SISÄMINISTERIÖ LAUSUNTO

Neuvotteleva virkamies

Harri Sivula 9.2.2021

Hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS KAUSITYÖLAIN MUUTTAMISEKSI HE 252/2020 VP

TIIVISTELMÄ

Sisäministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Kolmansista maista tulevat kausityöntekijät ovat erityisesti maatalousalalle välttämätöntä työvoimaa ja muodostavat huomattavan osan maatalousalan työvoimasta. Työnantajat ovat arvostelleet voimassaolevan lain mukaisia menettelyjä raskaiksi ja toivoneet niiden keventämistä. Arvostelu on monelta osin ollut perusteltua.

Kausityölailla on pantu täytäntöön Euroopan unionin kausityödirektiivi, joka asettaa lainvalmistelulle tämän esityksen koskemissa kysymyksissä ahtaat rajat. Direktiivin tavoitteena oli torjua vaikeita ongelmia, joita kausityöntekijöiden kohteluun Euroopassa oli liittynyt. Monet ratkaisut on toteutettu tavalla, jonka ensisijaisena lähtökohtana ei ole menettelyjen keveys, vaan työntekijöiden suojelu, törkeiden väärinkäytösten estäminen ja väärinkäytöksiin syyllistyneiden saattaminen vastuuseen.

Esitettävät muutokset on valmisteltu direktiivin ahtaissa rajoissa. Perustelujen mukaan korona-ajan aiheuttamat muut hankkeet ovat viivästyttäneet esityksen valmistelua. Laki tulisi tästä huolimatta saattaa voimaan mahdollisimman pian, jotta sitä voitaisiin soveltaa jo satokauden 2021 työvoimatarpeisiin. Valmisteluun käytetyn ajan niukkuus näkyy esityksestä. Vaihtoehtoja ei ole arvioitu, kasainvälinen vertailu esitettyjen muutosten osalta puuttuu ja arvioiduiksi vaikutuksiksi ilmoitetaan suoraan esityksen tavoitteet kuvaamatta käytännön muutoksia asioinnin, prosessien tai käsittelyaikojen näkökulmasta.

Esitys koskee perustelujen mukaan vain sähköistä asiointia ja saavuttaakseen tavoitellut vaikutukset jo satokaudelle 2021 esityksen edellyttämien järjestelmämuutosten tulisi olla käyttöönotettavissa heti lain voimaan tullessa. Esityksessä tuodaan esiin, että Maahanmuuttoviraston käyttämää UMA-järjestelmää kehitetään asteittain, mutta siitä ei ilmene, kuinka pitkällä käsiteltävän esityksen edellyttämät muutokset ovat ja voidaanko ne ottaa käyttöön heti lain voimaantulon jälkeen.

Osa esitettävistä muutoksista olisi edellyttänyt arviota siitä, voidaanko tavoitellut muutokset saavuttaa lakia muuttamatta tai onko esitetty muutos oikeaan osunut tavoitellun muutoksen kannalta.

Lain perustelut

Keskeiset ehdotukset

Työntekijän hallinnollista taakkaa kevennettäisiin sillä, että työnantajan vaihtaminen ei enää edellyttäisi uuden luvan hakemista. Sen sijaan työntekijä voisi tehdä Maahanmuuttovirastolle hakemuksen uuden työnantajan lisäämiseksi kausityöntekoon oikeuttavaan lupaan. Muutoksen hallinnollista taakkaa keventävä vaikutus tai vaihtoehtoiset ratkaisutavat on esityksessä jätetty arvioimatta. Muutos kuitenkin parantaa työntekijän asemaa, koska oikeus työntekoon ei katkea uuden hakemuksen käsittelyn aikana. Parannuksen käytännön merkitys jää kuvattua vähäisemmäksi, koska sen toteutuminen edellyttää, että hakemus uudesta työnantajasta tehdään edellisen työsuhteen voimassaolon aikana.

Työnantajan hallinnollista taakkaa puolestaan kevennettäisiin muuttamalla lakia niin, että useita työntekijöitä koskevat tiedot työsuhteen ehdoista ja vakuutus niiden lain ja työehtosopimuksen mukaisuudesta voitaisiin antaa samalla lomakkeella. Muutos ja sen perusteet ovat erikoisia, koska voimassa oleva säännös ei edellytä omaa lomaketta jokaista yksittäistä työntekijää varten. Voimassaoleva laki valmisteltiin sähköistä menettelyä ja automaattista päätöksentekoa ennakoiden eikä se sisällä ainoatakaan säännöstä, joka edellyttäisi paperisen lomakkeen käyttämistä.

Käsiteltävän esityksen valmistelun yhteydessä ilmeni, että tällä hetkellä erillinen kutakin työntekijää koskeva vakuutus on tarpeen, koska sähköisen lomakkeen kopioitavuudessa on ongelma. Sen korjaaminen ei edellyttäisi säännöksen muuttamista. Voimassaoleva laki ei edellytä erillistä yksittäistä työntekijää koskevaa lomaketta sähköisessäkään muodossa. Säännös edellyttää, että työntekijät on nimetty ja työnantaja sitoutuu noudattamaan ilmoittamiaan ehtoja kunkin osalta. Tästä periaatteesta ei esitetä poikkeusta eikä direktiivi jätä siihen mahdollisuuttakaan. Säännös on tarpeeton tavoitellun muutoksen aikaansaamisesi. Toisaalta muutos jää merkityksettömäksi, ellei sähköiseen lomakkeeseen liittyvää ongelmaa ratkaista.

Kolmantena muutoksena esitetään, että kausityöntekijöiden maahan paluuta helpotettaisiin. Tämä tapahtuisi esityksen mukaan luopumalla vaatimasta eräitä selvityksiä työntekijältä, joka palaa uudelleen saman työnantajan palvelukseen.

Kuvatun muutoksen ja sen esityksessä kuvattujen vaikutusten välillä on huomattava ristiriita. Muutoksella vapautetaan kausityöntekijä täyttämästä eräitä ensimmäistä kertaa maahantulevalle pakollisia työsuhteen ehtoja koskevia kenttiä hakulomakkeessa. Maahantulon edellytyksiä ei helpoteta. Työsuhteelle ja työntekijän majoitusolosuhteille asetettavia vaatimuksia ei esitetä muutettaviksi. Muutos ei tämän vuoksi helpota tai joustavoita maahantuloa millään tavoin. Se helpottaa maahantulon edellyttämän lomakkeen täyttämistä vapauttamalla velvollisuudesta täyttää muutamia yksittäisiä kenttiä. Maahanmuuttovirasto ei tutki näiden tietojen lainmukaisuutta.

Maahanmuuttovirastolla säilyy mahdollisuus tutkia työsuhteen ehdot kuten tähänkin asti, mutta se rajoittuu työnantajalta edellytettävän sitoumuksen pohjalta tehtävään jälkivalvontaan. Muutos rajoittaa mahdollisuutta selvittää esimerkiksi ristiriitaa työntekijän kanssa sovittujen ja viranomaiselle ilmoitettujen työsuhteen ehtojen välillä.

Viimeinen merkittävä muutos koskee Maahanmuuttoviraston päätöstä pidättäytyä myöntämästä kausityöhön oikeuttavia lupia velvoitteitaan rikkoneen työnantajan palvelukseen. Määräajaksi tai toistaiseksi voimassaolevan lain mukaan määrättävä kielto rajoitetaan kestoltaan

kuuteen kuukauteen. Voimassaolevan lain mukaisia kieltoja ei ole määrätty, mutta kiellolla on arvioitu olevan pelotevaikutus, koska sen määrääminen käytännössä pysäyttäisi kiellon kohteeksi määrätyn työnantajan kausityöstä riippuvan elinkeinotoiminnan. Kuuden kuukauden enimmäisajaksi rajattu kielto on tässä suhteessa merkityksetön tai merkitykseltään vähäisempi erityisesti, jos kielto ajoittuu sesonkien väliseen aikaan. Lakia sovelletaan vain maatalouden ja matkailun aloilla. Molemmat ovat hyvin sesonkiluontoisia.

Laiminlyöntejä koskevan vastuun laajentaminen koskemaan myös yrityksen vastuuhenkilöitä on perusteltua, vaikkakaan esityksestä ei ilmene, onko tällaisia käytännön tarpeita ilmennyt ainakaan esityksen keskiössä olevalla maatalousalalla, jossa yritystoiminta on sidottu kiinteään toimipaikkaan.

Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutukset on pääasiassa jätetty arvioimatta. Vaikutuksiksi todetaan lain soveltamisen joustavoituminen ja työnantajien joustavampi ja nopeampi mahdollisuus saada työvoimaa. Elinkeinojen kasvun edellytykset myös lisääntyisivät ja työntekijän mahdollisuudet vaihtaa työnantajaa helpottuisivat. Työvoiman hyväksikäytön riski pienenisi ja ulkomaalaisen työvoiman saaminen Suomeen nopeutuisi. Toisaalta työvoiman määrään esityksen ei arvioida vaikuttavan. Arviot esityksen vaikutuksista vastaavat sen tavoitteita. Sen sijaan esitettävien muutosten ja arvioitujen vaikutusten välinen yhteys jää kuvaamatta.

Esityksen perustelujen mukaan siinä esitetyt muutokset pannaan täytäntöön sähköistä asiointia ja automaattista päätöksentekoa kehittämällä. Toisaalta todetaan, että muutokset tulisi saada voimaan jo satokaudella 2021 tarvittavan työvoiman lupamenettelyä varten.

Esityksestä ei ilmene, kuinka pitkällä tarvittavien järjestelmämuutosten valmistelu on eikä sitä, ehtivätkö muutokset valmiiksi lain voimaantullessa. Ilman järjestelmämuutoksia kuvatut vaikutuksiksi arvioidut tavoitteet jäävät saavuttamatta eikä lain voimaantulon kiirehtimisellä ole juurikaan vaikutusta työnantajien kärsimän hallinnollisen taakan keventämisessä.

Automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä vasta valmistellaan oikeusministeriössä. Automaation kehittämistä koskevat toimet voivat sen vuoksi koskea vain asian valmistelua. Esityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan asianmukaisesti, että useaa työntekijää koskevat ilmoitukset tulisi järjestelmässä kyetä erittelemään niin, että niissä esitetyt tiedot kulkeutuisivat kutakin hakijaa koskeviin tietoihin. Samoin todetaan, että työnantajan vaihtamista koskeva uusi hakemustyyppi edellyttää uutta hallinnollista prosessiaan. Käytännössä myös tämä tarkoittaa järjestelmämuutosta.

Esityksestä ei ilmene, kuinka pitkällä tarvittavien järjestemämuutosten valmistelu on eikä sitä, ehtivätkö muutokset valmiiksi lain voimaantullessa. Ilman järjestelmämuutoksia kuvatut vaikutuksiksi arvioidut tavoitteet jäävät saavuttamatta eikä lain voimaantulon kiirehtimisellä ole juurikaan vaikutusta työnantajien kärsimän hallinnollisen taakan keventämisessä.

Työnantajan vaihtaminen on tähän saakka edellyttänyt Maahanmuuttovirastolle tehtävää hakemusta uudesta luvasta. Tämä hakemus korvataan virastolle tehtävällä uudentyyppisellä hakemuksella työnantajan vaihtamiseksi. Tämän muutos vaikuttaa täysin merkityksettömältä, koska esityksessä ei avata sen vaikutusta muulta kuin edellä viitatun järjestelmämuutoksen osalta. Sen sijaan toisaalla esityksessä tuodaan esiin, että mahdollisuus vaihtaa työnantajaa parantaisi työntekijän mahdollisuutta ansaita Suomessa olonsa aikana. Lisäksi keskeiset

muutokset kappaleesta ilmenee, että muutos avaa mahdollisuuden keskeytyksettömään työntekoon työnantajan vaihtamisen yhteydessä. Tämä on ollut mahdollista jo voimassaolevan lain mukaan, jos hakemus on jätetty riittävän ajoissa luvan tarkoittaman työsuhteen kuluessa. Oikeus on katkennut ainoastaan tapauksissa, joissa Maahanmuuttovirasto ei ole ehtinyt käsitellä uutta hakemusta ennen alkuperäisen työsuhteen päättymistä. Nykytilan kuvauksesta tai muualta perusteluista ei käy ilmi, että tällaisia tapauksia olisi ollut tai niiden määrää.

Esitetty muutos ei ole merkityksetön. Se varmistaa, että työntekijä voi aloittaa työnteon uuden työnantajan palveluksessa heti tehtyään työnantajan vaihtamista koskevan hakemuksen riippumatta siitä, ehtiikö Maahanmuuttovirasto käsitellä hakemuksen ennen työsuhteen alkamista. Muutoksen tosiasiallinen vaikutus näyttäisi olevan huomattavasti pienempi kuin esityksessä arvioitu.

Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

Lainvalmistelu perustuu yleensä huolelliseen analyysiin nykytilasta, sen muutostarpeiden arvioinnista, käsiteltyjen ratkaisuvaihtoehtojen vertailusta ja esitettävien muutosten vaikutusten arvioinnista. Olennainen osa kokonaisuutta on vertailtujen ja esitettävien säännösten vaikutus voimassaolevan lain mukaisiin prosesseihin.

Hallituksen esitys koskee kaikilta osiltaan muutoksia, joiden taustalla on sisällöltään velvoittava Euroopan unionin kausityödirektiivi, jonka säännösten kansallisen täytäntöönpanon määräaika on päättynyt 30.9.2016. Euroopan unionin komissio seuraa ja arvioi toimivaltansa mukaisesti direktiivien täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Komissiolla on hallussaan kaikki direktiiviä soveltavat valtiot kattava tiedosto direktiivin täytäntöönpanolainsäädännöistä ja konsulttiyrityksen tekemä selvitys sekä oma arvionsa kunkin valtion kansallisen lainsäännön direktiivin mukaisuudesta.

Esitys on valmisteltu kiireisellä aikataululla. Sen perusteluissa ei tuoda esiin, onko valmisteltaessa arvioitu vaihtoehtoisia ratkaisuja tai miksi toteutettaviksi esitetään juuri valitut ratkaisut. Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia käsitellään kahdessa lyhyessä kappaleessa. Niistä jälkimmäisessä todetaan, että direktiivi jättää kansallista liikkumavaraa, mutta sen käyttöä arvioidaan osana työperäisen maahanmuuton kehittämistä myöhemmin. Sama perustelu on esitetty myös lausuntopalautteessa esiin tuotujen muiden kehityskohteiden huomioimattomuudelle. Työperäisen maahanmuuton kehittämisessä ei tämänhetkisen tiedon mukaan ole kyse uusista muutoksista kausityölakiin eikä lain muuttamisen paloittelu useisiin osiin ole perusteltua muutenkaan.

Esityksessä on lyhyt ulkomaiden lainsäädännöksi otsikoitu osa, jossa muutaman esimerkin kautta kuvataan, kuinka jäsenvaltiot yleisellä tasolla panevat täytäntöön EU-lainsäädäntöä. Kuvaus ei koske esitettäviä muutoksia. Puute on lainvalmistelun näkökulmasta harmillinen, koska vain muutaman Suomen kannalta merkityksellisen valtion ratkaisut selvittämällä ja arvioimalla olisi saanut käsityksen direktiivin antaman liikkumavaran tulkinnoista ja sen sisällä tehdyistä erityyppisistä ratkaisuista.

Vaihtoehtojen vertailun ja arvioinnin sekä kansainvälisen vertailun puuttuminen yhdessä vaikutusten arvioinnin puutteellisuuden kanssa muodostaa kuvan, että vaihtoehtoja ei olisi ollut tai kiireen vuoksi niitä ei ole selvitetty. Esityksen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta olisi ollut olennaisen tärkeää tietää, missä direktiivin sallima liikkumavara esitettyjen ratkaisujen osalta menee, olisiko direktiivi sallinut esitettyjä kunnianhimoisemmat muutokset ja olisiko

kansallisesti voinut toteuttaa vaikuttavampia ratkaisuja voimassaolevan lain soveltamiseen liittyviin useissa yhteyksissä esiin tuotuihin ongelmiin.

Esitetyt muutokset

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala

Sisäministeriö esittää valiokunnan harkittavaksi, tulisiko pykälää muuttaa.

Pykälää esitetään muutettavaksi niin, että lakia ei sovelleta ulkomaalaisen työntekijän lähettämiseen. Muutos on tarpeeton. Voimassa oleva laki ei sovellu muutoksessa tarkoitettujen työntekijöiden lähettämiseen. Tämä todetaan myös esityksen perusteluissa sivulla 4. Soveltamiskäytännössä ei ole ilmennyt lähetettäviä työntekijöitä koskevaa ongelmaa tai epäselvyyttä, jonka vuoksi muutos olisi tarpeen.

Perusteluissa todetaan, että lain epäselvyys on liittynyt Suomessa tapahtuvaan vuokratyövoiman käyttöön. Maahanmuuttovirasto on lausunnossaan arvioinut, että tulkintakäytännön muuttaminen vuokratyön sallivaan suuntaan edellyttäisi lain muuttamista. Perusteluissa todetaan, että esitettävästä säännöksestä tehtävällä e-contrario päätelmällä (vastakkaispäätelmä) selvennettäisiin, että lakia voidaan soveltaa myös vuokratyövoimaan tilanteissa, joissa kolmannesta maasta tulevalla kausityöntekijällä on työsuhde suomalaiseen työnantajaan.

Sisäministeriö jättää valiokunnan harkintaan, tulisiko vuokratyön käytön sallimista koskeva soveltamiskäytännön muutos toteuttaa kirjaamalla lakiin suora säännös nyt esitetyn tarpeettoman työntekijöiden lähettämistä koskevan säännöksen ja siitä perustelujen nojalla tehtävän vastakkaispäätelmän varaan rakentuvan esityksen sijaan. Säännöksessä todettaisiin, että kausityölaki soveltuu tilanteisiin, joissa työsuhde on solmittu suomalaisen työnantajan *tai suomalaisen vuokratyönantajan* välillä. Lain valmistelun yhteydessä on ilmeisesti selvitetty, että ratkaisu ei komission käsityksen mukaan olisi direktiivin vastainen.

8 §. Työnantajan yhteistyövelvollisuus

Sisäministeriö esittää valiokunnan harkittavaksi, onko säännöksen lisääminen tarpeellista.

Muutos koskee perustelujen mukaan vain sähköistä asiointia. Muutoksen toteuttaminen edellyttää järjestelmämuutosta, joka voidaan toteuttaa myös voimassaolevan lain pohjalta.

Säännöksen muuttaminen ilman samanaikaista tai välittömästi voimaantulon jälkeen käyttöönotettavaa järjestelmämuutosta ei kevennä hallinnollista taakkaa. Muutoksen rajaaminen vain sähköiseen asiointiin ei vaikuta niiden lukuisien työnantajien hallinnolliseen taakkaan, jotka eivät käytä sähköistä palvelua.

17 a §. Työnantajan lisääminen kausityöhön oikeuttavaan lupaan

Säännöstä ja sen merkitystä on arvioitu edellä keskeisiä muutoksia ja vaikutusten arviointia koskevissa yhteyksissä. Selvyyden vuoksi sisäministeriö toteaa, että lupa on muodoltaan tarra passissa (kausityöviisumi), oleskelulupakortti (kausityöoleskelulupa) tai tuloste (kausityötodistus). Työnantajan lisääminen lupaan merkinnee käytännössä asiakkaan hakemuksesta tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä annettua todistusta työnteko-oikeuden laajentamisesta uuden työnantajan palvelukseen. Työnantajaa ei lisättäne työntekijälle aiemmin myönnettyyn kausityöhön oikeuttavaan lupaan. Menettelyn tai asiakkaalle annettavan asiakirjan luonne ei ilmene esityksestä tai sen perusteluista.

18 §. Maahanpaluun helpottaminen

Kausityödirektiivin 16 artiklan mukaan työntekijä voidaan maahanpaluun yhteydessä vapauttaa ilmoittamasta työsuhteen ehtoihin, sairausvakuutukseen ja majoitukseen liittyviä tietoja, joita ensimmäistä kertaa maahan saavuttaessa on ilmoitettava. Maahanpaluuta koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä ei sen vuoksi enää arvioida työsuhteen ehtojen lain tai työehtosopimuksen mukaisuutta. Esitetty muutos on direktiivin mukainen.

Käytännössä hakija vapautetaan täyttämästä joitakin sähköisen hakulomakkeen kenttiä. Maahanpaluun helpottamista koskevan säännöksen täytäntöönpano edellyttää sen vuoksi uuden lomakkeen laatimista tai vanhan lomakkeen toiminnallisuuden muuttamista niin, että täyttämisvelvollisuudesta vapautetut kentät ilmenevät jollakin tavalla ja maahanpaluuta entisen työnantajan palvelukseen koskevat kentät lisätään. Ilman järjestelmämuutoksia säännösmuutokset ovat merkityksettömiä. Muutokset koskevat vain sähköisesti jätettäviä hakemuksia. Ehdotuksesta ei ilmene, milloin asiankäsittelyjärjestelmän muutokset tulevat käyttöön.

20 §. Työnantajaan kohdistettavat seuraamukset

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassaolevan lain mukaan Maahanmuuttovirasto voi päättää olla myöntämättä kausityöhön oikeuttavia lupia tietyn velvoitteitaan rikkoneen työnantajan palvelukseen määräajan tai toistaiseksi voimassaolevan ajan. Yhtään pidättäytymispäätöstä ei ole tehty. Esityksessä kiellon voimassaoloaika rajataan kuuteen kuukauteen. Muutoksen vaikutusta ei soveltamiskäytännön puuttumisen vuoksi ole mahdollista arvioida, mutta sen pelotevaikutus todennäköisesti vähenee. Lisäksi aika on niin lyhyt, että se saattaa ajoittua kahden sesongin väliin vaikuttamatta lainkaan velvoitteitaan laiminlyöneen työnantajan mahdollisuuteen palkata kausitekijöitä seuraavan sesongin ajaksi.