölakiin on päätetty valmistella muutoksia, olisi yksittäisten muutosten lisäksi aiheellista tarkastella muutostarpeita riittävän laajasti, jotta laista saataisiin selkeä kokonaisuus.

Lain voimaantuloaikataulusta

Esityksen mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin ennen maatalouden satokauden alkamista vuonna 2021. Maahanmuuttovirasto pitää aikataulua erittäin kiireisenä ja siksi myös haastavana. Kausityölupien hakemussesonki on jo käynnistymässä satokauden 2021 osalta; hakemuksia pannaan jo vireille ja päätöksentekotyö niihin on aloitettu. Virasto on jo aiemmissa lausunnoissaan todennut, että esitetyn lakimuutoksen toteuttaminen vaatii suuria ja aikaa vieviä teknisiä muutoksia viraston sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään, eli UMA-

järjestelmään, sekä sähköiseen asiointipalveluun, eli Enter Finland -palveluun. Mikäli laki tulisi voimaan jo kevään 2021 aikana, eivät keskeiset järjestelmämuutokset olisi vielä silloin käytössä. Edes järjestelmämuutosten vaatimaa rahoitusta ei ole vielä olemassa.

Kesken kiireisimmän hakemusesongin voimaantuleva kausityölain muutos tilanteessa, jossa tietojärjestelmän kehitys ei ole vielä valmis, pakottaisi käyttämään erilaisia tilapäisratkaisuja ja aiheuttaisi Maahanmuuttovirastolle manuaalista työtä. Lupamenettely ei ainakaan alkuvaiheessa nopeutuisi, vaan käytännössä olisi varauduttava käsittelyaikojen pitenemiseen, kunnes asianmukainen tekninen alusta on saatu valmiiksi. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lain voimaantulon siirtäminen esimerkiksi syyskuun 2021 alkuun helpottaisi tilannetta jo merkittävästi. Tuleva satokausi ja siihen liittyvä hakemusesonki olisi tuolloin pääosin ohi, joten uusi laki ei aiheuttaisi enää yhtä suuria haasteita lupamenettelylle, vaikka tekniset järjestelmämuutokset olisivatkin tuolloin vielä kesken.

Voimavarojen tarpeesta

Maahanmuuttovirasto pitää hallituksen esityksen arviota henkilövoimavarojen tarpeesta liian alhaisena. Esitetty muutos aiheuttaisi virastolle merkittävästi lisätyötä. Oman karkean arvionsa mukaan virasto tarvitsisi noin 30 kokenutta työntekijää käsittelemään ja ratkaisemaan kausityölupaa koskevia hakemuksia. Tällaista työntekijämäärää ei voida eikä ehditä palkata viraston ulkopuolelta. Riittävää henkilöstöä ei voida koota myöskään viraston sisäisillä järjestelyillä. Koska henkilövoimavarojen tarvetta ei käytännössä voitaisi riittävästi täyttää, olisi odotettavissa, että kausityölupia koskeva päätöksenteko hidastuisi merkittävästi ainakin alkuvaiheessa.

Muutoksen johdosta viraston henkilöstöä pitäisi myös kouluttaa kesken hakemusesongin. Riittävä koulutus olisi välttämätöntä, jotta uudet tehtävät voidaan hoitaa kunnolla. Koulutuksessa pitäisi käydä läpi myös sellaisia uusia käytännön kysymyksiä ja soveltamishaasteita, joiden ennakointi on tässä vaiheessa mahdotonta. Esitys jättää avoimeksi monia esimerkiksi uuden työnantajan lisäämistä ja pidättäytymispäätöstä koskevia käytännön kysymyksiä, joten tässä vaiheessa on vaikea arvioida yksityiskohtaisesti, mitä mahdollisia haasteita sekä tulkintatilanteita uuden sääntelyn soveltamiseen liittyisi. On myös odotettavissa, että muutos lisäisi sekä työntekijöiden että työnantajien yhteydenottoja ja neuvonnan tarvetta. Yhteydenottoihin vastaaminen sitoisi viraston samoja asiantuntijoita, joita tarvitaan myös päätöksentekotyöhön.

Kausityöhakemusten käsittelyn ja päätöksenteon lisäksi myös UMA-järjestelmän tekninen kehitystyö vaatisi paljon aikaa ja Maahanmuuttoviraston voimavaroja. Suuria muutoksia olisivat muun muassa työnantajarekisterin luominen UMA-järjestelmään sekä Enter Finland -palvelun kehittäminen työnantajien sähköistä asiointia varten. Työnantajarekisteriä tarvittaisiin siihen, että useita kausityöntekijöitä palkkaava työnantaja voisi antaa lain edellyttämät tiedot yhdellä asiakirjalla, ja nuo tiedot voitaisiin kohdentaa oikeaan työntekijään. Myös laajentuneesta työnteko-oikeudesta annettava todistus vaatisi huomattavia teknisiä muutoksia, jotta sellaiseen lupa-asiaan, joka ei ole enää vireillä, voitaisiin tehdä uusi toimenpide. Se poikkeaisi UMA-

järjestelmän nykyisistä toiminnallisuuksista ja teknisestä rakenteesta, joten kyse olisi suuresta muutoksesta. Lisäksi tarvittaisiin useita pienempiä muutoksia muun muassa järjestelmän hakutoiminnallisuuksiin, työnohjaukseen ja arkistointiin.

Jotta varsinainen tekninen kehitystyö voidaan aloittaa, on viraston ensin osoitettava riittävät asiantuntijavoimavarat muutosten määrittelytyöhön. Määrittelyyn tarvittaisiin ainakin osittain samoja asiantuntijoita, jotka muutoin osallistuisivat päätöksentekotyöhön. Kehitystyö hankittaisiin pääosin ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, joka alustavan arvion perusteella pystynee kokoamaan tarvittavan henkilöstön vaihteittain muutaman kuukauden kuluessa tilauksesta. Lisäksi kehitystyöhön tarvitaan viraston omaa teknistä henkilöstöä arviolta kolmesta neljään henkilön verran. Viraston alustavan arvion mukaan kehitystyö voisi käynnistyä noin kolmen kuukauden kuluttua rahoituksen selviämisestä, edellyttäen, että muun muassa tarvittavan henkilöstön palkkaus, siihen liittyvät turvallisuusselvitykset sekä perehdytys onnistuvat ilman viivytyksiä. Kehitystyöhön tarvitaan kuitenkin sellaisia teknisiä asiantuntijoita, joiden saatavuuteen liittyy epävarmuutta. Optimistisen arvion mukaan tekninen kehitystyö voisi valmistua alkuvuodesta 2022.

Teknisiä muutostarpeita arvioitaessa on huomioitava, että nyt puheena olevan hallituksen esityksen lisäksi vireillä on myös muita lakimuutoksia, joista aiheutuisi muutostarpeita UMA-järjestelmään. Erityisesti ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä koskeva hallituksen esitys (HE 253/2020 vp) edellyttäisi suuria teknisiä muutoksia, joiden toteuttaminen todennäköisesti ajoittuisi ainakin osittain samaan ajankohtaan kausityölupia koskevien muutosten kanssa. Toteutuessaan molempien esitysten mukaiset muutokset muodostanevat kokonaisuuden, jossa osa teknisestä kehitystyöstä liittyyisi molempiin ja osa vain toiseen lakimuutokseen.

Toimivaltaisista viranomaisista ja edustustojen tehtävistä

Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että kausityöhön oikeuttava lupa voi olla myös viisumi, jonka myöntää Suomen edustusto. Kausityöhön oikeuttavalla luvalla tarkoitetaan kausityötä varten myönnettävää viisumia, todistusta ja oleskelulupaa. Kausityölain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos kausityöntekijä tarvitsee viisumin tullakseen Suomeen, kausityöhön oikeuttavan luvan enintään 90 päivää kestävään kausityöhön myöntää Suomen edustusto. Muut edellä mainituista kausityöhön oikeuttavista luvista myöntää Maahanmuuttovirasto.

Esitettyjen säännösten sanamuoto ja kausityölain systematiikka huomioiden esitys koski Maahanmuuttoviraston myöntämien oleskelulupien ja todistusten lisäksi myös Suomen edustustojen myöntämiä kausityöviisumeja. Näin ollen esitetyn 8 §:n mukainen useaa työntekijää koskeva selvitys voitaisiin toimittaa myös edustustolle, 17 a §:n mukainen työnantajan lisääminen lupaan voisi koskea myös edustuston myöntämän kausityöviisumin haltijaa ja 18 §:n mukainen maahanpaluun helpottaminen voisi koskea myös työntekijää, jolla on ollut, tai jolle ollaan myöntämässä kausityöviisumi. Mainittujen pykälien perusteluja ei kuitenkaan ole muotoiltu siten, että niissä huomioitaisiin toimivaltaisina viranomaisina sekä Maahanmuuttovirasto että Suomen edustustot.

Jos esitettyä lakia on tarkoitus soveltaa myös kausityöviisumeihin, olisi se syytä todeta selvemmin lain perusteluissa. Nyt perusteluista voi saada jopa päinvastaisen käsityksen. Samoin perusteluista tulisi käydä ilmi, miten edellä mainittuihin tilanteisiin voisi käytännössä vaikuttaa se, että kyse voisi olla kausityötodistuksen tai oleskeluluvan sijaan kausityöviisumista.

Muita nostoja hallituksen esityksestä

Maahanmuuttovirasto nostaa hallituksen esityksestä esiin seuraavia, myös aiemmissa lausunnoissaan mainitsemiaan seikkoja, jotka viraston käsityksen mukaan vaatisivat selkiyttämistä, mikäli lupamenettelyä halutaan merkittävästi tehostaa:

- 17 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä huomioida uuden työnantajan lisäämisestä annettavasta todistuksesta perittävä maksu sekä arvioida mahdollisia muutostarpeita Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annettuun asetukseen.
- 17 a §:n mukaisesta todistuksesta ja sitä koskevasta hallinnollisesta menettelystä olisi hyvä kirjata perusteluihin mahdollisimman konkreettinen ja yksityiskohtainen kuvaus. Todistuksen antaminen vaatii muun muassa huomattavia muutoksia UMA-järjestelmään, joten riittävän selkeä kuvaus helpottaisi myös teknisten muutosten määrittelyä ja toteuttamista.
- 17 a §:n perusteluissa olisi hyvä huomioida myös tilanteet, joissa uusi työnantaja ei täyttäisi sille laissa säädettyjä edellytyksiä; Pitäisikö Maahanmuuttoviraston tällöin tehdä päätös, ettei työntekijällä ole oikeutta työskennellä kyseisen työnantajan palveluksessa, ja olisiko kyseessä valituskelpoinen päätös. Myös sitä olisi syytä tarkentaa, milloin työnteko-oikeus uuden työnantajan palveluksessa tällöin päättyisi
- 18 §:n, eli maahanpaluun helpottamisen, perusteluissa todetaan yhtenä edellytyksenä, että aiemmin kausityöntekijä olisi *"oleskelunsa ajan noudattanut tässä laissa säädettyjä kausityönteon edellytyksiä"*. Perustelujen sekä säädösesityksen muotoilu jättää epäselväksi, koskisiko vaatimus kaikkia työnantajia, joille kausityöntekijä on aiemmin työskennellyt.
- 18 §:n perustelujen mukaan *"työnantajan vakuutuksessaan antamien tietojen oikeellisuutta voitaisiin seurata Aluehallintoviraston työsuojelutarkastuksella"*. Tältä osin Maahanmuuttovirastossa heräsi kysymys, mikä olisi säännöksen suhde kausityölain 7 §:ään, erityisesti sen 1 momentin 3 kohtaan. Esimerkiksi tiedot verovelkojen hoitamisesta eivät yleensä välity Maahanmuuttovirastolle Aluehallintovirastolta.
- 18 §:n perusteluissa todetaan, että *"kyse olisi hakijan omasta ilmoituksesta, johon liittyy työnantajan vakuutus"*. Ainoastaan 6 §:ssä on mainittu, että työsuhteen alkamisajankohta on ilmoitettava. Jos maahan palaavalla kausityöntekijällä ei olisi vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta, ja työnantajan antama vakuutus koskee vain työehtojen lainmukaisuutta, Maahanmuuttovirasto joutuisi kysymään

työnantajalta erikseen 8 §:n 3 momentin mukaisesti esimerkiksi työnteon ajankohtaa.

- 18 §:n perustelujen mukaan *"Maahanmuuttovirasto ei asiaa hakemusvaiheessa tutkisi"*, mitä virasto pitää vahvana rajoituksena sen toimintaedellytyksiin. Esitys jättää jokseenkin epäselväksi, mitä ylipäätään pitäisi tai voisi tutkia, jos hakija on vanha työntekijä, mutta sama työnantaja palkkaisi samanaikaisesti myös uusia työntekijöitä, joiden kohdalla voisi tulla ilmi työnantajaan liittyviä epäselvyyksiä. Olisiko tällöin pidettävä vahvempaa työnantajan antamaa vakuutusta vai uusien työntekijöiden kohdalla ilmenneitä epäselvyyksiä.
- 20 §:n mukaisesta kehoitusmenettelystä olisi hyvä saada perusteluihin tarkempi kuvaus. Perusteluissa olisi hyvä kuvata esimerkiksi sitä, mihin kehoitus perustuu, mihin vaiheeseen kehoitusmenettely olisi tarkoitus ajoittaa ja miten se olisi tarkoitus toteuttaa.
- Voimaantulon osalta Maahanmuuttovirasto kokee kiireisen aikataulun lisäksi haastavaksi siirtymäsäännöksen, jonka mukaan uutta lakia sovellettaisiin myös vireillä oleviin hakemuksiin. Siirtymäsäännös olisi omiaan aiheuttamaan sekavia tilanteita, joissa sekä hakijoiden että työnantajien neuvonta olisi hankalaa.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 19.02.2021 klo 10:10. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tiedoksi

Maahanmuuttoviraston apulaispäällikkö, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja, oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, digijohtaja, tietohallintojohtaja, työ- ja opiskelu -vastuualueen johtaja, oikeuspäälliköt