Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Selvitys kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin lisätyn pidättäytymispäätöksen vaikuttavuudesta

1 Eduskunnan ponsi

Hallitus esitti eduskunnalle kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettua lakia (907/2017) muutettavaksi (HE 252/2020). Esityksen nojalla säädettiin laki 294/2021, joka tuli voimaan 17.6.2021. Lakiin sisältyy muun muassa uusi seuraamus työnantajalle (uusi 20 §:n 3 mom., pidättäytymispäätös).

Eduskunta on vastauksessaan (EV 29/2021 vp – HE 252/2020 vp) hyväksynyt seuraavan lausuman:

> *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa 20 §:n 3 momentissa säädetyn pidättäytymispäätöksen vaikuttavuutta ja antaa asiasta selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä.*

2 Hallituksen selvitys

2.1 Tausta

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017, jäljempänä *kausityölaki*) tuli voimaan 1.1.2018. Kausityölaki perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/36/EU kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten. Kausityölakia sovelletaan maatalouden ja matkailun alalla siten kuin valtioneuvoston asetuksella maatalouden ja matkailun alaan kuuluvista kausiluonteista toimintaa sisältävistä toimialoista (966/2017) tarkemmin säädetään.

Kausityölain muutoksella 294/2021 laiminlyövään työnantajaan kohdistettuja seuraamuksia tarkennettiin. Lain 20 §:ään lisättiin säännökset kausityöhön oikeuttavien lupien myöntämisestä pidättäytymisen enimmäisajasta (kuusi kuukautta) sekä laiminlyönnin korjaamiskehotuksesta.

Tarkennuksen tavoitteena on estää se, että kausityölain velvoitteita vakavasti laiminlyönyt henkilö voisi kiertää säännöksen jatkamalla kausityölain mukaisten kausityöntekijöiden käyttöä omistamansa tai hallitsemansa muun yrityksen kautta. Muutoksen tavoitteena on myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta.

Kausityölain 20 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto voi päättää, ettei kausityöhön oikeuttavia lupia myönnetä sellaisen työnantajan palveluksessa työskentelemiseksi, joka on vakavasti laiminlyönyt kausityölain 8 tai 19 §:ssä tai ulkomaalaislain 86 a §:ssä säädetyt velvoitteensa, tai jos kausityöhön oikeuttava lupa on evätty kausityölain 7 §:n nojalla. Päätös voidaan tehdä enintään kuuden kuukauden ajaksi. Jos kyseessä on yritys tai yhteisö, päätös voidaan kohdistaa myös vastuuhenkilöön.

Selvityksen antamista varten työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausunnon syyskuussa 2022 seuraavilta tahoilta: Sisäministeriö/maahanmuuttoosasto, maa- ja metsätalousministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö/työ- ja tasa-arvo-osasto ja vakuutusosasto, oikeusministeriö, Maahanmuuttovirasto, Aluehallintovirastot, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö MTK, Svenska Landsbruksproducenternas Förbund SLC, Maaseudun työnantajaliitto, Hedelmän- ja marjanviljelijöiden liitto, Suonenjoen marjanviljelijöiden yhdistys, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kuntatyönantajat KT, Suomen yrittäjät.

Lausunnon antoivat ulkoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Akava ry, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät ja Maaseudun Työnantajaliitto MTA, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö MTK, Svenska Lantbruksproducenternas Förbund SLC, Hedelmän ja marjanviljelijäin liitto HML, Suonenjoen Seudun Marjanviljelijäin Yhdistys SSMY (yhteinen lausunto). Seuraavat tahot ilmoittivat, etteivät heillä ole lausuttavaa asiasta tai tietoja lain vaikuttavuuden arvioimiseksi: sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliturva- ja vakuutusosasto, sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto, oikeusministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

2.2 Lausunnot

Merkittävä osa lausunnon antaneista tahoista totesivat lausunnoissaan, että koska lakimuutos on ollut voimassa vasta 17.6.2021 alkaen, on lain vaikuttavuutta haastavaa arvioida luotettavasti, sillä vaikuttavuuteen tarvittavia tietoja ei ole kertynyt riittävästi. Tämän vuoksi useat tahot ilmoittivat, ettei heillä ole tässä kohtaa asiaan lausuttavaa tai heillä ei ole käytössä sellaisia tietoja, joiden avulla vaikuttavuudesta voitaisiin lausua. Osassa lausunnoista todettiin edelleen, että lisää seurantatietoa ja siihen liittyvää analyysia tarvitaan.

Tahoista esimerkiksi ulkoministeriö, SAK ry ja Akava ry katsoivat lausunnoissaan, että kausityölakiin tehdyt muutokset, sisältäen pidättäytymispäätöksen, ovat perusteltuja ja tervetulleita. Lakimuutoksien nähdään edistävän esimerkiksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa ja niiden toivotaan vähentävän väärinkäytöksiä kausityöalalla. SAK katsoo lausunnossaan lisäksi, että ulkomaalaislaissa sekä kausityölaissa sanktion määräajan tulisi kuitenkin olla pidempi kuin kuusi kuukautta, jotta sillä olisi riittävä ennaltaehkäisevä pelotevaikutus. SAK toteaa, että jos pidättäytymismääräys ei voi oikeudellisena keinona olla pidempi kuin

kuusi kuukautta, tulee silloin saada käyttöön tehokkaammat keinot ja säätää sellaisesta oikeudellisesta instrumentista, jolla voidaan ennalta estää työntekijöiden hyväksikäyttö ja velvoitteiden laiminlyönti.

Suomen Yrittäjien lausuman mukaan kausityölupia on lain voimaantulon jälkeen myönnetty Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan yhteensä noin 1700 kappaletta ja kausityötodistuksia noin 7000 kappaletta. Kielteisiä kausityölupapäätöksiä on puolestaan ollut noin 120 ja kielteisiä päätöksiä kausityötodistuksista noin 600. Kielteisten päätösten syyt eivät käy ilmi julkisista tilastoista. Siten niiden tilanteiden määrää, jossa pidättäytymispäätös olisi ylipäänsä mahdollinen, on vaikea arvioida. Suomen Yrittäjien tietoon ei ole tullut tapauksia, joissa työnantajaan olisi kohdistettu kausityölain 20 §:n mukaista pidättäytymispäätöstä. Suomen Yrittäjät toteaa lausunnossaan kuitenkin, että on syytä olettaa, että pidättäytymispäätös on tehokas ja vaikuttava seuraamus, sillä kausityössä työvoiman tarve on usein ajallisesti lyhyt. Jos kausityövoiman saaminen estyy, seuraamus voi vaikuttaa erittäin merkittävästi työnantajan toimintaan. Pidättäytymispäätös voi toimia yleisestävästi, vaikkei sitä juurikaan olisi vielä sovellettu. Suomen Yrittäjät toteaa, ettei seuraamuksen vähäinen käyttö osoita, etteikö seuraamus voisi olla tehokas ja vaikuttava.

MTA, MTK, SLC, HML ja SSMY totesivat yhteisessä lausunnossaan, etteivät ole kuulleet tapauksista, joissa olisi tehty pidättäytymispäätös ja sen vuoksi toteavat johtopäätöksinä seuraavaa: ensinnäkin sanktio toimii hyvin, koska maaseutuelinkeinot ovat varsinkin lyhyiden kausiluontoisten työtehtävien suhteen riippuvaisia työperäisestä maahanmuutosta, eikä kausityöntekijöiden työlupien saantia voida vaarantaa olemalla noudattamatta työnantajan velvollisuuksia työlupaprosessin tai työsuhteen aikana. MTA, MTK, SLC, HML ja SSMY jatkavat, että toisaalta Ukrainan sota on kausityökaudella 2022 vaikuttanut työvoiman saatavuuteen siten, että on haettu aikaisempia vuosia huomattavasti vähemmän kausityölupia, koska tilapäisen suojelun piirissä olevien ukrainalaisten joukosta on löytynyt työvoimaa maaseudun kausitöihin ja heidän ei ole tilapäisen suojelun takia tarvinnut hakea kausityölupaa.

Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, ettei tähän mennessä pidättäytymispäätöksiä ole vielä tehty ja merkittävä syy tälle on lain vaatimus laiminlyönnin vakavuudesta. Maahanmuuttoviraston mukaan viraston tietoon tulee jonkin verran laiminlyöntejä lähinnä Aluehallintoviraston kertomuksista, oleskelulupahakemuksiin liitetyistä palkkatiedoista tai poliisilta saadun vihjeen perusteella, mutta käytännössä ne eivät johda pidättäytymispäätöksen harkintaan. Laiminlyönnit tällaisissa tapauksissa ovat Maahanmuuttoviraston mukaan verrattain lieviä ja johtavat korkeintaan kielteiseen oleskelulupapäätökseen kausityölain 7 §:n perusteella.

Maahanmuuttovirasto nostaa lausunnossaan esiin, että pidättäytymispäätöksen tekeminen on huomattavan raskas ja monivaiheinen toimenpide, jonka vireille tuleminen voisi johtua muun muassa kausityöhakemuksen tiedoista, poliisilta saadusta ilmoituksesta tai Aluehallintoviraston kertomuksesta. Aluehallintovirasto voi antaa kehotuksen korjata havaittu laiminlyönti, ja vasta tätä seuraavan tarkastuksen jälkeen prosessi voi jatkua uudella kehotuksella tai uhkasakolla.

Maahanmuuttoviraston lausunnon mukaan sillä ei tähän mennessä ole ollut tarkkaa ymmärrystä siitä, missä vaiheessa muiden viranomaisten toimintaa viraston olisi tehtävä pidättäytymispäätös: Aluehallintoviraston ensimmäisen kertomuksen jälkeen, vasta uhkasakon määräämisen jäl-

keen vai esimerkiksi poliisitutkinnan seurauksena annetun tuomion jälkeen. Lain mukaan Maahanmuuttoviraston aloittama pidättäytymisprosessi vaatii laiminlyönnin tai virheen toteamista, kehotusta korjata tilanne sekä jonkun viranomaisen tarkastusta siitä, että asiaa ei ole korjattu. Vasta kaiken tämän jälkeen pidättäytymispäätös itsessään tulee mahdolliseksi.

Maahanmuuttovirasto totesi prosessin raskauden ohella sen, että kun virheet ja laiminlyönnit koskevat nimenomaan kausityötä, jossa kaudet ja oleskeluluvat ovat lyhyitä (korkeintaan kuusi kuukautta), pidättäytymispäätöksellä ei ole mahdollista olla vaikutusta siihen kauteen, jolla laiminlyönnit mahdollisesti on todettu. Lisäksi kuuden kuukauden enimmäispidättäytymisaika ei vaikuta enää seuraavaan kauteen lyhyytensä vuoksi. Maahanmuuttoviraston mukaan lakimuutos on havaittu tehottomaksi lausunnossa esitetyistä syistä johtuen.

3 Johtopäätökset

Kausityölain muutoksia koskien pidättäytymispäätöstä on sovellettu vasta lyhyen aikaa. Siksi lain vaikuttavuutta on vielä haastava arvioida luotettavasti, sillä tietoja ei ole vielä riittävästi saatavilla. Yleisesti lakimuutoksen ja sen sisältämän pidättäytymispäätöksen uskotaan kuitenkin vaikuttavan positiivisesti työvoiman hyväksikäytön torjuntaan ja toimivan tehokkaana sanktiona.

Osassa lausunnoista todettiin, että pidättäytymispäätöksen enimmäiskesto kuusi kuukautta on liian lyhyt sen tehokkuuteen nähden sekä itse prosessia pidättäytymispäätöksen tekemiseen pidettiin raskaana toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on edelleen seurata lain toimivuutta. Eduskunnassa tällä hetkellä käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp) on esitetty muutoksia pidättäytymispäätökseen. Esitettyjen ehdotuksien myötä pidättäytymispäätös voitaisiin tehdä enintään vuoden määräajaksi, mutta aina kuitenkin vähintään kolmeksi kuukaudeksi. Ehdotettu muutos koskisi sekä ulkomaalaislain että kausityölain nojalla tehtäviä pidättäytymispäätöksiä.

Selvityksen perusteella näyttää siltä, että myös kausityölain säännöksiin liittyviä kehitystarpeita on. Esiin on tullut, että pidättäytymispäätösprosessia tulisi selkiyttää erityisesti eri viranomaisten roolien osalta. Lisäksi pidättäytymispäätöksen teon ajankohtaa tulisi täsmentää suhteessa muiden viranomaisten tekemiin toimiin koskien työnantajan laiminlyöntiä.