



Muistio

VNEUS / EU-tuomioistuinasioiden yksikkö

25.4.2024

EUT/114/2024

EUT/114/2024-VNK-6

EU-ministerivaliokunta, kirjallinen
menettely 29.–30.4.2024

KOMISSION VIRALLINEN HUOMAUTUS ASIASSA INFR(2024)2005; kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten annetun direktiivin 2014/36/EU täytäntöönpano

Viralliseen huomautukseen vastaaminen – Direktiivi 2014/36/EU – Kolmansien maiden kansalaiset – Kausityöntekijät

Komissio on käynnistänyt Suomea vastaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevan menettelyn 13.3.2024 antamallaan virallisella huomautuksella. Komissio katsoo, että Suomi on laiminlyönyt eräiden kausityödirektiivin säännösten mukaiset velvoitteensa.

Komission väitteet liittyvät direktiivin velvoitteisiin, jotka koskevat kausityöhön oikeuttavan luvan hakijoiden saatavilla olevia tietoja, kausityöntekijöiden oleskelun pidentämistä sekä työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia tilanteessa, jossa työnantaja laiminlyö kausityöntekijöiden majoitukseen liittyviä velvoitteitaan. Lisäksi väitteet koskevat kausityöntekijöille maksettavia korvauksia, kun kausityölupa perutaan, kausityöntekijöiden menettelyllisiä takeita työnantajan vaihtuessa sekä viranomaisten pääsyä majoituspaikkaan.

Muistiossa esitetään, että Suomen vastauksessa ilmoitetaan, että Suomessa ryhdytään valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia, joilla korjataan osa komission esille nostamista puutteista. Lisäksi muistiossa esitetään, että osa komission väitteistä kiistetään ja esitetään tälle perustelut.

Virallinen huomautus on komission jäsenvaltiota vastaan käynnistämisen rikkomusmenettelyn ensimmäinen vaihe. Määräaika viralliseen huomautukseen vastaamiselle päättyy 13.5.2024.

Asian tausta

Rikkomusmenettely koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten annetun direktiivin 2014/36/EU¹ (jäljempänä 'direktiivi') täytäntöönpanoa Suomessa. Direktiivissä määritellään ehdot, joita sovelletaan muihin kuin EU:n kansalaisiin, jotka haluavat työskennellä EU-maissa lyhyitä jaksoja kausityöntekijöinä useimmiten maatalouden ja matkailun aloilla. Direktiivissä määritellään kausityöntekijöiden oikeudet, joilla varmistetaan, että näitä työntekijöitä ei käytetä hyväksi heidän oleskelunsa aikana.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 375–390.

Direktiivin säännökset on täytäntöön pantu Suomessa pääasiallisesti kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017, jäljempänä 'kausityölaki') säännöksillä. Täytäntöönpanosäännöksiä sisältyy kuitenkin myös useisiin muihin lakeihin ja asetuksiin.

Komission virallinen huomautus

Komissio katsoo, että Suomi on laiminlyönyt seuraavat direktiivin mukaiset velvoitteensa.

11 artikla, hakijoiden saataville saatettava tieto

Direktiivin 11 artiklassa säädetään jäsenvaltion velvollisuudesta saattaa helposti hakijoiden saataville tiedot kaikista hakemukseen tarvittavista asiakirjoista, maahantulosta ja oleskelusta sekä kausityöntekijöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi artiklan toisen kohdan mukaan luvansaajalle on annettava kirjallisesti tiedot hänen direktiivin mukaisista oikeuksista ja velvollisuuksistaan. Komissio toteaa, että se ei ole pystynyt yksilöimään mitään velvoitetta, jolla varmistettaisiin oikeudellisesti sitovalla tavalla, että edellä mainittuja velvoitteita noudatetaan Suomen lainsäädännössä.

15 artiklan 1 ja 3 kohta, kausityöntekijöiden oleskelun pidentäminen

Direktiivin 15 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta sallia kausityöntekijöiden oleskelun pidentäminen yhden kerran saman tai eri työnantajan palveluksessa edellyttäen, että pidennys ei ylitä direktiivissä säädettyä enimmäiskestoja, maahanpääsyn edellytykset täyttyvät ja 15 artiklassa tarkoitettujen hylkäämisperusteet eivät täyty. Komissio toteaa, että kausityöläisissä annetaan toimivaltaiselle viranomaiselle ainoastaan mahdollisuus pidentää oleskelua (kausityölain 17 §:n 1 momentti: ”lupa voidaan uudistaa”), mutta ei velvoiteta sitä tekemään niin. Tämä ei komission mukaan täytä direktiivin 15 artiklan 1 ja 3 kohdan vaatimuksia.

17 artiklan 1 kohta yhdessä 20 artiklan kanssa, työnantajiin kohdistettavat seuraamukset

Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä niihin työnantajiin, jotka eivät ole täyttäneet direktiivistä johtuvia velvoitteitaan, kohdistettavista seuraamuksista. Direktiivin 20 artiklassa säädetään työnantajan velvollisuuksista silloin, jos työnantaja järjestää kausityöntekijän majoituksen tai se järjestyy työnantajan kautta. Komissio toteaa, että se ei löytänyt Suomen lainsäädännöstä säännöstä, jossa direktiivin 20 artiklan velvoitteiden rikkomista koskevista työnantajiin kohdistuvista seuraamuksista säädettäisiin.

17 artiklan 2 kohta, kausityöntekijöille maksettava korvaus

Direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaan työnantaja on velvoitettava maksamaan kausityöntekijälle korvausta, jos kausityötä koskeva lupa peruutetaan esimerkiksi direktiivin 9 artiklan 2

kohdan nojalla. Komissio katsoo, että Suomi ei ole saattanut direktiivin 17 artiklan 2 kohtaa asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

18 artiklan 2 kohta, kausityöntekijöiden menettelylliset takeet

Direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun kausityöntekijä on hakenut oleskelun jatkamista tai luvan uusimista, jäsenvaltioiden on varmistettava, että häntä ei velvoiteta keskeyttämään työsuhdettaan samaan työnantajaan tai estetä vaihtamasta työnantajaa vireillä olevien hallinnollisten menettelyjen vuoksi. Komissio katsoo, että direktiivin 18 artiklan 2 kohdan vastaista on, ettei Suomen lainsäädännössä varmisteta, että kausityöntekijä voi vireillä olevien hallinnollisten menettelyjen aikana jatkaa työskentelyä toisen työnantajan palveluksessa keskeytyksettä ja ilman, että hänen tarvitsee poistua Suomen alueelta.

24 artiklan 2 kohta, viranomaisten pääsy kausityöntekijän majoituspaikkaan

Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että työsuoje-lutar-kastuksista vastaavilla viranomaisilla tai toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy työpaikalle ja työntekijän suostumuksella tämän majoituspaikkaan. Komissio katsoo, että Suomen lakiin ei sisälly säännöksiä, jotka mahdollistaisivat pääsyn majoituspaikkaan kausityöntekijän suostumuksella eikä Suomi siksi ole täytäntöönpannut 24 artiklan 2 kohtaa asianmukaisesti.

Asian merkitys Suomen kannalta

Virallinen huomautus on ensimmäinen vaihe SEUT 258 artiklan mukaisessa rikkomusmenettelyssä. Jos komissio ei tyydy Suomen viralliseen huomautukseen antamaan vastaukseen, se voi antaa Suomelle perustellun lausunnon. Tämän jälkeen komissio voi saattaa asian rikkomuskanteena unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin tuomioistuimen määräämät taloudelliset seuraamukset olisivat mahdollisia vasta siinä tapauksessa, että tuomioistuin katsoisi Suomen rikkovan direktiivin säännöksiä eikä Suomi tämän jälkeen korjaisi lainsäädäntöään, minkä johdosta komissio nostaisi uuden rikkomuskanteen.

Esitys Suomen kannaksi ja vastauksen päälinjauksi

Suomen kanta

Vastauksessa ilmoitetaan, että direktiivin 11 artiklan ja 15 artiklan 1 ja 3 kohdan täytäntöönpanoa on tarkoitus täsmentää. Vastauksessa arvioidaan, että hallituksen esitys voidaan antaa vuoden 2025 alkupuoliskolla, jolloin lainsäädäntömuutokset voisivat tulla voimaan loppuvuodesta 2025.

Suomi tulee tiedottamaan komissiota lainsäädäntömuutosten etenemisestä.

Suomi katsoo, että direktiivin 17 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä 20 artiklan kanssa, 17 artiklan 2 kohta, 18 artiklan 2 kohta ja 24 artiklan 2 kohta on täytäntöönpantu asianmukaisesti.

Vastauksen päälinjat

11 artikla, hakijoiden saataville saatettava tieto

Vastauksessa selostetaan, että voimassa oleva lainsäädäntö velvoittaa viranomaiset tiedottamaan toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Myös käytännössä Maahanmuuttovirasto saattaa helposti hakijoiden saataville tiedot hakemukseen tarvittavista asiakirjoista sekä antaa tietoja maahantulosta ja oleskelusta, kuten 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Kun kausityöhön oikeuttava lupa myönnetään, Maahanmuuttovirasto toimittaa luvan saajalle 11 artiklan 2 kohdan edellyttämin tavoin henkilökohtaisesti kirjallista tietoa hänen oikeuksistaan.

Vastauksessa todetaan, että direktiivin 11 artiklan täytäntöönpanoa on joka tapauksessa tarkoitus täsmentää ja varmistaa, että artiklan mukaisista viranomaisen tiedonantovelvoitteista säädetään lainsäädännössä.

15 artiklan 1 ja 3 kohta, kausityöntekijöiden oleskelun pidentäminen

Vastauksessa todetaan, että 15 artiklan 1 ja 3 kohdan täytäntöönpanoa on tarkoitus täsmentää.

17 artiklan 1 kohta, työnantajiin kohdistettavat seuraamukset

Vastauksessa katsotaan, että Suomen lainsäädännössä säädetään 17 artiklan 1 kohdan edellyttämistä seuraamuksista tilanteessa, jossa työnantaja ei noudata direktiivin 20 artiklan mukaisia majoitusta koskevia velvoitteitaan. Kausityölain 20 §:n 2 momentin mukaan maahanmuuttovirasto voi päättää, ettei kausityöhön oikeuttavia lupia myönnetä sellaisen työnantajan palveluksessa työskentelemiseksi, joka on vakavasti laiminlyönyt muun muassa lain 8 ja 19 §:ssä säädettyt velvoitteensa. Kausityölain 19 §:ssä säädetään kausityöntekijän majoitusta koskevista työnantajan velvollisuuksista direktiivin 20 artiklan mukaisesti. Näiden velvollisuuksien vakava laiminlyönti voi siis johtaa seuraamuksiin. Lisäksi lain 8 § velvoittaa työnantajan antamaan toimivaltaiselle viranomaiselle vakuutuksen kausityöntekijän kohtuullista elintasoa vastaavasta asiamukaisesta majoituksesta, jos työnantaja järjestää majoituksen. Maahanmuuttovirasto voi määrätä 20 §:n mukaisen seuraamuksen myös tämän velvoitteen vakavasta laiminlyönnistä.

17 artiklan 2 kohta, kausityöntekijöille maksettava korvaus

Vastauksessa katsotaan, että direktiivin 17 artiklan 2 kohdan velvoitteet täytäntöönpannaan työ-sopimuslain säännöksillä.

Vastauksessa viitataan ensinnäkin työ-sopimuslain 12 luvun 1 §:n mukaiseen työnantajan vahingonkorvausvelvollisuuteen. Työnantajan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoon tai laiminlyö työsuhteesta tai työ-sopimuslaista johtuvia velvollisuuksia, on työ-sopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan korvattava työntekijälle siten aiheuttamansa vahinko. Kausityönteki-

jällä on kyseisen säännöksen nojalla oikeus korvaukseen tilanteissa, joissa työnantaja on rikkonut tai laiminlyönyt työnantajavelvoitteitaan, työoloihin ja työehtoihin liittyviä oikeudellisia velvoitteitaan tai ei ole täyttänyt työsopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

Toiseksi kausityöntekijällä voi olla oikeus työsopimuslain 12 luvun 2 §:n mukaiseen korvaukseen työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. Kausityöntekijän työsopimus on määräaikainen. Vastauksessa katsotaan, että määräaikaisen työsopimuksen päättämistä on perusteltua pitää perusteettomana tilanteessa, jossa kausityöntekijän määräaikainen työsopimus joudutaan päättämään ennen aikaisesta sen vuoksi, että kausityö lupa on peruutettu työnantajan oman rikkomuksen tai laiminlyönnin johdosta. Korvauksena suoritetaan vähintään kolmen ja enintään 24 kuukauden palkka. Korvauksen suuruutta määrättäessä otetaan huomioon muun ohella ansion menetys sekä määräaikaisen työsopimuksen jäljellä oleva kesto aika.

18 artiklan 2 kohta, kausityöntekijöiden menettelylliset takeet

Vastauksessa katsotaan, että Suomen lainsäädäntö vastaa 18 artiklan 2 kohdan vaatimuksia.

Oikeudesta jatkaa työntekoa säädetään kausityö lain 17 §:ssä. Lain 17 §:n 1 momentissa säädetään, että kausityöhön oikeuttava lupa voidaan uudistaa, jos kausityöntekijän työsopimusta saman työnantajan palveluksessa jatketaan tai kausityöntekijä siirtyy kausityöhön toisen työnantajan palvelukseen. Lain 17 §:n 2 momentin mukaan kausityöntekijä voi jatkaa työskentelyä hakemuksen jättämisen jälkeen saman työnantajan palveluksessa, jos hakemus on jätetty ennen edellisen kausityöhön oikeuttavan luvan päättymistä. Lain 17 a §:n nojalla Maahanmuuttovirasto voi hakemuksesta lisätä voimassa olevaan kausityöhön oikeuttavaan lupaan uuden työnantajan, jonka palveluksessa hakija voi alkaa työskentelemään hakemuksen tultua vireille.

Näillä säännöksillä varmistetaan, että riippumatta siitä, onko uudistamista haettu saman vai eri työnantajan palvelukseen, saa hakija jatkaa työntekoa saman työnantajan palveluksessa, jos hänen aiempi kausityölupansa on edelleen voimassa. Lisäksi kausityö lain 17 a §:n nojalla hakija saa aloittaa työskentelyn uuden työnantajan palveluksessa välittömästi, jos hän on hakenut uuden työnantajan lisäämistä voimassa olevaan kausityö lupaan, kun hakemus sisältää työnantajan antaman kausityö lain 8 §:n 1 momentin mukaisen vakuutuksen ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua tiedon työsuhteeseen sovellettavasta työehtosopimuksesta.

Oikeudesta oleskella maassa säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Lain 40 §:n 3 momentin mukaisesti ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Säännös koskee myös kausityöntekijöitä kausityö lain 2 §:n nojalla.

Mainituilla säännöksillä varmistetaan 18 artiklan 2 kohdan noudattaminen.

24 artiklan 2 kohta, viranomaisten pääsy kausityöntekijän majoituspaikkaan

Vastauksessa selostetaan, että valvontavastuu kausityöntekijöiden majoituksen asianmukaisuudesta jakautuu Suomessa usean eri viranomaisen kesken. Keskeisiä viranomaisia ovat terveydensuojeluviranomaiset ja niiden lisäksi valvonnasta vastaavat toimialojensa puitteissa työsuojeluviranomaiset, pelastusviranomaiset sekä rakennusvalvonta.

Kunnan terveydensuojeluviranomainen arvioi asumisolosuhteita terveydensuojelulain (763/1994) ja asumisterveysasetuksen (545/2015) vaatimuksiin nähden. Nämä säädökset sisältävät direktiivin 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa mainitut yleiset terveys- ja turvallisuusnormit, jotka kausityöntekijän majoituksen tulee täyttää. Terveydensuojelulain 46 §:n nojalla terveydensuojeluviranomaisella on toimivalta tarkastaa majoituspaikka asukkaan tai muun henkilön aloitteesta. Myös pelastusviranomaisilla sekä rakennusvalvonnalla on tietyin edellytyksin mahdollisuus päästä majoituspaikkaan tehtäviensä suorittamiseksi.

Käytännön valvontatoiminnassa viranomaiset toimivat yhteistyössä. Jos työsuojeluviranomainen saa esimerkiksi tiedon heikoista majoitusolosuhteista, jotka vaativat välittömiä toimenpiteitä, pyytävät he mukaan tarkastukselle terveydensuojeluviranomaiset, palo- ja pelastusviranomaisen ja rakennusvalvonnan. Mikäli tilanne ei vaadi välitöntä puuttumista, työsuojeluviranomainen välittää saamansa tiedon edelleen kyseisille viranomaisille.

Suomen hallitus katsoo näin ollen, että toimivaltaisilla viranomaisilla on direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla oikeus päästä työntekijän asuntoon suorittamaan valvontatehtävää ja siten Suomi on täyttänyt tältä osin direktiivin mukaiset velvoitteensa.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet TEM:n ja VNK:n edustajat.

Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä 24.–25.4.2024.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi vastaisi komission viralliseen huomautukseen edellä esitettyjä päälinjoja noudattaen.

Lainsäädäntöneuvos

Mervi Pere

Lainsäädäntösihteeri

Liina Hyttinen