



11.5.2020

Maahanmuutto-osasto
Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola
Erityisasiantuntija Roope Jokinen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 65/2020 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

Tavoite

Vallitsevista poikkeusoloista johtuen ulkomaisen työvoiman maahantulo on vähentynyt merkittävästi. Esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut pyrkiä lisäämään työvoiman tarjontaa erityisesti sellaisissa työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä. Ulkomaalainen kausityövoima on viime vuosina ollut tärkeä työvoiman lähde monille alkutuotannon aloille. Haasteena on nyt saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden aloille.

Osaltaan esityksellä on sama tavoite kuin vastikään säädetyillä väliaikaisilla laeilla, joilla laajennettiin oleskeluluvalla oleskelevien työnteko-oikeutta (HE 36/2020 vp - HaVM 5/2020 vp). Tavoitteena on saada Suomessa oleskelevista turvapaikanhakijoista lisää työvoimareserviä aloille, joilla työvoimaa tarvitaan.

Nykytila

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislakiin (301/2004). Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin perusteella ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt niin sanotun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa: 1) kun hänellä on matkustusasiakirja ja hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kolme kuukautta tai 2) kun hän on oleskellut hakemuksen jättämisen jälkeen maassa kuusi kuukautta.

Ulkomaalaislain 80 §:n 6 momentin mukaan kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuva työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että huhtikuussa 2020 noin 1 000 hakijalla oli työnteko-oikeutta koskeva karenssi voimassa, noin 1 200 hakijalla oli työnteko-oikeus päätynyt maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi. Vastaanottopalvelujen piirissä on lisäksi noin 4 000 työntekoikäistä hakijaa, joilla työnteko-oikeus on jo voimassa.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu lakiin. Työnteko-oikeudesta ei tehdä viranomaispäätöstä. Voimassa olevan työnteko-oikeuden osoittaminen on sekä turvapaikanhakijan että työnantajan vastuulla.

Maahanmuuttovirasto antaa pyynnöstä todistuksen turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta. Todistuksen antaminen ei ole edellytys työnteko-oikeuden olemassaololle. Maahanmuuttovirasto arvioi turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta todistuksen pyyntöhetkellä. Näin ollen todistuksessa ei ole turvapaikkamenettelyn keston perustuvaa arviota siitä, mihin asti turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on voimassa.

Ehdotettavat muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia väliaikaisesti. Muutoksella laajennettaisiin kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta. Ehdotetut muutokset koskisivat kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä:

1. Työnteon aloittamista rajoittava karenssiaika (3 tai 6 kk) poistettaisiin sellaisilta kansainvälistä suojelua hakeneilta, joilla on lain voimaan tullessa kansainvälistä suojelua koskeva asia vireillä joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa.
2. Työnteko-oikeuden kesto laajennettaisiin siten, että oikeus työskennellä jatkuisi täytöntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluja.

Muutos koskisi sekä ensimmäisiä hakemuksia että uusintahakemuksia

Ehdotetut muutokset koskisivat työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden työtehtävissä. Muissa tehtävissä sovellettaisiin voimassa olevaa sääntelyä karensseista ja työnteko-oikeuden kestoista.

Ajallinen rajaus. Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen olisi oltava vireillä lain voimaan tullessa. Soveltamisen ulkopuolelle jäisivät lain voimaantulon jälkeen tehdyt turvapaikkahakemukset, jolloin ehdotettu muutos sellaisenaan ei kannustaisi uusien turvapaikkahakemusten tekemiseen.

Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin myös ne, joiden työnteko-oikeus on lain voimaan tullessa päättynyt. Työnteko-oikeus ei siten palautuisi sellaisille turvapaikanhakijoille, joiden työnteko-oikeus on lain voimaan tullessa jo päättynyt täytöntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen vuoksi.

Toimialojen ja tehtävien rajaus. Muutos rajattaisiin koskemaan työntekoa vain maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Työtehtävältä ei edellytettäisi erikseen, että se on huoltovarmuuden kannalta akuutti tai toimialan toiminnan kannalta kriittinen. Mainittujen alkutuotannon alojen voidaan arvioida yleisesti ottaen kärsivän merkittävästä työvoimapulasta saatavilla olevan ulkomaisen työvoiman puutteen vuoksi. Lisäksi näiden alojen työtehtävillä on lähtökohtaisesti merkittävää vaikutusta muun muassa huoltovarmuuteen tai ruokaturvaan. Työnantajan olisi myös helpompi palata työntekijä, kun ei tarvitsisi erikseen miettiä sitä, onko juuri tietty työtehtävä kriittinen, akuutti tai välttämätön. Riittäisi, että työtehtävä on joltain mainituista aloista. Tällä ehdotuksella on pyritty sellaiseen yksinkertaisuuteen, että työnantaja voi mahdollisimman helposti varmistua hakijan työnteko-oikeudesta.

Ehdotuksen perusteluja

Töihin tarvitaan monipuolisesti niin kotimaista kuin ulkomaista työvoimaa. Muutoksen myötä Suomessa olevien turvapaikanhakijoiden työvoimapotentiaalia voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää alkutuotannon kausiluonteisissa tehtävissä.

Voimassa oleva karenssia koskeva lainsäädäntö rajoittaa maassa turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan laillisesti oleskelevien turvapaikanhakijoiden hyödyntämisen niillä alkutuotannon aloilla, joille poikkeusoloista johtuen olisi välttämätöntä saada välittömästi lisää työvoimaa. Voimassa oleva sääntely ei myöskään mahdollista sellaisten turvapaikanhakijoiden työskentelyn jatkumista mainituilla alkutuotannon aloilla, joilla on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, vaikka heidän tosiasiallisesti olisi poikkeusoloista johtuen mahdollista jatkaa työskentelyä.

Vallitsevan tilanteen vuoksi maasta poistamisia voidaan käytännössä panna täytäntöön normaalia huomattavasti vähäisemmin, ja myös henkilöiden vastaanottopalvelut jatkuvat poikkeusoloissa. Jos työnteko-oikeus jatkuisi täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta vastaanottopalveluiden saamiseen saakka, voisi kansainvälistä suojelua hakeneiden työpanosta hyödyntää pidempään, kun he poikkeusoloista johtuen tosiasiallisesti oleskelevat täällä ja ovat vastaanottopalveluiden piirissä. Työntekoa voisi käytännössä jatkaa aina siihen asti, kunnes maasta poistuminen voi taas toteutua.

Esityksen vaikutukset

Esitetty muutos lisäisi työvoiman tarjontaa erityisesti mainituilla alkutuotannon aloilla, joissa kausiluonteisten töiden hoitamisen tarve on juuri nyt erityisen suuri. Kriittisten kevättöiden lisäksi kasvukauden edetessä työvoimatarve kasvaa, ja se on suurimmillaan sadonkorjuuajkaan heinä-elokuussa.

Esityksen välittömässä vaikutuspiirissä on valmisteluhetkellä ollut noin 1 000 henkilöä, joilla työnteko-oikeutta rajoittava karenssi on kulumassa ja joilta karenssi heti lain voimaan tullessa poistuisi. Luku perustuu Maahanmuuttovirastolta saatuun tietoon. Ajan kuluessa karenssi poistuu hakijoilta joka tapauksessa ja sen jälkeen hakijalla on vapaa työnteko-oikeus kaikissa tehtävissä ja kaikilla aloilla.

Vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä lisäksi noin 4 000 turvapaikanhakijaa, joilla on työnteko-oikeus. Esitys mahdollistaisi heillekin työnannon mainituilla aloilla niin kauan kuin he ovat vastaanottopalveluiden piirissä

Hakija voisi työskennellä, vaikka saisi täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen. Työnteko-oikeuden jatkuminen ei sinällään vaikuttaisi täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen toimeenpanoon. Hakija voitaisiin edelleen poistaa maasta sikäli kuin maasta poistaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista.

Kokonaisuudessaan esityksen käytännön työllisyysvaikutuksen voidaan arvioida olevan joitain kymmeniä tai satoja työntekijöitä esityksessä tarkoitetuille aloille. Tarkkaa arviota lakimuutoksen todellisesta työllisyysvaikutuksesta on vaikea tehdä ilman perusteellista selvitystä siitä, miten turvapaikanhakijat tähän mennessä ovat työllistyneet ja tehneet töitä esityksessä tarkoitetuilla aloilla. Selvityksen tekemiseen ei esityksen valmistelun kiireellisyyden vuoksi ole ollut aikaa.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotetut muutokset voisivat jonkin verran lisätä Maahanmuuttovirastolle tehtäviä todistuspyyntöjä työnteko-oikeudesta. Tavoitteena on, että maatalouden töihin todistuksia pyydetäisiin jatkossa vähemmän kuin aikaisemmin, kun työnteko-oikeus on joka tapauksessa laajempi kuin aikaisemmin niin työnteon aloittamisen kuin kestonkin osalta.

Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Laki olisi voimassa 31.10.2020 asti. Voimassaoloaika olisi sama kuin 9.4.2020 voimaan tulleilla ulkomaalaislain ja kolmen maahanmuuttoa koskevan erillislain muutoksilla. On katsottu perustelluksi ja johdonmukaiseksi, että myös turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevat muutokset olisivat voimassa saman ajan. Sikäli kuin seurannan perusteella taikka muutoin ilmenee tarvetta jatkaa ehdotettujen muutosten voimassaoloa, tämä edellyttäisi uuden hallituksen esityksen antamista.