



Maahanmuutto-osasto
Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola
Erityisasiantuntija Roope Jokinen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Yleistä

Tätä vastinetta varten on ollut käytettävissä seuraavat asiantuntijalausunnot: oikeusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartiolaitos, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, SAK ry, STTK ry, MTK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät SY, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisneuvonta ry ja Suomen Pakolaisapu sekä professori Janne Salminen.

Ehdotukseen kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeuden väliaikaisesta laajentamisesta karenssit poistamalla ja työnteko-oikeuden kestoja pidentämällä on lausunnoissa suhtauduttu pääosin myönteisesti. Toimialojen ja tehtävien rajaukseen ja hakemuksen jättämisen ajalliseen rajaukseen on esitetty ehdotuksesta poikkeavia näkökohtia. Myös kysymykseen työnteko-oikeuden osoittamisesta on kiinnitetty huomiota.

Seuraavassa esitetään kursivoidulla tekstillä sisäministeriön maahanmuutto-osaston pikaisesti valmistellut kannanotot asiantuntijalausunnoissa esitettyihin keskeisiin huomioihin ja ehdotuksiin. Hallituksen esitystä puoltavia kannanottoja ei ole kommentoitu.

Toimialojen ja tehtävien rajaus

Esityksessä ehdotetaan turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden laajentamista maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtäviin. Joissain lausunnoissa on katsottu, että laajennus voisi kohdistua laajemmin eri työtehtäviin joko ulkomaalaisten työnteko-oikeudesta huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömissä tehtävissä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (212/2020) määriteltyihin tehtäviin (TEM, STTK, SY, Pakolaisapu) tai laajemmin eri työtehtäviin (Pakolaisneuvonta) taikka kaikkiin töihin (Amnesty).

Esitystä valmisteltaessa on pohdittu lausunnoissa mainittuja vaihtoehtoja. Arviointia on kuvattu esityksen luvussa 5 Muut toteuttamismahdollisuudet. Esityksen soveltamisessa toimialojen ja työtehtävien osalta on pyritty siihen, että työnantaja ja Maahanmuuttovirasto voisivat mahdollisimman yksinkertaisesti varmistua siitä, että tarjottava tehtävä on lain soveltamisalaan kuuluvaa. Tältä osin olisi selkeämpää, jos

työnteko-oikeus rajattaisiin koskemaan suppeammin vain tiettyjä aloja. Työntekijän palkkaamista helpottaisi myös, jos tehtävään palkatessa ei tarvitsisi pohtia sitä, onko tietty tehtävä alan kannalta välttämätön tai muutoin erityisen tärkeä.

Edellä mainitulla valtioneuvoston asetuksella on säädetty listasta, jossa on määritelty huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömät tehtävät. Lista on pitkä ja se sisältää myös osaltaan tehtäviä, joissa välttämättömyyttä on arvioitava. Samoin tehtävät eivät välttämättä ole yksiselitteisiä. Tällöin herää kysymys, miten tehtävien laatu tai välttämättömyys määritellään. Olisiko se työnantajan arvio, jonka Maahanmuuttovirasto mahdollisesti arvioisi vielä omalta osaltaan, jos se joutuisi antamaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta todistuksen. Toki esityksessä ehdotetuillakin aloilla saattaa olla tehtäviä, joissa pohdintaa voidaan joutua tekemään. Tämän valmistelun yhteydessä ei ole selvitetty, miten oleskelulupia koskevan väliaikaisen lainsäädännön (HE 36/2020 vp) ja valtioneuvoston asetuksen mukaiset työtehtävät määritellään käytännössä. Onko kyse työnantajan omasta arvioista ja miten työnantajat voivat varmistua siitä, että kyse on tehtävästä, joka sisältyy asetuksessa säädettyihin tehtäviin.

Listassa on tehtäviä, jotka vaativat ammattiosaamista, mutta toisaalta myös tehtäviä, joita hyvinkin voisivat tehdä niin turvapaikanhakijat kuin Suomessa oleskeluluvalla oleskelevat ulkomaalaiset kuin Suomen kansalaisetkin. Seuraavassa on muutamia poimintoja valtioneuvoston asetuksesta:

- 1) maa- ja metsätalouselialalla: a) kotieläintuotannon sekä eläinten hoidon ja terveyden kannalta välttämättömät työt; b) kasvintuotannon välttämättömät työt avomaalla ja kasvihuoneissa;*
4) kemianteollisuudessa: b) tuotantotilojen rakennus-, puhdistus ja erikoissiivoustehtävät;
5) elintarviketeollisuudessa: c) tuotanto-, palvelu- ja puhtaanapitotehtävät
7) kuljetus- ja logistiikka-alalla: e) varastointitehtävät; f) postinjakelu
8) sosiaali- ja terveydenhuollon alalla: b) sosiaali- ja vanhustenhuollon tehtävät; c) sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen siivous- ja puhtaanapitotehtävät

On tietysti mahdollista kohdistaa turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden laajennus kaikkiin mainittuihin valtioneuvoston asetuksessa listattuihin tehtäviin tai vaikkapa vain osaan niistä. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä sitä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, eikä sisäministeriön maahanmuutto-osasto sitä puolla. Maa- ja metsätalouden kausityövoiman tarpeen täyttäminen on muodostunut valmistelun aikana keskeiseksi tavoitteeksi ja sitä on pidetty selkeämpänä vaihtoehtona kuin viittauksista edellä mainittuun valtioneuvoston asetukseen.

Työnteko-oikeuden laajentaminen koskemaan kaikkea työtä ei olisi perusteltua ja siltä osin viitataan esityksen perusteluihin kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.

Hakemisen ajallinen raja ja työnteko-oikeuden kesto

Amnesty, Pakkolaisneuvonta, Pakolaisapu ja Suomen Yrittäjät ovat katsoneet hakijoiden yhdenvertaisuuden puoltavan sitä, että työnteko-oikeus tulisi sallia ilman karenssiaikoja myös niille turvapaikanhakijoille, jotka tekevät turvapaikkahakemuksen lain voimassaolon aikana. On toisaalta myös todettu, että työllistävä vaikutus ei kuitenkaan olisi merkittävä.

SAK on turvallisuussyihin viitaten suhtautunut varauksellisesti ehdotukseen, jonka mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen ulkomaalaisen oikeus työskennellä jatkuisi täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta.

Amnesty ja Pakolaisneuvonta ovat kannattaneet työnteko-oikeuden ulottamista vielä pidemmälle myös niihin, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet, mutta jotka ovat jääneet maahan.

Lausunnoissa esille otettuja vaihtoehtoja on pohdittu valmistelun aikana ja niitä on käsitelty esityksen luvussa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.

Väliaikaisen muutoksen tarkoituksena on ennen kaikkea hyödyntää sitä potentiaalista työvoimaa, joka on jo maassa, mutta jonka työnteko-oikeutta rajoittavat ulkomaalaislain karenssit ja kielteisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.

Ehdotetun lakimuutoksen soveltamisen ulkopuolelle jäisivät lain voimaan tulon jälkeen tehdyt turvapaikkahakemukset, jolloin ehdotettu muutos ei kannustaisi uusien turvapaikkahakemusten tekemiseen. Jos lakia sovellettaisiin myös myöhempisiin hakemuksiin, tämä saattaisi lisätä turvapaikkahakemusten tekemistä eli turvapaikan hakemista voitaisiin mahdollisesti käyttää työntekotarkoituksiin. Lähinnä tämä tarkoittaisi maassa jo oleskelevien ulkomaalaisten tekemiä hakemuksia, kun uusia hakijoita ulkomailta ei matkustusrajoitusten vuoksi maahan juurikaan pääse. Uusien ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrät ovat olleet viime aikoina pieniä.

Lisäksi soveltamisen ulkopuolelle rajattaisiin turvapaikanhakijat, joiden työnteko-oikeus on lain voimaan tullessa jo päättynyt täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen vuoksi, koska valmistelun aikana ei ole katsottu perustelluksi palauttaa työnteko-oikeutta jo sen voimassa olevan sääntelyn mukaan menettäneille

Maahanmuutto-osasto ei katso aiheelliseksi, että annettujen lausuntojen perusteella esityksessä ehdotettua ratkaisuvaihtoehtoa muutettaisiin.

Työnteko-oikeuden todistaminen

Useassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota työnteko-oikeustodistusten antamiseen Maahanmuuttovirastossa ja ehdotettu Maahanmuuttoviraston työnteko-oikeuden selvittämiseen liittyvän prosessin ja käytäntöjen kehittämistä ja palvelujen sujuvoittamista sekä tiedon saamista viranomaiselta maksutta. EK on lisäksi ehdottanut tiedonantovelvoitteen säätämistä viranomaiselle turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden päättymisestä tämän työnantajalle. Myös Maahanmuuttoviraston lausunnossa on asiaa analysoitu.

Kysymys on haastava, eikä suoranaisesti liity ehdotettavaan väliaikaiseen lakiin ja kyse on pikemminkin Maahanmuuttoviraston käytännöistä kuin lainsäädännöllä ratkaistavasta asiasta. Työnteko-oikeus perustuu lakiin, mutta toki maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus työnteko-oikeuden lakikauttavana tekijänä on haastava oikea-aikaisesti todeta.

Esityksessä on pidetty lähtökohtana, että työnteko-oikeustodistusten antamista tulisi vähentää eikä lisätä. Tulisi etsiä käytännön keinoja, esimerkiksi viestinnän avulla, ratkaista, miten työnteko-oikeus olemassaolosta olisi eri osapuolilla oikea käsitys.