



Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntöne 13.10.2020; TEM100:00/2020

Maahanmuuttoviraston lausunto kausityölain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellun hallituksen esitysluonnoksen johdosta, jossa ehdotettaisiin muutettavaksi niin sanottua kausityölakia (907/2017). Muutoksella muun muassa pyrittäisiin helpottamaan kausityöntekijän mahdollisuutta vaihtaa työnantajaa Suomessa ollessaan, keventämään työnantajan hallinnollista taakkaa sekä helpottamaan kausityöntekijöiden maahanpaluuta aiemman työnantajan palvelukseen.

Lausuntonsa aluksi Maahanmuuttovirasto esittää luonnoksen ulkopuolelta näkemyksiään kausityöstä ja voimassaolevasta kausityölaista. Sen jälkeen virasto esittää näkemyksiään luonnoksen perustelut-osasta, ja lausuntonsa loppupuolella yksityiskohtaisemmin luonnoksen säädöstekstistä ja pykäläkohtaisista perusteluista.

Näkemyksiä kausityöstä ja sitä koskevasta nykyisestä sääntelystä

Varsinaisen hallituksen esitysluonnoksen ulkopuolelta Maahanmuuttovirasto toteaa, että voimassa olevan kausityölain soveltaminen on osoittautunut ongelmalliseksi varsinkin toimeentuloedellytyksen osalta. Laki ei ota kantaa turvattuun toimeentuloon ja lain perusteluissa (HE 80/2017 vp) viitataan toimeentuloedellytystä koskevaan ulkomaalaislain 39 §:ään vain kausityöoleskelulupien osalta, ei siis kausityötodistusten osalta. Samaan aikaan kausityöntekijöille myönnettävissä osaratkaisua edellyttävissä luvissa TE-toimistot edellyttävät ulkomaalaislain 73 §:n 3 momentin mukaista toimeentuloedellytystä. Käytännössä myös Maahanmuuttovirasto toimii samoin lyhyiden kausityöoleskelulupien sekä kausityötodistusten kohdalla. Vakiintuneen käytäntönsä mukaan virasto siis katsoo, että kausityöntekijän toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla luvan voimassaolon ajan, ei esimerkiksi omilla säästöillä. Kausityöstä saatavan palkan on myös vastattava vähintään työttömyysturvalain työssäoloehdon mukaista palkkaa.

Maahanmuuttovirasto joutuu johtamaan toimeentuloedellytyksen kausityölain 6 §:stä. Jos sen sijaan toimisimme nykyisen kausityölain perustelujen mukaan,

voisi se johtaa siihen, että saman työnantajan kausityöntekijöiltä edellytettäisiin työn kestosta riippuen erilaista toimeentuloa: pitkissä luvissa ulkomaalaislain 73 §:n 3 momentin mukaista, lyhyissä luvissa ulkomaalaislain 39 §:n mukaista, ja kausityötodistuksissa ei minkäänlaista toimeentuloa. Kausityödirektiivin mukaan enintään 90 päivän pituinen lupa edellyttää, ettei kausityöntekijä turvaudu kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään.

Maahanmuuttovirasto pitää ongelmallisena myös sitä, että kausityölain 7 §:stä puuttuu maininta työnantajan palkanmaksukyvyyn edellyttämisestä silloinkin, kun yritystä ei ole vielä haettu konkurssiin. Kausityölain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan perustelujen mukaan luvan epäämisen perusteena olisi, että työnantajalla ei ole taloudellisia edellytyksiä teettää kausityötä, mutta itse kausityölaissa viitataan vain tilanteisiin, jolloin yritys on joko haettu konkurssiin tai yrityksellä ei ole mitään taloudellista toimintaa. Myös kausityödirektiivissä puhutaan vain yrityksistä, joita ollaan likvidoimassa tai jo likvidoitu. Tällaisia tilanteita ei käytännössä ole juuri esiintynyt. Sitäkin enemmän on työnantajia, joilla on yhä taloudellista toimintaa, mutta toiminta on tappiollista tai yrityksellä on hoitamattomia maksuhäiriöitä. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa Maahanmuuttovirasto joutuu puuttumaan näihin tilanteisiin kausityölain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan perustella, vaikka tuo säännös ei yrityksen palkanmaksukykyyn suoraan liitykään.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto näkee tarpeen selventää nykyisen kausityölain 6 §:n 3 momentin kohtaa siitä, ettei hakija ole noudattanut aiemmasta kausityöhön oikeuttavasta luvasta johtuvia velvoitteitaan. Epäselvää on varsinkin se, viitataanko momentissa tilanteisiin, jossa kausityöntekijä on työskennellyt eri työnantajalla, kuin jota varten lupa on myönnetty, tai tilanteisiin, jossa kausityöntekijä on jäänyt maahan viisumivapauden päätyttyä. Toistaiseksi virasto ei ole tehty yhtään kielteistä päätöstä puhtaasti näillä perusteilla. Sen sijaan kyseisestä lainkohdasta on johdettu peruste kielteiselle päätökselle tilanteissa, jossa hakija on työskennellyt täysin ilman kausityöhön oikeuttavaa lupaa, eikä ole välttämättä lupaa koskaan hakenutkaan, ja on menossa uudelleen kausityöhön saman työnantajan palvelukseen.

Hallituksen esitysluonnoksen ulkopuolelta Maahanmuuttovirasto myös katsoo, että kausityötodistuksia koskevien hakemusten käsittelyä sujuvoittaisi, jos niiden käsittely siirrettäisiin kokonaisuudessaan TE-toimistoille. TE-toimistoilla on jo olemassa työnantajarekisteri, joka olisi näiden hakemusten käsittelyä merkittävästi helpottava apuväline. Maahanmuuttovirastolla ei ole vastaavaa rekisteriä ja sellaisen kehittäminen viraston UMA-järjestelmään olisi suuri muutostyö.

Havaintoja luonnoksen Perustelut-osasta

Asian taustaa koskevassa kuvauksessa **(1.1)** todetaan, että *"kausityöhakemusten käsittelyä [SIC] on katsottu kestävän liian pitkään -"*. Tältä osin Maahanmuuttovirasto korostaa, että kausityöhön oikeuttavaa lupaa koskevan hakemuksen asianmukainen käsittely edellyttää luvan myöntämiselle laissa säädettyjen edellytysten riittävää selvittämistä. Tammi-syyskuussa 2020 käsittelyajan keskiarvo oli 26 vuorokautta ja mediaani 13 vuorokautta. Toteutuneet käsittelyajat sekä viraston selvittämismäärä

huomioiden, Maahanmuuttovirasto ei pidä luonnoksen mukaista väitettä liian pitkästä käsittelyajasta kohtuullisena.

Nykytilan arviointia koskevassa luvussa **(2)** on alaviitteessä maininta, jolla lain soveltamisala laajennettaisiin kattamaan myös vuokratyöntekijät. Tämä olisi merkittävä muutos lain voimaantulosta lähtien noudatettuun käytäntöön, jolla vuokratyö on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan vakiintunut käytäntö, on vastannut myös sisäministeriön näkemystä. Jos käytäntöä on tarkoitus näin merkittävästi muuttaa, olisi se syytä ilmaista voimakkaammin kuin pelkässä alaviitteessä, mahdollisesti jopa toteamalla asia varsinaisessa säädöstekstissä.

Nykytilan arvioinnissa myös todetaan, että matkailualalla kausityölain mukaisia lupia *"ei paljoakaan haeta"*. Maahanmuuttovirasto pitää ilmaisua jokseenkin irrallisena ja epävarmana, koska sitä ei voida vahvistaa tilastotiedoilla. Viraston tuntuma on, että kausityöhön oikeuttavia lupia haetaan jonkin verran myös matkailualalle, mutta tarkkojen lukujen saaminen ei ole mahdollista, sillä luvasta ei ilmene työnantajan toimialaa.

Edelleen nykytilan arvioinnin yhteydessä käydään läpi viime vuosien tilastotietoja. Tältä osin on huomattava, että kuluvan vuoden 2020 luvut muuttuvat edelleen. Esimerkiksi kausityötodistuksia koskeviin hakemuksiin oli 28.10.2020 mennessä tehty 11.142 myönteistä ja 443 kielteistä päätöstä.

Keskeisiä ehdotuksia koskevassa luvun **(4.1)** toisessa kappaleessa todetaan, että *" - - luvan uusiminen samalle tai uudelle työnantajalle ei enää edellyttäisi uuden kausityöhön oikeuttavan luvan hakemista"*. Maahanmuuttovirasto pitää ilmaisua ristiriitaisena saman luvun ensimmäisen kappaleen kanssa. Siinä todetaan, että Maahanmuuttovirasto voisi lisätä *voimassaolevaan* lupaan uuden työnantajan, mutta jälkimmäisessä kappaleessa puhutaan *luvun uusimisesta*. Luonnos jättää epäselväksi, olisiko kyse luvan uusimisesta, eli käytännössä uuden luvan myöntämisestä, vai entiseen ja yhä voimassa olevaan lupaan tehtävästä lisäyksestä.

Jäljempänä samassa luvussa todetaan, että useita kausityöntekijöitä palkkaava työnantaja voisi antaa lain edellyttämät vakuutukset ja tiedot yhdellä asiakirjalla nimeltä mainittuja työntekijöitä koskien. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan menettely voisi toimia aiotulla tavalla, jos kaikki asiakirjassa mainitut henkilöt löytyvät välittömästi UMA-järjestelmästä. On kuitenkin riski, että muutos pidentäisi käsittelyaikoja, koska pelkkä UMA-järjestelmän tekninen muutos ei välttämättä takaisi menettelyn toimivuutta. Joka tapauksessa muutokseen tarvittaneen työnantajarekisterin luomista, mikä olisi huomattava muutos nykyiseen UMA-järjestelmään.

Käytäntö on osoittanut, että varsinkin isojen työntekijäryhmien kohdalla hakemuksia saapuu Maahanmuuttovirastolle eri aikaan ja eri tavoin; postitse, sähköpostitse ja sähköisinä hakemuksina. Saman työnantajan palveluksessa tehtävää kausityötä koskevien uusimpien ja vanhimpien hakemusten välillä voi olla useiden viikkojen väli. Luonnoksen mukaisen menettelyn toimivuuteen vaikuttaisi muun muassa se, missä vaiheessa työnantaja toimittaa työntekijälistansa ja asiakirjansa työehdoista, ovatko kaikki hakemukset tuolloin jo vireillä, ja mihin asiakirja tallennetaan, kun käytössä on sähköinen arkistointi eikä UMA-järjestelmässä voi siirtää yhden hakijan kohdalle tietoja toisesta

hakijasta. Käsittelijöiden voi olla vaikea seurata, minkä hakemuksen kohdalla työnantaja aikoo toimittaa hakijakohtaisen liitelomakkeen, ja minkä kohdalla useita työntekijöitä koskevan yhteisen asiakirjan, jos sellaista ei ole vielä toimitettu Maahanmuuttovirastolle. Samoin hankaluuksia voisi ilmetä myös tilanteessa, jossa työnantaja on jo toimittanut yhteisen asiakirjan Maahanmuuttovirastolle, mutta varsinaiset hakemukset pannaan vireille vasta myöhemmin.

UMA-järjestelmään tarvittavista teknisistä muutoksista sekä niiden kustannuksista ja aikataulusta, ei tässä vaiheessa ole käytettävissä tarkempaa analyysia tai arviota. Selvää kuitenkin on, että luonnoksen mukainen lakimuutos edellyttäisi myös huomattavia teknisiä muutoksia, joista aiheutuisi kustannuksia. Tekniset muutostyöt tuskin valmistuisivat kokonaisuudessaan lain aiottuun voimaantuloajankohtaan mennessä, mikä voisi aiheuttaa tarpeen erilaisten tilapäisratkaisujen käyttämiseen. Se puolestaan olisi omiaan lisäämään Maahanmuuttoviraston työmäärää sekä hidastamaan ja vaikeuttamaan asioiden käsittelyä.

Maahanmuuttovirasto suhtautuu epäilevästi siihen, että luonnoksen mukaiset muutokset nopeuttaisivat hakemusten käsittelyä edes tarvittavien teknisten muutosten jälkeen. Ensimmäinen muutoskohta, eli uuden työnantajan lisääminen voimassa olevaan lupaan, painottaa, että kyseessä ei ole uusi, erillinen hakemus. Se ei nopeuttaisi jäljelle jäävien hakemusten käsittelyä. Toinen muutoskohta, eli työnantajan ilmoitusten kohdentaminen, olisi työläs prosessi, jota Maahanmuuttovirasto joutunee ainakin aluksi teknisen ratkaisun puuttuessa toteuttamaan manuaalisesti.

Kausityöntekijän maahanpaluun helpottamisen osalta luonnoksessa viitataan tilanteeseen, jossa kausityöntekijä on aiemman oleskelunsa ajan noudattanut kausityönteon edellytyksiä. Maahanmuuttovirasto toivoo, että tämän kirjauksen suhdetta kausityölain 6 §:n 3 momentin mukaiseen luvan hylkäämisperusteeseen tarkennettaisiin. Kun hakija ei uuden hakemuksensa yhteydessä toimittaisi mitään selvityksiä, Maahanmuuttovirasto ei tosiasiaa voisi varmistua velvoitteiden tai muiden edellytysten noudattamisesta. Edelleen luonnoksen muotoilu jätti Maahanmuuttoviraston epätietoiseksi siitä, viitataanko tässä edes samaan asiaan, kun luonnoksessa puhutaan "edellytyksistä", ja nykyisen lain edellä mainitussa kohdassa "velvoitteista".

Maahanpaluun osalta Maahanmuuttovirasto kokee varsinkin selvittämisvelvollisuutensa kannalta haastavaksi sen, miten hakijan voisi todeta noudattaneen laissa säädettyjä edellytyksiä, jos hakijan ei tarvitse esittää minkäänlaista selvitystä. Mikäli kyse olisi niin sanotusti tietoisesta riskin ottamisesta, ja olemattomasta selvittämisestä johtuvan epävarmuuden hyväksymisestä, Maahanmuuttovirasto toivoisi, että se ilmenisi mahdollisimman selvästi myös lain perusteluista.

Keskeisiä ehdotuksia koskevan luvun lopulla on kirjaus työnantajaan kohdistettavista seuraamuksista, jotka nyt ulotettaisiin myös yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöihin. Maahanmuuttovirasto epäilee lisäyksen tehokkuutta, sillä seuraamusta koskevaa 20 §:ää ei ole tähänkään asti käytännössä sovellettu huomattavan korkean näyttökynnyksen vuoksi.

Lain voimaantulon osalta **(6)** Maahanmuuttovirasto näkee erityisesti asiakkaiden neuvonnan kannalta haastavana luonnoksen mukaisen siirtymäsäännöksen, että uutta lakia sovellettaisiin myös vireillä oleviin hakemuksiin. Siirtymäsäännös olisi omiaan aiheuttamaan sekavia tilanteita, joissa sekä hakijoiden että työnantajien neuvonta olisi hankalaa.

Toimeenpanoa ja seuranta koskevassa luvussa **(7)** on mainittu Maahanmuuttoviraston EnterFinland-palvelua koskevia kehitystöitä, joita pyritään toteuttamaan vuoden 2021 aikana. Maahanmuuttovirasto korostaa luonnoksessakin käytettyä sanamuotoa "pyritään", sillä kaikkien toteutumisesta ei vielä ole takeita, ja kaikki eivät varmuudella valmistu lain aiottuun voimaantuloajankohtaan mennessä.

Havaintoja yksityiskohtaisista perusteluista

8 §:n uuden 4 momentin mukaan *"- työnantaja, joka palkkaa useita samanaikaisesti maahan tulevia kausityöntekijöitä samanlaiseen työhön samoin työehdoin voisi antaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot voidaan antaa yhdellä asiakirjalla -"*. Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä, että perusteluissa on nimenomainen maininta "samanaikaisesti" maahan tulevista työntekijöistä. Se helpottaa Maahanmuuttoviraston menettelyä jonkin verran, mutta ei kuitenkaan poista jo edempänä lausunnossa kerrottuja haasteita, jotka liittyvät yksittäisen hakemuksen ja työnantajan toimittaman asiakirjan yhdistämiseen.

11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on viittaus 6 §:ää koskeviin perusteluihin. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole sellaisia perusteluja ja luonnoksesta kokonaisuudessaan syntyi vaikutelma, ettei 6 §:ää olisi tarkoitus muuttaa.

17 a §:n perusteluissa viitataan tilanteisiin, joissa *"kausityöhön oikeuttavaan lupaan merkityiltä työnantajilta päättyy mahdollisuus tarjota työtä -"*. Sellaisia tilanteita helpotettaisiin lakimuutoksen tuomalla mahdollisuudella lisätä voimassa olevaan lupaan uusi työnantaja. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan pidä kyseistä perustetta kovin vahvana, varsinkaan työlainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna. Kausityössä on yleensä kyse määräaikaisesta työsuhteesta, jolloin työnantaja nimenomaan sitoutuu työsopimuksella tai sitovalla työtarjouksella tarjoamaan työtä tietylle ajalle tai tietyn tehtävän suorittamiseksi. Määräaikaista työsopimusta ei pääsääntöisesti voi irtisanoa, ja joka tapauksessa irtisanomiselle tai työsopimuksen purkamiselle pitää olla lain mukainen peruste.

Perusteluissa todetaan, että *"uuden työnantajan lisääminen ei vaikuttaisi kausityöhön oikeuttavan luvan pituuteen"*. Soveltamistilanteita selkiyttämään olisi perusteluissa hyvä mainita nimenomaisesti, että työntekijän olisi haettava uutta kausityöhön oikeuttavaa lupaa, jos uusi työsuhde on yhtään pidempi kuin aiempi työsuhde. Muussa tapauksessa muutos voisi johtaa siihen, että työntekijä ensin hakisi uuden työnantajan lisäämistä voimassa olevaan lupaansa, ja pian sen jälkeen uutta kausityöhön oikeuttavaa lupaa kyseisen työsuhteen jatkamista varten. Tämä lisäisi vireille tulevien asioiden ja Maahanmuuttovirastolle niiden käsittelystä aiheutuvan työn määrää.

Uuden työnantajan lisäämistä koskevan menettelyn osalta perusteluissa olisi syytä huomioida myös asian käsittelystä perittävä maksu. Lisäksi olisi syytä

arvioida, aiheuttaisiko laki muutostarpeita myös Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annettuun asetukseen. Maahanmuuttovirasto ei pitäisi tarkoituksenmukaisena, että uuden työnantajan lisääminen olisi maksuton suorite, vaan siitä pitäisi periä asianmukainen käsittelymaksu.

Pykälän perustelujen lopuksi todetaan, että *"Maahanmuuttovirasto antaisi laajentuneesta työnteko-oikeudesta todistuksen"*. Tältä osin Maahanmuuttovirasto toivoisi sekä todistuksesta että sitä koskevasta hallinnollisesta menettelystä mahdollisimman konkreettista ja yksityiskohtaista kuvausta. Koska todistus ei liittyisi mihinkään Maahanmuuttovirastossa vireillä olevaan asiaan, on todennäköistä, että menettely lisäisi virastossa manuaalista työtä. Todennäköisesti tarvitaan myös huomattavia muutoksia UMA-järjestelmään, jotta sellaiseen lupa-asiaan, joka ei enää ole vireillä, voitaisiin tehdä uusia toimenpiteitä, eli työnteko-oikeudesta annettava todistus.

Ennen todistuksen antamista Maahanmuuttoviraston olisi ainakin jollakin tasolla selvitettävä, että uusi työnantaja on sitoutunut sille laissa säädettyihin edellytyksiin. Perusteluissa olisi hyvä huomioida myös sellaiset tilanteet, joissa uusi työnantaja ei täyttäisi edellytyksiä; Olisiko Maahanmuuttoviraston tällöin tarkoitus tehdä päätös, ettei työntekijällä ole oikeutta työskennellä kyseisen työnantajan palveluksessa. Miten suhtauduttaisiin tilanteeseen, jossa työntekijä olisi kuitenkin jo ehtinyt aloittaa uuden työnantajansa palveluksessa. Jatkuisiko työnteko-oikeus, kunnes uuden työnantajan lisäämistä koskeva kielteinen päätös olisi lainvoimainen.

18 §:n, eli maahanpaluun helpottamista koskevan pykälän, perusteluissa todetaan yhtenä sen edellytyksenä, että aiemmin kausityöntekijä olisi *"oleskelunsa ajan noudattanut tässä laissa säädettyjä kausityönteon edellytyksiä"*. Maahanmuuttovirasto toistaa jo edellä toteamansa käsityksen siitä, että viraston olisi käytännössä hyvin hankala todeta työntekijän noudattaneen edellytyksiä. Perustelujen sekä säädösluonnoksen muotoilu jättää epäselväksi sen, koskisiko vaatimus kaikkia työnantajia, joille hakija on aiemmin työskennellyt. Tässä yhteydessä on huomattava, ettei esimerkiksi kesän 2020 ajalta ole olemassa kattavaa dokumentaatiota siitä, minkä työnantajien palveluksessa yksittäinen kausityöntekijä on työskennellyt, sillä tuolloin oli mahdollista vaihtaa vapaasti työnantajaa huoltovarmuuden kannalta kriittisillä aloilla.

Jäljempänä saman pykälä perusteluissa todetaan, että *"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 tule Maahanmuuttovirastolle Aluehallintoviraston kautta. Toisaalta Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut työsuhteissa havaitsemistaan ongelmista nimenomaan Aluehallintovirastolle, joka voivat tehdä ilmoituksen perusteella tarkastuksia. Asiaan näyttäisi liittyvän epävarmuutta siitä, voisiko työnantajan velvoitteiden rikkominen tulla viranomaisten tietoon, jos Maahanmuuttovirasto ei enää vanhojen työntekijöiden osalta tarkistaisi työsuhteen ehtojen toteutumista, esimerkiksi palkanmaksun osalta.

Kausityöhön palaamista koskevan menettely osalta perusteluissa todetaan, että *"Kyse olisi hakijan omasta ilmoituksesta, johon liittyy työnantajan vakuutus"*. Ainoastaan kausityölain 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, niin Maahanmuuttovirasto joutuisi kysymään työnantajalta erikseen 8 §:n 3 momentin mukaisesti esimerkiksi työnteon ajankohtaa.

Luonnoksessa todetaan, että *"Maahanmuuttovirasto ei asiaa hakemusvaiheessa tutkisi"*. Maahanmuuttovirasto pitää sitä erittäin vahvana rajoituksen viraston toimintaedellytyksiin. Luonnos jättää jokseenkin epäselväksi, mitä ylipäätään pitäisi tai voisi enää tutkia, jos hakija olisi vanha työntekijä, mutta toisaalta samaan työpaikkaan työllistyisi samanaikaisesti myös uusia työntekijöitä, joiden kohdalla voisi tulla ilmi työnantajaan liittyviä epäselvyyksiä. Kumpia seikkoja olisi tällöin pidettävä vahvempina, työnantajan antamaa vakuutusta vai uusien työntekijöiden kohdalla ilmenneitä epäselvyyksiä. Kausityöhön oikeuttavien lupien lisäksi sellaisia epäselvyyksiä voisi ilmetä myös muuta kautta, esimerkiksi työntekijän oleskelulupaa koskevien hakemusten yhteydessä.

Käytännössä voisi ilmetä myös tilanteita, jossa työsuojeluviranomainen olisi suorittanut tarkastuksen ja havainnut työnantajaa koskevia puutteita. Tällöin työnantajalle yleensä annetaan mahdollisuus korjata menettelyään ja seurantatarkastus voidaan tehdä myöhemmin. Tällaisessa tilanteessa Maahanmuuttovirastolla voisi olla toisaalta työnantajan antama vakuutus ehtojen noudattamisesta ja toisaalta tieto työsuojeluviranomaisen havaitsemista puutteista. Hallituksen esitysluonnos jättää avoimeksi, kumpi seikka olisi tällöin ensisijainen, ja määrittäisi menettelyä maahan palaavan kausityöntekijän kohdalla.

20 §:n eli työnantajaan kohdistettavien seuraamusten osalta

Maahanmuuttoviraston huomio kiinnittyi kaksoisrangaistavuuden kieltoon; Seuraamusta ei voitaisi määrätä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

Käytännössä olisi jokseenkin epä johdonmukaista, jos pidättäytymispäätöstä ei voisi tehdä rikosoikeudellisen seuraamuksen saaneelle työnantajalle, vaikka juuri ne ovat sellaisia työnantajia, joiden palveluksessa työskentelemiseen lupia ei muutoin myönnettäisi. Perusteluissa olisi hyvä kuvata laajemmin taustaa sille, miksi juuri tämä seuraamus muodostaisi kaksoisrangaistuksen, ja miksi sama systematiikka ei näyttäisi toimivan toisinpäin.

Maahanmuuttovirastossa luonnoksesta syntyi käsitys, että se voisi mahdollistaa päinvastaisen tilanteen, eli Maahanmuuttoviraston ensin määräämä hallinnollinen seuraamus ei olisi esteenä rikosoikeudelliselle seuraamukselle. Lisäksi Maahanmuuttovirasto pitää melko rohkeana, jos hallituksen esityksessä otettaisiin näin vahvasti kantaa siihen, mikä hallinnollinen seuraamus tuottaisi ne bis in idem -vaikutuksen.

Jäljempänä 20 §:n perusteluissa todetaan, että *"pidättäytymispäätös voitaisiin antaa, vaikka kyse olisi huolimattomuudesta, kunhan laiminlyönti on vakava"*. Tältä osin lain soveltamista helpottaisi, jos laiminlyönnin vakavuudelle annettaisiin tarkemmat kriteerit tai edes suuntaviivoja sen arvioimiseen. Käytännössä pidättäytymispäätösten taustalla vaikuttaisivat yleensä suurelta

osin Aluehallintovirastojen tarkastuskertomukset. Tällöin tilanteeseen liittyisi epävarmuutta sen suhteen, missä vaiheessa pidättäytymispäätöksen voisi tehdä, kun työnantajalla on kuitenkin yleensä mahdollisuus korjata tarkastuksessa virheelliseksi todettua toimintaansa.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 06.11.2020 klo 15:52. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

kirjaamo@tem.fi; olli.sorainen@tem.fi

Tiedoksi

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