



Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Viite
Sisäministeriön lausuntopyyntö 13.6.2016

Asia

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE KAUSITYÖLAISTA JA ICT-LAISTA SEKÄ ERÄISTÄ NÄIHIN LIITTYVISTÄ LAEISTA

Sisäministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriötä antamaan lausuntonsa edellä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi (**esitys**) eduskunnalle.

Ulkoasiainministeriö käsittelee lausunnossaan ensin joitakin asiaa koskevia yleisiä huomioita. Tämän jälkeen käsitellään tarkemmin esityksen lakia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (**kausityölaki**). Lausunnossa ei keskitytä esitykseen laista kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (**ICT-laki**), koska ICT-oleskelulupa-asioita koskeva päätösvalta olisi Maahanmuuttovirastolla. Lausunnon lopuksi esitetään vielä yhteenveto.

Ulkoasiainministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksikkö lausuu lausuntopyynnön johdosta seuraavaa.

Johdanto

Esityksen tarkoituksena on panna Suomessa täytäntöön kaksi direktiiviä: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/36/EU), 26.2.2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (**kausityödirektiivi**) ja direktiivi (2014/66/EU), 15.5.2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (**ICT-direktiivi**, engl. *intra corporate transferees directive*). Kausityödirektiivi on pantava täytäntöön viimeistään 30.9.2016 ja ICT-direktiivi 29.11.2016.

Suomessa osa marjanpöiminnasta on luonnonmarjapöimintää. Esityksen mukaisesti on muistettava, ettei kausityödirektiiviä sovelleta luonnonmarjapöimintaan. Kausityödirektiivi edellyttää työsuhdetta työnantajan ja työntekijän välillä. Sitä vastoin luonnonmarjapöimintää koskevat vaatimukset huomioidaan työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoasiainministeriön sekä yritysten välisellä minimivaatimukset määrittävällä aiesopimuksella.

Esityksen nykytilaa koskevassa osiossa käsitellään ulkomaalaisrekisterin kokonaisuutta. Ulkomaalaisrekisteriin kuuluvan *viisumiasioiden osarekisterin* osalta vastuullinen rekisterinpitäjä on ulkoasiainministeriö. Osiossa mainitun *maahantuloedellytysten osarekisterin* osalta ulkoasiainministeriöllä ei ole kuitenkaan tietoa siitä, mihin rekisteriin tällä ilmauksella on haluttu viitata.

Luettelo toimialoista, joihin kuuluu kausiluonteista toimintaa

Kausityödirektiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on, tarvittaessa työmarkkinaosapuolia kuullen, laadittava luettelo toimialoista, joihin kuuluu kausiluonteista toimintaa. Jäsenvaltiot voivat, tarvittaessa työmarkkinaosapuolia kuullen, muuttaa kyseistä luetteloä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tällaisista muutoksista.

Ulkoasiainministeriö pitää kannatettavana esityksen ehdotusta siitä, että muun muassa joustavuuden turvaamiseksi kausityöalat sisältävästä luettelosta säädettäisiin sisäministeriön asetuksella (esityksen kausityölain 24 §). Hyvänä on pidettävä myös esityksen esille ottamaa ajatusta siitä, että asetuksen hyväksyminen edellyttäisi työmarkkinaosapuolten kuulemistä ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunnassa. Esityksen mukaisesti neuvottelukunnan kokoonpano varmistaisi mahdollisuuden muodostaa ajantasainen käsitys kausityötä sisältävistä aloista ja niiden työvoimatarpeesta.

Esityksen kausityölaista ja sitä koskevista tavoitteista

Euroopan unionin (EU) maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on varmistaa kaikissa vaiheissa muuttovirtojen tehokas hallinta ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Osana tätä tavoitetta jäsenvaltiot soveltavat EU-asetuksina muun muassa Schengenin rajasäännöstöä (EY/562/2006) ja viisumisäännöstöä (EY/810/2009). Viisumisäännöstöä täydentäviä säännöksiä sisältyy Suomessa ulkomaalaislakiin (301/2004). Kausityölailla implementoitavan kausityödirektiivin myötä rajasäännöstön ja viisumisäännöstön maahantuloa ja oleskelua koskevat edellytykset olisi edelleen huomioitava. Kun kaikki EU-lainsäädännön asettamat edellytykset täyttyvät, kausityöviisumia haettaessa myönnettäisiin Schengen-viisumi, joka sisältää kausityö lupaa koskevan merkinnän tai jonka ohella kausityöntekijällä olisi erillinen todistus työntekooikeudestaan. Viisumin voimassaoloa ei voisi pidentää yli 90 päivää ylittäväksi ajaksi.

Esityksessä on arvioitu kolmea viisumikäsittelyn vaihtoehtoa kausityön alalla. Kuvailuista vaihtoehdoista ulkoasiainministeriö kannattaa ensimmäistä vaihtoehtoa eli nykyisen hakemusmenettelyn säilyttämistä.

Mahdollisiin epäkohtiin puuttuminen työsuojeluviranomaisten suorittamalla jälkivalvonnalla ei olisi riittävä toimenpide erilaisten esimerkiksi kutsuasiakirjoja ja välitystoimintaa koskevien väärinkäyttöpyrkimysten torjumiseksi. Marjatilallisia ja marjanostajayrityksiä edustavien etujärjestöjen tulisi kiinnittää omissa toimintaohjeissaan huomiota siihen, että marjatilojen ja ostajayritysten käyttämien poimijoita välittävien rekrytointiyritysten tulisi olla siinä määrin tunnettuja, että ei olisi perusteltua syytä epäillä näiden ottavan poimijoilta välityspalkkioita niissä maissa, joista nämä tulevat ja hakevat viisumia. Kausityöntekijöiden työnvälityksestä olisi suotavaa säätää kansallisessa lainsäädännössä EU:n kausityödirektiiviä soveltaen, jolloin ainakin Suomessa tapahtuvaan välitystoimintaan liittyviä riskejä ja mahdollisia väärinkäytöksiä voitaisiin vähentää.

Lupavalvontaa vähennettäessä myös riskit ihmiskauppaan liittyviin ilmiöihin altistumiselle tai isäntärytysten ja kausityöntekijöiden välillä ilmeneville epäselvyyksille voisivat kohota. Kolmansista maista EU:n alueelle suuntautuva ja voimistuva maahantulopaine voisi johtaa myönnettävien kausityöviisumien määrä kasvuun lähivuosina.

Kausityölain valmistelun tavoitteena on luoda nykyistä yksinkertaisempi ja mahdollisimman kevyt ja joustava lupamenettely, jossa kausityövoiman tarpeen voisi täyttää nopeasti.

EU-tuomioistuin on korostanut, että arviointiin, joka koskee viisuminhakijan henkilökohtaista tilannetta ja jossa päätetään, sovelletaanko tämän hakemukseen epäämisperustetta, sisältyy muun muassa hakijan henkilöllisyyteen, siihen, miten hän on kotoutunut asuinmaahansa, hänen poliittiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen tilanteeseensa sekä siihen, saattaako hänen saapumisensa muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille, liittyviä monitahoisia arviointeja. Tällaiset monitahoiset arvioinnit edellyttävät ennusteiden laatimista kyseisen hakijan odotettavissa olevasta käyttäytymisestä, ja niiden on perustuttava muun muassa viimeksi mainitun asuinmaan laajaan tuntemukseen ja erilaisten asiakirjojen, joiden sisällön aitous ja totuudenmukaisuus on varmistettava, tarkasteluun sekä hakijan esittämiin ilmoituksiin, joiden luotettavuus on arvioitava. Viisumihakemuksesta käsittelevien edustustojen suorittaman tutkinnan on oltava erittäin huolellista, koska hakija voi mahdollisesti myönnettävän yhtenäisen viisumin perusteella saapua jäsenvaltioiden alueelle Schengenin rajasäännöstössä vahvistetuissa rajoissa. Edellä esitetystä seuraa, että edustustoilla on viisumihakemuksia tutkiessaan laaja harkintavalta, kun ne päättävät, estävätkö viisumisäännöstössä säädetty syyt haetun viisumin myöntämisen (tuomio *Koushkaki*, C-84/12, EU:C:2013:862, 56-60 kohta).

Ulkoasiainministeriö haluaa kiinnittää erityistä huomioita edellä mainitun oikeuskäytännön valossa siihen, että kausityön viisumikäsitteeseen liittyvää tarkastusvelvollisuutta ei voida pitää mekaanisena toimenpiteenä eikä siihen liittyvää edustustojen harkintavaltaa pitää luonteeltaan suppeana tai jollakin tapaa rajoitetumpana. Myös kausityölain mukaisissa tilanteissa edustuston tulee suorittaa viisumisäännöstön mukainen maahantulon edellytysten tarkastaminen ja riskinarviointi. Kausityötä koskevien väärinkäytösten seuranta ja dokumentointi vaikuttaisivat tapauskohtaisesti viisumiharkintaan.

Esimerkiksi Thaimaan sisäpoliittinen tilanne, liikkumisrajoitukset ja levottomuudet aiheuttavat omat haasteensa Suomen edustuston toiminnalle. Myös Ukrainan sisäpoliittinen tilanne on edelleen kireä.

Tasapainon löytäminen joustavan lupamenettelyn, kansainvälisten poliittisten tilanteiden ja laittoman maahanmuuton torjumisen välillä on ensiarvoisen tärkeää.

Esityksen kausityölakia koskevista lakiehdotuksista

Kausityölaki 4 §

Mainitussa pykälässä säädettäisiin kausityöntekijän maahantulosta. Euroopan unionin ensisijaisuusperiaatteen mukaisesti EU-oikeudelle tulee antaa soveltamistilanteessa etusija sen kanssa ristiriitaiseen kansalliseen säädökseen nähden. Soveltamisjärjestyksen vuoksi ulkoasiainministeriö ehdottaa, että esityksen kausityölain 4 §:n 1 momentissa *mainittaisiin ensin*

Schengenin rajasäännöstö yksilöintitietoineen, sitten viisumisäännöstö ja tämän jälkeen viisumisäännöstöä täydentävät ulkomaalaislain viittaukset. Ulkoasiainministeriö pitää hyvänä, että esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, miten viisumisäännöstössä säädetään kattavasti ja jäsenvaltioita sitovasti viisumimenettelystä Schengen-alueelle pääsemiseksi.

Kausityölaki 5 §

Mainitussa pykälässä säädettäisiin kausityöhön oikeuttavasta luvasta. Pykälässä käsiteltäisiin viisumivelvollisuutta ja viisumivapautta. Ulkoasiainministeriö ehdottaa, että esityksen kausityölain 5 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen sisältöä täsmennettäisiin vielä tämän osalta. Virke kuuluisi seuraavasti: *"Jos kausityötä koskevan oleskelun on tarkoitus kestää enintään 90 päivää, viisumivelvollisen maan kansalainen voi tulla maahan kausityöviisumilla tai viisumivapaan maan kansalainen voi tulla maahan ilman viisumia."* Kausityö on luonteeltaan tilapäistä ja lyhytaikaista. Viisumilla taapahtuvan maahantulon ja oleskelun tarkoitus ei saisi siten muuttua jatkuva-luonteista maassa oleskelua koskevaksi oleskelulupahakemusprosessiksi.

Kausityölaki 6 §

Mainitussa pykälässä säädettäisiin kausityöhön oikeuttavan luvan myöntämisen edellytyksistä. Edellytykset koskevat viisumiharkintaa. Edustuston viisumiasioita koskeva laaja harkintavalta huomioiden ulkoasiainministeriö ehdottaa, että esityksen kausityölain 6 §:n 3 momentin viimeistä virkettä täydennettäisiin seuraavasti: [...] *"taikka viisumi on muutoin evättävä viisumisäännöstössä ilmoitettujen perusteiden johdosta."* Asiallisesti tämä seikka ilmenee myös esityksen yksityiskohtaisista perusteluista.

Kausityölaki 10 §

Mainitussa pykälässä säädettäisiin kausityöhön oikeuttavan luvan myöntämisestä enintään 90 päiväksi. Esityksen kausityölain 10 §:n 2 momentin mukaan viisumivelvollisen maan kansalaiselle luvan myöntää Suomen edustusto, joka tekee viisumiin merkinnän oikeudesta tehdä kausityötä. Kausityöviisumi myönnetään alkamaan työsuhteen alkamispäivästä. Ulkoasiainministeriö pitäisi toivottavana, että kausityönantajille tiedotettaisiin aktiivisesti kausityöviisumin ja työsuhteen samanaikaisen alkamisajankohdan vaikutuksista kausityön suunnittelulle. Laissa säädetty kausityöviisumin myöntämishetkihän perustuisi edellytykseen voimassa olevasta vakuutuksesta, josta säädetään viisumisäännöstössä.

Kausityölaki 23 §

Mainitussa pykälässä säädettäisiin valitusoikeudesta. Esityksen kausityölain 23 §:n 1 ja 2 momentissa todetaan muun ohella, että Suomen edustuston tekemään kausityöviisumia koskevaan kielteiseen päätöksen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusoikeus viisumiasioissa Helsingin hallinto-oikeuteen on astunut voimaan 1.4.2016. Valitusoikeus koskee 1.4.2016 ja sen jälkeen tehtyjä oikaisuvaatimuspäätöksiä. Tämän lisäksi EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkuvuutta koskevissa viisumiasioissa valitusoikeus hallinto-oikeuteen pysyy ennallaan ilman oikaisuvaatimusmenettelyä.

Kausityölaissa tarkoitetun kausityöviisumia koskevan muutoksenhakumennettelyn myötä valituskelpoisten päätösten määrä lisääntyy ja edustustojen tulisi jälleen perehtyä uuteen kategoriaan viisumivalitusten osalta. Hallintolain 47 §:n mukaisesti edustustojen tulisi antaa valitusosoitus kaikkiin kausityöviisumia koskeviin kielteisiin päätöksiinsä. Ulkoasiainministeriö pitää hyvänä sitä, että esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selvyuden vuoksi maininta myös valituskiellosta kausityölaissa tarkoitetun myönteisen viisumipäätöksen osalta.

Toisin kuin yleisissä viisumiasioissa ja EU:n vapaata liikkuvuutta koskevissa viisumiasioissa, kausityölain mukaisissa viisumiasioissa korkein hallinto-oikeus toimisi ylimpänä valitusasteena. Esityksen kausityölain 23 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan valituslupa voidaan myöntää muun muassa, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. Tämän vuoksi ulkoasiainministeriö pitää erittäin tärkeänä, että myös Suomen edustusto saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Suomen edustuston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.

Ulkoasiainministeriö ehdottaa, että esityksen kausityölain 23 §:n 3 momentissa *säädettäisiin Maahanmuuttoviraston rinnalla myös Suomen edustuston valitusoikeudesta edellä mainituissa valituslupatilanteissa.*

Yhteenveto

Esityksessä ei ole tehty perusteellista arviota kausityölain vaikutuksista viiranomaisten toimintaan.

Ulkoasiainhallinnon osalta on todettava, että kausityödirektiivin ja ICT-direktiivin implementointi kansallisilla laeilla merkitsisi uusia viisumia ja oleskelulupaa koskevia työtehtäviä ulkoasiainhallinnolle.

Ulkoasiainministeriön olisi muun muassa huolehdittava direktiivin mukaisen tilastojen tuottamisesta, kun on kysymys kausityöhön alle 90 päivän ajaksi myönnettyistä Schengen-viisumeista viisumivelvollisten maiden kansalaisille. Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa kausityödirektiivin 26 artiklassa säädetyt kausityöhön oikeuttavien lupien tilastotiedot komissiolle. Tilastot olisi laadittava yhden kalenterivuoden viitejaksoittain ja toimitettava komissiolle kuuden kuukauden kuluessa viitevuoden päättymisestä. Ensimmäinen viitevuosi olisi 2017.

Suomen edustustojen tulisi huomioida kausityölain viisumia ja kausityöoleskelulupaa koskevan 9 §:n ohella se, mitä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ICT-lain 10 §:ssä ICT-oleskeluluvan hakemisen menettelystä. ICT-oleskeluluvan osalta hakemus olisi tehtävä ennen kolmannen maan kansalaisen saapumista Suomeen. Hakemuksen voisi tehdä kolmannen maan kansalainen itse tai hänet Suomessa vastaanottava yksikkö. Hakemus voitaisiin jättää ulkomailta Suomen edustustolle ja Suomessa Maahanmuuttovirastolle. Saman lain 24 §:ssä säädettäisiin pitkäaikaiseen liikkuvuuteen tarkoitetun oleskeluluvan hakemisesta (ns. liikkuva ICT-oleskelulupa). Tämänkin hakemuksen voisi jättää ulkomailta edustustoon tai Suomessa Maahanmuuttovirastolle.

Ulkoasiainministeriö kannattaa nykyisen lupamenettelyn säilyttämistä. Samalla se kuitenkin merkitsisi maahantulon edellytysten tarkastamisen, riskinarvioinnin, kausityölain ja sitä koskevan uuden muutoksenhakukategorian myötä edustustojen työmäärän kasvua, vaikka kausityötä koskeva työvoimatarve ei merkittävästi lähitulevaisuudessa kasvaisikaan.

Suomen edustustojen työmäärän kannalta olisi huomattava myös, ettei toistaiseksi ole arvioitavissa, millä aikataululla EU-valmistelussa olleen Ukrainan viisumivapaus EU- ja Schengen-alueelle etenee. Maa on suurin kausityövoiman lähtömaa Suomeen. Toiseksi suurimman kausityön lähtömaan Thaimaan kanssa viisumivapauskeskusteluja ei ole käyty.

Esityksestä aiheutuu siten lisätyötä ulkoasiainhallinnolle, mutta tuon lisätyön määrästä on tässä vaiheessa vaikea antaa tarkkaa arviota.

Helsinki, 5. elokuuta 2016

Päivi Blinnikka
Yksikön päällikkö

Liitteet

-