

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia väliaikaisesti. Muutoksella laajennettaisiin väliaikaisesti kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta. Esitetyt muutokset koskisivat kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä. Työnteon aloittamista rajoittava karenssiaika poistettaisiin sellaisilta kansainvälistä suojelua hakeneilta, joilla on lain voimaan tullessa kansainvälistä suojelua koskeva asia vireillä joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Työnteko-oikeuden kesto laajennettaisiin siten, että oikeus työskennellä jatkuisi täytöntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluja.

Esityksen tavoitteena on lisätä työvoiman tarjontaa erityisesti sellaisissa työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on tukea osaltaan huoltovarmuustavoitteiden toteutumista sekä pienentää rajaliikenteen rajoittamisesta aiheutuvia elinkeinoelämän vahinkoja lisäämällä työvoiman tarjontaa alkutuotannon kriittisillä aloilla, joilla poikkeusoloista johtuva ulkomaisen työvoiman puute aiheuttaa merkittävää haittaa. Ehdotetut muutokset koskisivat työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden työtehtävissä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 31.10.2020 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Työmarkkinavaikutukset.....	9
4.2.2 Vaikutukset yksilöiden asemaan	11
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	11
4.2.4 Taloudelliset vaikutukset	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
6 Säännöskohtaiset perustelut	14
7 Voimaantulo	14
8 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	17
Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.....	17

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Valtioneuvosto linjasi tällöin lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi. Linjattujen toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta.

Valtioneuvosto on pandemian johdosta päättänyt 17.3.2020 rajoittaa rajaliikenteen vain välttämättömään työ- ja muuhun liikenteeseen, jonka vuoksi ulkomaisen työvoiman maahantulo on merkittävästi vähentynyt. Valtioneuvosto päätti 7.4.2020 sisärajoituksen jatkamisesta ja rajanylitysliikenteen rajoittamisesta 13.5.2020 asti. Rajaliikenteen rajoituksia varaudutaan purkamaan tulevana kuukausina vaiheittain ja hallitusti nykyrajoituksista normaalitilaan. Tämän arvioidaan vievän ainakin joitakin kuukausia. Haasteena onkin saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville puutarha-, maatalous- ja luonnontuoteteollisuusaloille.

Työ- ja elinkeinoministeriön 25.3.2020 asettamassa viranomaisryhmässä valmisteltiin listaus huoltovarmuuden kannalta akuuteista tai toimialan toiminnan kannalta kriittisistä työtehtävistä, joiden osalta maahanpääsy tulee varmistaa. Viranomaistyöryhmän arvion mukaan välttämättömiä ulkomaista työvoimaa edellyttäviä työtehtäviä on erityisesti 1) maa-, puutarha- ja kalataloudessa, 2) elintarvikealalla, 3) energiahuollossa, 4) meri- ja valmistavassa teollisuudessa, 5) rakentamisessa, 6) liikenne- ja viestintäalalla, 7) kemianteollisuudessa, 8) lääketeollisuudessa ja terveysteknologiaalalla sekä 9) metsäsektorilla. Arvion pohjalta ministeriöissä on koottu tarkempi ala- ja tehtäväkohtainen listaus työtehtävistä, jotka eivät siedä viivästystä ja joiden suorittamatta jäämisellä olisi merkittävä vaikutus huoltovarmuuteen tai toimialan toimintaan.

Maa- ja metsätalousministeriö ja Huoltovarmuuskeskus ovat määritelleet edellä mainitun työryhmän toimeksiannosta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta huoltovarmuuden kannalta kaikkein kriittisimmät tuotannonalat ja tuotantovaiheet, jotka tarvitsevat kausityövoimaa heti kasvukauden alkaessa. Samalla on myös määritelty ulkomaisen työvoiman määrä, jonka voitaisiin sallia matkustaa Suomeen, jotta välttämättömät alkutuotannon kevättyöt saataisiin tehtyä. Maa- ja metsätalousministeriö ja Huoltovarmuuskeskus arvioivat, että ulkomaisten työntekijöiden kriittinen määrä kevättyöiden osalta on 1 500 henkilöä.

Maa- ja metsätalousministeriö tiedotti 14.4.2020, että alkutuotannon kriittisille aloille valmistaudutaan ottamaan ulkomailta kausityövoimaa. Ministeriö on toimittanut Maahanmuuttovirastolle ja Rajavartiolaitokselle listan kausityöntekijöistä, jotka ovat huoltovarmuuden kannalta kaikkein kriittisimpiä työntekijöitä maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden yrityksissä. Rajavartiolaitos päättää työntekijöiden maahanpääsystä. Suomeen valmistaudutaan ottamaan noin 1 500 alkutuotannon kausityöntekijää, jotka tulevat työskentelemään alkutuotannossa erityisesti työnjohtajina tai muissa erityistehtävissä. Kausityövoiman tarve alkutuotannon aloilla on suuri, eikä mainitulla joukolla pystytä täyttämään läheskään kaikkea tarvetta.

Eduskunta hyväksyi 9.4.2020 muutettuna hallituksen esityksen (HE 36/2020 vp) laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Lait tulivat voimaan 9.4.2020. Maassa oleskeluluvalla tai kausityölain mukaisilla luvilla oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat vaihtaa työnantajaa ja ammattialaa ilman jatko-oleskeluluvan hakemista. Lakimuutokset mahdollistavat näille ulkomaalaisille työskentelyn huoltovarmuuden

ja työmarkkinoiden kannalta tärkeissä tehtävissä. Väliaikaiset säännökset ovat voimassa 31.10.2020 saakka.

Aiemmin kuvatun tilanteen vuoksi sisäministeriö asetti hankkeen selvittämään ja valmistelemaan mahdollista lainsäädännön muutosta, jolla väliaikaisesti laajennettaisiin turvapaikanhakijoiden oikeutta työntekoon. Suomessa olevien turvapaikanhakijoiden työvoimapotentiaalia voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää erityisesti alkutuotannon kausiluonteisissa tehtävissä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Esityksen tavoitteena oli saada pikaisesti lisää keinoja eduskunnassa käsiteltävänä olevan oleskeluluvalla oleskelevien työnteko-oikeutta koskevan hallituksen esityksen (HE 36/2020 vp) jatkoksi. Valmistelun kiireellisyyden vuoksi katsottiin tarpeelliseksi poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä katsottu olevan aikaa järjestää muodollista lausuntokierrosta.

Valmistelun alkuvaiheessa on pyydetty pikaisia epävirallisia huomioita niistä ehdotuksista, miten muutos voitaisiin toteuttaa. Kommentteja on saatu sisäministeriön poliisiosastolta ja kansallisen turvallisuuden yksiköltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta ja Poliisihallitukselta. Huomiot ovat olleet luonteeltaan virkamiesten asiantuntijanäkemyksiä. Virallisia lausuntoja ei ole pyydetty.

Maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan maataloussektorilla kevään työt ovat ammattitaitoa vaativia, ja turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet sijoittua tiloille ovat tässä vaiheessa hyvin rajallisia. Sen sijaan sadonkorjuuaikana kesäkuusta töiden luonne muuttuu vähemmän ammattitaitoa vaativaksi, ja myös mahdollisuudet turvapaikanhakijoiden käyttöön kasvavat. Jos turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen läheisyydessä on sopivia tiloja, voi työllistämismahdollisuus olla paikallisesti suurikin. Sadenkorjuutyön fyysinen raskaus saattaa kuitenkin vähentää sen houkuttelevuutta. On kuitenkin todennäköistä, että maa- ja puutarhatilat voisivat sadonkorjuu-aikaan työllistää nykytilanteessakin koko maan tasolla kymmeniä, parhaassa tapauksessa jopa satoja turvapaikanhakijoita.

Työ- ja elinkeinoministeriö piti hyvänä, että työvoimaa kausityöhön saataisiin hankittua turvapaikanhakijoista. Työ- ja elinkeinoministeriön edustaja ei pitänyt kokonaisuuden kannalta selkeänä, että työnteko-oikeus on tehtäviltään erilainen kuin aiemmin oleskelulupia koskeneessa väliaikaisessa lainsäädännössä.

Maahanmuuttovirasto piti tärkeänä, että työnteko-oikeuden osoittaminen olisi selkeää ja työnantajilla olisi mahdollisuus saada yksiselitteisesti ja helposti tieto siitä, voiko kyseinen hakija työskennellä laillisesti. Maahanmuuttovirastosta esitettiin myös näkemys, että mitä laajemmin karenssi poistettaisiin sekä alku- että loppupäästä prosessia, sitä paremmin olisi mahdollista saada potentiaalista työvoimaa. Maahanmuuttovirasto arvioi, että uusi sääntely lisäisi virastosta pyydettyjen työnteko-oikeustodistusten määrää ja työpanos olisi pois muusta työstä.

Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen edustajat eivät pitäneet välttämättä tarkoituksenmukaisena antaa työnteko-oikeutta niille, joille on syntynyt velvollisuus poistua maasta. Tällä saattaisi olla vaikutuksia maasta poistamiseen jatkossa. Tältä osin ehdotuksen kohderyhmää ehdotuksessa rajattiin.

Poliisiosasto ja Poliisihallitus eivät nähneet väliaikaisella lailla suoranaisia vaikutuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Myöskään kansallisen turvallisuuden kannalta väliaikaisella lailla ei katsottu olevan erityisiä vaikutuksia.

2 Nykytila ja sen arviointi

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta ja sen kestosta säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansio-työtä ilman oleskelulupaa: 1) kun hänellä on 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta tai 2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta. Ulkomaalaislain 80 §:n 6 momentin mukaan kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuva työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytännönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Ulkomaalaislain 86 a §:ssä säädetään työnantajan velvollisuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus tarkoittaa oikeutta työskennellä hakemuksen vireillä ollessa. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan turvapaikanhakijalla on hakemuksen jättämisestä joko kolmen tai kuuden kuukauden karenssi ennen kuin hänellä on oikeus tehdä töitä. Jos henkilö tekee uusintahakemuksen, karenssiaika alkaa uudelleen alusta.

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

Turvapaikanhakijoille annetaan turvapaikan hakemisen yhteydessä esite ”Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus”. Asiakasohje on lisäksi saatavissa Maahanmuuttoviraston internetsivuilla suomen kielen lisäksi 14 muulla kielellä. Asiakasohjeessa kerrotaan muun muassa työnteko-oikeuden alkamisesta ja päättymisestä sekä siitä, mistä saa lisätietoa työnteko-oikeuteen liittyvistä kysymyksistä. Ohjeessa kehoitetaan työpaikan hankkinutta turvapaikanhakijaa selvittämään, onko hänen työnteko-oikeutensa alkanut ja onko se edelleen voimassa. Ohjeen mukaan turvapaikanhakijan tulee kertoa työnantajalleen, jos työnteko-oikeus päättyy.

Myös Maahanmuuttoviraston internetsivuilla on edellä mainitun kaltaista tietoa turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta. Sivulla neuvotaan ohjeen tavoin turvapaikanhakijaa selvittämään työnteko-oikeuden voimassaolo ja olemaan sen osalta aktiivinen työnantajaa kohtaan.

Turvapaikkapäätöksessä on tietoa päätöksen vaikutuksesta työnteko-oikeuteen. Jos turvapaikkapäätös on myönteinen, päätöksessä kerrotaan oleskelulupa perustuvasta työnteko-oikeudesta. Jos taas turvapaikkapäätös on kielteinen, kerrotaan päätöksessä kielteisen päätöksen vaikutuksesta työnteko-oikeuden päättymiseen.

Turvapaikanhakija tai hakijan työnantaja voi pyytää Maahanmuuttovirastosta turvapaikanhakijan työnteko-oikeustodistuksen. Todistuksen antaminen ei ole edellytys työnteko-oikeuden olemassaololle. Maahanmuuttovirasto arvioi turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta todistuksen pyyntöhetkellä. Näin ollen todistuksessa ei ole turvapaikkamenettelyn kestoon perustuvaa arviota siitä, mihin asti turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on voimassa. Todistusta pyydetään käyttämällä Maahanmuuttoviraston internetsivuilla olevaa lomaketta, joka toimitetaan virastolle kirjeitse, sähköpostitse tai palvelupisteeseen. Todistuspyynnön käsittelymaksu on 50 euroa. Tällä hetkellä niiden keskimääräinen käsittelyaika on noin vuorokausi.

Edellä esitetyn mukaisesti turvapaikanhakijan on ensinnäkin itse selvitettävä ja varmistuttava siitä, että hänellä on työnteko-oikeus. Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle antaman ohjeistuksen perusteella hakija on tästä tietoinen. Hakijan tulee myös ilmoittaa työnantajalleen mahdolliset muutokset, kuten työnteko-oikeuden loppuminen. Maahanmuuttoviraston antamalla todistuksella työnantaja voi varmistua voimassa olevasta työnteko-oikeudesta. Viime kädessä on työnantajan vastuulla, jos työtä tehdään ilman voimassa olevaa työnteko-oikeutta.

Kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuvan työnteko-oikeuden kesto on sidottu maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus päättyy, kun hakemus on eväty ja siihen liittyvä maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Työnteko-oikeus päättyy myös, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus raukeaa. Jos hakijalle myönnetään jollain perusteella oleskelulupa, työnteko-oikeus määritellään kyseisen oleskeluluvan perusteella, eikä työnteko enää perustu kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä yhteensä noin 6 000 18–64 -vuotiasta turvapaikanhakijaa. Heistä noin 1 000 on sellaisia, joilla ei ole karenssiajasta johtuen työnteko-oikeutta. Noin 1 200 on sellaisia, joilla työnteko-oikeus on päättynyt käännyttämispäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi. Luku sisältää sekä ensimmäiset turvapaikkahakemukset että uusintahakemukset.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*). Vastaanottopalvelujen kestosta säädetään 14 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Pykälän 2 momentissa säädetään Euroopan unionin jäsenvaltion taikka Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen rajoitetummasta oikeudesta saada vastaanottopalveluita Maahanmuuttoviraston tekemän kielteisen päätöksen jälkeen.

Vastaanottolain 14 a §:n 3 momentin mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Tätä ei kuitenkaan sovelleta ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanottopalveluihin.

Vastaanottolain 14 a §:n 4 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja 2 ja 3 momentissa säädettyjen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Vastaanottopalvelujen lakkaamisesta ei tehdä erillistä valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan ne lakkaavat suoraan lain nojalla.

Käytännössä vastaanottopalvelujen lakkaaminen tulee yleensä ajankohtaiseksi tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksen asiakas voisi palata lähtömaahansa vapaaehtoisesti, vaikka maasta poistaminen viranomaistoimin ei onnistu. Maasta poistaminen ei ole mahdollista esimerkiksi, jos henkilön kotimaa ei suostu ottamaan vastaan poliisiin saattamina palautettuja henkilöitä.

Jos poliisi havaitsee, ettei maasta poistaminen onnistu viranomaistoimin täytäntöönpanokelpoisesta päätöksestä huolimatta, mutta asiakas voisi halutessaan palata lähtömaahansa vapaaehtoisesti, poliisi ilmoittaa tästä sille vastaanottokeskukselle, jonka asiakkaaksi kyseinen ulkomaalainen on rekisteröity. Poliisin ilmoituksen saatuaan vastaanottokeskus antaa viipymättä asiakkaalle palvelujen lakkaamista koskevan ilmoituksen. Ilmoitus annetaan lähtökohtaisesti kirjallisesti. Vastaanottokeskuksen käytössä oleva asiakaskortti tai muu vastaava tunnistevä vaihdetaan ilmoituksen antamisen yhteydessä uuteen korttiin tai tunnisteseen, joka on voimassa vastaanottopalvelujen päättymispäivään asti.

Suomessa vallitsevat poikkeusolot ovat vaikuttaneet sekä poliisin maastapoistamistoimintaan että kielteisten turvapaikkapäätösten saaneiden vastaanottopalveluihin. Poliisihallitus on antanut maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevan ohjaavan kirjeen poikkeusolojen aikana (POL-2020-15895, *Maasta poistamisen täytäntöönpano koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatauti-epidemian aikana*). Poliisin maastapoistamistoimintaa ei ole keskeytetty koronaviruksen johdosta. Maastapoistamistoiminnassa tulee kuitenkin korostetusti huomioida työturvallisuus ja palautettavien terveydentila, ettei toiminnassa aiheuteta poliisimiehille eikä palautettaville tarpeettomasti riskiä sairastua koronavirukseen. Valvotut maasta poistamiset terveiden palautettavien osalta voivat jatkua normaalisti, siltä osin kuin se on toiminnallisesti mahdollista. Saattaen tapahtuvat maasta poistamiset on keskeytetty 1.6.2020 asti joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Käytännössä maasta poistamisia ei kuitenkaan voida tehdä siinä määrin kuin ennen poikkeusoloja. Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon valmistelutoimia jatketaan normaalisti. Poliisi myös tekee edelleen vastaanottolain 14 a §:n 3 momentin mukaisia ilmoituksia.

Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia palvelujen lakkaamiseen ja jatkamiseen liittyen koronatilanteessa. Ohjeistuksen mukaan poliisin tekemät ilmoitukset vastaanottokeskukselle siitä, että hakijan maasta poistaminen ei onnistu täytäntöönpanokelpoisesta päätöksestä huolimatta, eivät ole loppuneet koronatilanteen aikana. Maahanmuuttovirasto suosittelee, että asiakkaan vastaanottopalveluja jatketaan tässä vaiheessa koronatilanteen johdosta vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä 30.6.2020 asti. Vastaanottokeskuksen tulee mahdollisuuksien mukaan toimia normaaliin tapaan ja ilmoittaa asiakkaalle palvelujen lakkaamisesta voimassa olevan ohjeen mukaisesti (MIGDno-2017-1395, *Vastaanottopalveluiden lakkaaminen vastaanottolain 14 a §:n nojalla*).

Tällä hetkellä noin 1 000:lla turvapaikanhakijalla on työnteko-oikeuden alkamista edeltävä karenssi. Osa karenssissa olevista turvapaikanhakijoista on sellaisia uuden turvapaikkahakemuksen tehneitä, jotka ovat jo aiemmin olleet työnteko-oikeuden aloittamista rajaavassa kolmen tai kuuden kuukauden karenssissa, mutta joilla karenssi on alkanut uudelleen uuden turvapaikkahakemuksen tekemisen myötä. Voimassa oleva karenssi koskeva lainsäädäntö rajoittaa maassa turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan laillisesti oleskelevien turvapaikanhakijoiden hyödyntämisen esimerkiksi niillä alkutuotannon aloilla, joille poikkeusoloista johtuen olisi välttämätöntä saada välittömästi lisää työvoimaa.

Niiden henkilöiden määrä, joiden työnteko-oikeus loppuu käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi, kasvaa sitä mukaa, kun Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkapäätöksiä ja hallintotuomioistuimet käsittelevät turvapaikkavalituksia. Maastapoistamisia voidaan kuitenkin käytännössä panna täytäntöön normaalia huomattavasti vähäisemmin. Myös henkilöiden vastaanottopalvelut jatkuvat poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaa, että henkilöiden oleskelu Suomessa tosiasiallisesti jatkuu, mutta voimassa oleva sääntely ei mahdollista heidän työskentelynsä jatkumista täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen jälkeen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä työvoiman tarjontaa erityisesti sellaisissa työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on tukea osaltaan huoltovarmuustavoitteiden toteutumista sekä pienentää rajaliikenteen rajoittamisesta aiheutuvia elinkeinoelämän vahinkoja lisäämällä työvoiman tarjontaa alkutuotannon kriittisillä aloilla, joilla poikkeusoloista johtuva ulkomaisen työvoiman puute aiheuttaa merkittävää haittaa.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa sellaisten jo maassa olevien kansainvälistä suojelua hakeneiden välitön työskentely, joiden työnteko-oikeutta rajoittaa tällä hetkellä karenssi, poistamalla heiltä jäljellä oleva karenssiaika.

Edelleen tavoitteena on mahdollistaa kansainvälistä suojelua hakeneiden työpanoksen hyödyntäminen mahdollisimman pitkään laajentamalla väliaikaisesti työnteko-oikeuden kestoa esityksessä rajatuilla aloilla. Jos työnteko-oikeus jatkuisi täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta vastaanottopalveluiden päättymiseen saakka, voisi kansainvälistä suojelua hakeneiden työpanosta hyödyntää pidempään, kun he poikkeusoloista johtuen tosiasiallisesti oleskelevat täällä ja ovat vastaanottopalveluiden piirissä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain väliaikaista muuttamista kansainvälistä suojelua hakenneen työnteko-oikeuteen liittyen. Esitetyt muutokset koskevat kansainvälistä suojelua hakenneen työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä.

Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneella olisi ehdotetun lain voimaan tullessa heti oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Tällä poikettaisiin väliaikaisesti kansainvälistä suojelua hakenneen työnteko-oikeuden alkamisajankohtaan liittyvästä kolmen tai kuuden kuukauden karenssiajasta. Siten muutoksella poistettaisiin jäljellä oleva karenssiaika niiltä kansainvälistä suojelua hakeneilta, joiden hakemuksesta ei ole kulunut voimassa olevan lain mukaista kolmen tai kuuden kuukauden karenssiaikaa.

Muutos koskisi sekä ensimmäisiä että myöhempiä turvapaikkahakemuksia. Soveltamisen osalta edellytyksenä olisi, että lain voimaan tullessa kansainvälistä suojelua koskeva asia on vireillä joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Soveltamisen ulkopuolelle rajattaisiin hakemukset, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen. Tällaisia hakemuksia koskisivat jatkossakin voimassa olevat karenssiajat.

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 helpompaa palkata työntekijä, kun ei tarvitsisi erikseen miettiä sitä, onko juuri tietty työtehtävä kriittinen, akuutti tai välttämätön. Riittäisi, että työtehtävä on joltain mainituista aloista.

Muiden kuin maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävien osalta noudatettaisiin edelleen voimassa olevaa kolmen tai kuuden kuukauden karenssia.

Väliaikaisesti poikettaisiin myös siitä, milloin kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuva työnteko-oikeus päättyisi. Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden päättymisen ei olisi sidottu ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen tai hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa raukeamiseen. Esityksen mukaan oikeus tehdä työtä olisi sidottu vastaanottopalveluiden saamiseen. Tällöin työnteko-oikeuden osoittamisessa voisi hyödyntää voimassa olevaa vastaanottokeskuksen asiakaskorttia.

Soveltamisen osalta edellytyksenä olisi, että hakemus on jätetty ennen esitetyn lain voimaantuloa. Ehdotetun mukaan oikeus tehdä työtä jatkuisi niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottolaissa säädettyjä vastaanottopalveluja. Sikäli kuin ulkomaalainen saa täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen, hän voisi ehdotetun muutoksen mukaan edelleen jatkaa työntekoa aina siihen saakka, kun vastaanottopalvelut päättyvät vastaanottolain 14 a §:n perusteella, joko maasta poistumiseen tai muutoin pykälässä säädetyllä tavalla. Muutos koskisi sekä niitä, joiden karenssi on esityksessä ehdotetun johdosta poistunut että niitä, joilla lain voimaan tullessa on ollut työnteko-oikeus olemassa karenssin jo päättyttyä.

Muutos koskisi tältäkin osin työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- tai kalatalouden tehtävissä. Muiden työtehtävien osalta työnteko-oikeus päättyisi edelleen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti.

Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin 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 täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen vuoksi.

Työnteko-oikeuden jatkuminen ei vaikuttaisi täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen toimeenpanoon. Ulkomaalainen voitaisiin edelleen poistaa maasta sikäli kuin maasta poistaminen on tosiasiallisesti mahdollista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Työmarkkinavaikutukset

Esityksen arvioidaan lisäävän työvoiman tarjontaa huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kriittisillä aloilla poikkeusaikana. Työvoiman tarjonta lisääntyisi välttämättömiin ja huoltovarmuuden kannalta akuuttien tai toimialan toiminnan kannalta kriittisten työtehtävien huolehtimiseen. Kriittiset työtehtävät ovat tehtäviä, jotka eivät siedä viivästystä ja joiden suorittamatta jäämisellä olisi merkittävä vaikutus huoltovarmuuteen tai toimialan toimintaan.

Ulkomaalainen kausityövoima on viime vuosina ollut tärkeä työvoiman lähde monille alkutuotannon aloille. Keväällä maahan tulevalla työvoimalla on merkittävä rooli kasvukauden käynnistämiseen vaadittavien töiden hoitamisessa ja kokemattomampien työntekijöiden perehdyttämisessä.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa (MmVL 4/2020 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttami-

sesta (HE 36/2020 vp) todetaan, että alkutuotannon osalta kriittisimpiin aloihin ja tehtäviin kuuluvat maa-, puutarha ja kalatalous (ml. kasvintuotannon välttämättömät työt avomaalla ja kasvihuoneissa, rehuntuotanto, kotieläintuotannon sekä eläinten hoidon ja terveyden kannalta välttämättömät työt ja ammattikalastuksen työt). Myös välttämättömät työt maatalous- ja puutarhatuotannolle suoria palveluja tuottavissa yrityksissä ja yhteisöissä sekä metsäsektori (ml. metsän istutus- ja kylvötehtävät, metsätaimien hoito, metsätyö sekä puiden kaato-, karsinta-, katkonta-, mitta- ja metsäkuljetustehtävät).

Valiokunnan lausunnossa todetaan, että kaikkein kriittisimmiksi ja kiireellisemmiksi on havaittu joukko maatalous- ja puutarhatuotannon kasvukauden alkuun sekä tuotantoeläinten hoitoon liittyviä töitä, joille on oltava tiedossa ammattitaitoisia tekijöitä lähipäivien aikana. Esimerkiksi puutarhasektorilla työvoimalle on akuutti tarve juuri nyt keväällä, koska koko vuoden toiminnan määrää se, saadaanko keväällä istutettua taimet ja kylvettyä siemenet oikea-aikaisesti. Jos työvoimaa ei saada, ei myöskään ole satoa korjattavaksi. Myös ruokaturvan varmistamisen kannalta käsillä on vuoden tärkein aika eli uusi satokausi.

Esitetty muutos lisääisi 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 sadonkorjuu-aikaan heinä-elokuussa. Vaikka tuon ajan tilanteesta ei ole vielä tietoa esimerkiksi maahantulorajoitusten suhteen, on kuitenkin todennäköistä, että erilaisia Suomessa olevia työvoimareservejä tarvitaan muun muassa hoito- ja sadonkorjuutöissä. Esitetty muutos lisääisi työvoiman tarjontaa esimerkiksi maa- ja puutarhatilojen sadonkorjuu-aikaan ajoittuvissa työtehtävissä.

Esityksen välittömässä vaikutuspiirissä on valmisteluhetkellä noin 1 000 henkilöä, joilta työnteko-oikeutta rajoittava karenssi poistettaisiin. Esitys mahdollistaisi heidän sekä sellaisten turvapaikanhakijoiden, joilla on lain voimaan tullessa työnteko-oikeus, työntöön jatkamisen ehdotetuilla alkutuotannon aloilla täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta vastaanottopalvelujen päättymiseen asti. Vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä noin 4 000 turvapaikanhakijaa, joilla on työnteko-oikeus. Tästä ryhmästä niiden määrä, joiden työnteko-oikeus päättyy käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi, kasvaa sitä mukaa, kun Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkapäätöksiä ja hallintotuomioistuimet käsittelevät turvapaikkavalituksia sikäli kuin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus evätään. Esitys mahdollistaisi esimerkiksi sellaisen hakijan, joka työskentelee muulla kuin alkutuotannon tehtävissä, ja jonka työnteko-oikeus näihin tehtäviin päättyy käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi, siirtymisen työskentelemään esityksessä ehdotetuilla aloilla.

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. Asiaan vaikuttaa yhtäältä se, olisiko hakijoilla halukkuutta kyseiseen työhön ja toiseksi olisiko joukossa hakijoita, jotka olisivat sopivia ja jotka työnantajat kelpuuttaisivat tehtäviin. Erityisesti sadonkorjuutehtävät olisivat potentiaalisia tehtäviä, jotka eivät vaadi aiempaa kokemusta tai erityisosaamista. Työllistymiseen vaikuttaa osaltaan esimerkiksi hakijan perhe- ja asumistilanne, tarjolla olevan työn edellyttämät vaatimukset sekä yksittäisen hakijan taustasta riippuvat kielitaito, työelämätaidot ja aikaisempi työkokemus.

Lakimuutoksen lisäksi on välttämätöntä, että toteutetaan eri toimenpiteitä, joilla myös käytännössä merkittävä osa potentiaalisesta työvoimasta työllistyisi ehdotettavan lainsäädännön mukaisissa tehtävissä. Tältä osin esimerkiksi esitetyn lain mukaisesta laajennetusta työnteko-oikeudesta tiedottaminen on erityisen tärkeää. Lain voimaantulosta, soveltamisalasta ja lain voi-

massaolon päättymisestä on tiedotettava erityisesti laissa mainituilla toimialoilla toimivia työnantajia sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä. Yhtä lailla on tärkeä tiedottaa vastaanottokeskuksissa asuville turvapaikanhakijoille työnteko-oikeuden muutoksista. Tiedottamisen lisäksi myös muilla käytännön toimenpiteillä on merkitystä. Tilanteen mukaan voitaisiin esimerkiksi mahdollistaa turvapaikanhakijan siirtyminen toisen vastaanottokeskuksen asukkaaksi, jos se olisi turvapaikanhakijan ja tarjolla olevan työn kannalta maantieteellisesti tarkoituksenmukaisempaa, ja siten osaltaan tukisi turvapaikanhakijan työllistymistä.

Kokonaisuudessaan esityksen käytännön työllisyysvaikutuksen voidaan arvioida olevan joitain kymmeniä tai satoja työntekijöitä esityksessä tarkoitetuilla aloilla.

4.2.2 Vaikutukset yksilöiden asemaan

Esitys mahdollistaisi väliaikaisesti turvapaikanhakijan työskentelyn aloittamisen ilman karenssia. Työkokemuksen lisäksi työnteko tarjoaa usein myös sosiaalisia suhteita ja muita verkostoja sekä tietoja ja taitoa siitä, miten yhteiskunta toimii. Työtoiminnalla on merkitystä hakijan oma-toimisuuden ja tätä kautta hyvinvoinnin näkökulmasta.

Työnteko-oikeuden laajentaminen täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen saaneisiin mahdollistaisi väliaikaisesti ansiotulojen jatkumisen sellaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, jotka ovat mahdollisesti jo työllistyneet tai työllistyvät esityksessä mainituilla aloilla, mutta voimassa olevan sääntelyn mukaan menettävät oikeuden työskennellä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden johdosta, vaikka tosiasiallisesti ovat edelleen vastaanottopalveluiden piirissä.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ehdotetut muutokset voisivat jonkin verran lisätä Maahanmuuttovirastolle tehtäviä todistuspyyntöjä työnteko-oikeudesta. Lisääntyneiden pyyntöjen määrä tuskin kasvaa merkittävässä määrin. Esityksessä on tuotu esille, että todistus on vain yksi keino työnteko-oikeuden osoittamiseksi. Tiedottamisessa on syytä painottaa, että työnteko-oikeuden osoittamisessa voi hyödyntää voimassa olevaa vastaanottokeskuksen asiakaskorttia.

Kuten on todettu, tiedottaminen väliaikaisista työnteko-oikeutta koskevista muutoksista on tärkeää. Muutoksista tiedottaessa on syytä painottaa, ettei jokaisen esityksen kohderyhmään kuuluvan ole syytä tehdä todistuspyyntöä Maahanmuuttovirastolle vain varmuuden vuoksi. Todistuspyyntö on syytä tehdä vasta, jos henkilö on työllistymässä ja työnantaja vaatii todistusta eikä voi muilla keinoin luotettavasti varmistua henkilön työnteko-oikeudesta.

Todistuspyynnöt lisäävät kuitenkin alkuvaiheessa ainakin jonkin verran Maahanmuuttoviraston työmäärää. Työnteko-oikeutta koskevasta muutoksesta täytyisi lisäksi ohjeistaa todistuksia kirjoittavia työntekijöitä.

Maahanmuuttoviraston tulee lisäksi tiedottaa ja ohjeistaa vastaanottokeskuksia ehdotetuista muutoksista. Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että vastaanottajärjestelmässä olevat hakijat saavat tiedon työnteko-oikeuden muutoksista.

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun aikana on pohdittu erityisesti useita esitykseen soveltamiseen ja rajaukseen liittyviä kysymyksiä.

Valmistelun aikana on pohdittu ensinnäkin sitä, minkälaiseen työntekoon tai mihin aloihin ehdotettua muutosta tulisi soveltaa. Arviota tuli tehdä ensinnäkin sen välillä, tulisiko ehdotettujen alojen olla yhtenevät 9.4.2020 voimaan tulleen lainsäädännön kanssa, joka koskee oleskeluluvalla tai kausityöhön oikeuttavalla luvalla maassa oleskelevan työntekoa vai olisiko tarkoitukseenmukaisempaa, että ehdotukset koskisivat tätä suppeampaa työntekoa. Myös sitä arvioitiin, tulisiko ehdotettujen työnteko-oikeutta koskevien muutosten koskea laajemmin mitä tahansa kansainvälistä suojelua hakevan työntekoa.

Esityksen soveltamisessa alojen ja työtehtävien osalta on pyritty siihen, että työnantaja voisi mahdollisimman yksinkertaisesti varmistua siitä, että tarjottava työ on lain soveltamisalaan kuuluva. 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. Tällöin soveltamisalaan ehdotettavilla toimialoilla toimiville työnantajille riittäisi turvapaikanhakijan palkkaamiseen se tieto, että hakija kuuluu lain soveltamisalan piiriin. Hakija voisi osoittaa tämän esimerkiksi voimassa olevalla vastaanottokeskuksen asiakaskortilla.

Valmistelun aikana on arvioitu, ettei työnteko-oikeutta koskevien muutosten ulottaminen koskemaan kaikkea turvapaikanhakijan työntekoa ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista. Arvioinnissa on annettu erityisesti painoarvoa yleisesti turvapaikkajärjestelmän tarkoitukselle sekä työntekoon tarkoitettujen oleskelulupaprosessien merkitykselle. Turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon, eikä sen tarkoituksena ole sivuuttaa niitä prosesseja ja edellytyksiä, jotka on tarkoitettu työperäiseen maahanmuuttoon. Työntekijän oleskelulupaprosessissa esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston tekemä saatavuusharkinta on olennaista, kun arvioidaan ulkomaisen työvoiman tarvetta. Olisi esityksen tavoitteiden kannalta vaikea löytää kestäviä perusteita sille, miksi muutoksen tulisi koskea kaikkea työntekoa. Esityksen ensisijaisena tavoitteena on väliaikaisesti vastata siihen työvoiman tarpeeseen, joka on huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta välttämätöntä ja joka on syntynyt, kun ulkomaalaiset kausityöntekijät eivät pääse maahan.

Kuten esityksessä on tullut jo aiemmin ilmi, ulkomaisen kausityövoiman puute vaikuttaa erityisen merkittävästi useilla alkutuotannon aloilla. Monella alkutuotannon alalla on parhaillaan käynnissä kriittinen työvaihe, jolla on vaikutusta pitkälle ajalle eteenpäin. Näihin työtehtäviin tarvitaan työvoimaa akuutisti. Kausityövoimapulan helpottamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin, mutta lisätyövoimaa on välttämätöntä saada.

Edellä esitetyistä syistä esityksessä on päädytty rajaamaan työskentely koskemaan maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtäviä. Esityksen keskeisenä tavoitteena on aiemmin mainitun mukaisesti lisätä työvoiman tarjontaa erityisesti huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömissä työtehtävissä. Esityksen soveltamisen osalta tätä ei ole kuitenkaan otettu ehdottomaksi edellytykseksi muun muassa aiemmin esitetyn soveltamisen selkeyden vuoksi. Lisäksi alkutuotannon alaan kuuluvien työtehtävien voidaan jo sellaisenaan katsoa olevan erityisen tärkeitä ja merkittäviä.

Valmistelun aikana arvioitiin, tulisiko ehdotettavaa lakia soveltaa myös sen voimaan tulon jälkeen tehtyihin ensimmäisiin turvapaikkahakemuksiin. Arviota on pitänyt tehdä muun muassa yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Lain soveltamisen rajauksen arvioinnissa painoarvoa on annettu

ensisijaisesti sille, mikä on esityksen tarkoitus ja mitä sillä tavoitellaan. Arvioinnissa on kiinnitetty erityisesti huomiota siihen, että lain tarkoituksena on poikkeusolojen aikana välittömästi lisätä työvoiman tarjontaa erikseen määritellyillä tärkeillä aloilla. Väliaikaisen muutoksen tarkoituksena on ennen kaikkea hyödyntää sitä potentiaalista työvoimaa, joka on jo maassa, mutta jonka työnteke-oikeutta rajoittavat ulkomaalaislain karenssit ja kielteisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.

Uusien ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrät ovat olleet viime aikoina pieniä. Tilanteen jatkuessa uusien ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä tulee todennäköisesti jatkossakin pysymään vähäisenä. Näin ollen esimerkiksi karenssin poistamisella ehdotetun lain voimaan tulon jälkeen tehtyjen ensimmäisten turvapaikkahakemusten osalta ei olisi suurta merkitystä työvoiman saatavuuteen esityksen tavoitteiden kannalta. Sitä vastoin jo maassa karenssissa olevien määrää eli noin 1 000 turvapaikanhakijaa, jotka on mahdollista välittömästi työllistää, voidaan pitää huomattavana. Lisäksi on huomioitava, että siinä vaiheessa, kun maahan saapuu enemmän uusia turvapaikanhakijoita, tilanne on oletettavasti jo sellainen, että myös muun ulkomaisen työvoiman on mahdollista saapua maahan.

Kun otetaan erityisesti huomioon ehdotetun esityksen tarkoitus ja tavoitteet, valmistelun aikana päädyttiin siihen, että olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista rajata esitys koskemaan vain niitä turvapaikanhakijoita, jotka ovat jo maassa ja jotka ovat lain voimaan tullessa jättäneet turvapaikkahakemuksen. Valmistelun aikana tämän ei ole nähty olevan myöskään ongelmallista yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Valmistelun aikana pohdittiin myös sitä, onko työnteke-oikeuden laajentaminen täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen saaneisiin tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Lähtökohtaisesti tällaisen henkilön edellytetään poistuvan maasta.

Asiaa arvioitaessa valmistelussa on tässäkin kohtaa annettu merkittävää painoarvoa esityksen tavoitteille ja tarkoituksella. Ehdotetulla muutoksella halutaan nimenomaisesti laajentaa jo maassa olevien turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta työskennellä esityksessä mainituilla kriittisillä aloilla.

Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on perusteltua, että turvapaikanhakija, jolla on lain voimaan tullessa työnteke-oikeus tai jolla se karenssin poiston johdosta alkaa, saisi myös jatkaa työskentelyä rajatuilla alkutuotannon aloilla siihen asti, kun hän poikkeusoloista johtuen tosiasiallisesti oleskelee maassa täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta. Ei olisi esityksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista, että alkutuotannon työtehtäviin työllistynyt turvapaikanhakija menettäisi työnteke-oikeuden maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi sikäli kuin hänen poikkeusoloista johtuen olisi mahdollista jatkaa työskentelyä, kunnes maasta poistaminen voi toteutua.

Ehdotetun lakimuutoksen soveltamisen ulkopuolelle jäisivät lain voimaan tulon jälkeen tehdyt turvapaikkahakemukset, jolloin ehdotettu muutos ei kannusta uusien turvapaikkahakemusten tekemiseen. Lisäksi soveltamisen ulkopuolelle rajattaisiin turvapaikanhakijat, joiden työnteke-oikeus on lain voimaan tullessa jo päättynyt täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen vuoksi, koska valmistelun aikana ei ole katsottu perustelluksi palauttaa työnteke-oikeutta jo sen voimassa olevan sääntelyn mukaan menettäneille.

Kyseessä olisi väliaikainen muutos. Selvyyden vuoksi on tarpeen todeta, että esityksessä ehdotetulla muutoksella ei toteutettaisi hallitusohjelmassa olevaa kirjausta, jonka mukaan hallitus kehittää lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella.

Mainittu hallitusohjelman kirjaus vaatii erillistä huolellista ja perusteellista selvittämistä, jota ei ole tehty tämän esityksen valmistelun yhteydessä.

6 Säännöskohtaiset perustelut

80 a §. *Väliaikainen poikkeus kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen.* Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta säädetään voimassa olevan ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentissa ja työnteko-oikeuden kestosta 80 §:n 6 momentissa. Ehdotettua säännöstä sovellettaisiin väliaikaisesti ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin ja 80 §:n 6 momentin sijasta silloin, kun kyse on maa-, metsä-, puutarha- tai kalatalouden tehtävistä.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, että säännös koskee sekä ensimmäistä kertaa kansainvälistä suojelua hakevia että uusintahakijoita. Tämän lain voimaan tullessa kansainvälistä suojelua hakenut saisi heti oikeuden tehdä ansiotyötä momentissa määritellyissä tehtävissä. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos hakijalla olisi niin sanottu karenssi kulumassa, tämä poistuisi ja hakija voisi aloittaa työnteon heti työpaikan saatuaan.

Poikkeus voimassa olevan ulkomaalaislain sääntelystä koskisi maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtäviä. Tällaisia tehtäviä olisivat maatalouden työt, kuten kasvinviljely, rehuntuotanto sekä kotieläinten hoito, puutarhatuotantoon liittyvät työt pelloilla ja kasvihuoneissa, ammattikalastuksen ja kalankasvatuksen työt sekä maataloilla tehtävään elintarvikkeiden jatkojalostukseen liittyvät työt. Metsäsektorilla tehtäviä töitä olisivat metsän istutus- ja kylvötehtävät, metsätaimien hoito, metsäpuuiden kaato-, karsinta-, katkonta-, mittaus- ja metsäkuljetustehtävät.

Tässä säännöksessä mainittujen tehtävien ei ehdottomasti edellytettäisi olevan huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä siten kuin on säädetty 9.4.2020 voimaan tullessa lainsäädännössä, joka koskee oleskeluluvalla tai kausityöhön oikeuttavalla luvalla maassa oleskelevan työntekoa. Näin ollen tehtävään palkatessa ei tarvitsisi erityisesti arvioida tehtävän välttämättömyyttä, minkä olisi tarkoitus helpottaa työnteko-oikeuden selvittämistä ja työllistymistä.

Pykälän 2 momentin säännöksellä työnteko-oikeuden kestoa pidennettäisiin siten, että työtä 1 momentissa säädetyissä tehtävissä saisi tehdä niin kauan kuin ulkomaalainen saa vastaanotto-lain mukaisia vastaanottopalveluita. Voimassa olevan lain mukaan työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Sikäli kuin ulkomaalainen saa maastapoistamispäätöksen ja se tulee täytäntöönpanokelpoiseksi, hän voisi säännöksen mukaan edelleen jatkaa työntekoa aina siihen saakka, kun vastaanottopalvelut päättyvät vastaanottolain 14 a §:n perusteella, joko maasta poistumiseen tai muuten pykälässä säädetyllä tavalla. Tämä koskisi sekä niitä, joiden karenssi on tämän lain nojalla poistunut, että niitä, joilla lain voimaan tullessa on ollut työnteko-oikeus olemassa karenssin jo päättyttyä.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 31.10.2020 asti.

Edellä esityksen kohdassa 1.1 on viitattu 9.4.2020 voimaan tullessiin väliaikaisiin lakimuutoksiin. Ulkomaalaislakiin ja kolmeen maahanmuuttoa koskevaan erillislakiin tehty muutokset ovat voimassa 31.10.2020 asti. Sen vuoksi on perusteltua ja johdonmukaista, että myös turva-

paikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevat muutokset olisivat voimassa 31.10.2020 asti. Sikäli kuin seurannan perusteella taikka muutoin ilmenee tarvetta jatkaa ehdotettujen muutosten voimassaoloa, tämä edellyttäisi uuden hallituksen esityksen antamista.

Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin lain ajallisesta rajaamisesta niihin ulkomaalaisiin, jotka ovat turvapaikkaprosessissa lain voimaan tullessa. Kansainvälistä suojelua koskeva asia olisi vireillä joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Lakia sovellettaisiin niihin, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan ensimmäisen tai uusintahakemuksen ennen tämän lain voimaantuloa. Säännöstä ei sovellettaisi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin hakemuksiin oli hakemus sitten ensimmäinen tai uusintahakemus. Lakia ei sovellettaisi myöskään niihin, joiden työnteko-oikeus oli tämän lain voimaan tullessa päättynyt hakemukseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi ulkomaalaislain 80 §:n 6 momentin perusteella.

Sen sijaan, jos ulkomaalaisella on säännöksen mukaan ollut työnteko-oikeus ja hän saa täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen, työnteko-oikeus kuitenkin jatkuisi niin kauan kuin hän saa vastaanottopalveluja. Työnteko-oikeus ei näin ollen päättyisi vielä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen tai lainvoimaisuuteen koronavirusepidemian aikana, jolloin palautuksia tehdään normaalia vähemmän ja vastaanottopalvelujen saaminen jatkuu.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Esitys koskisi maassa olevien turvapaikanhakijoiden oikeutta työntekoon poikkeusoloissa. Ehdotettu laintasoinen sääntely koskien työnteko-oikeutta ja sen soveltamisalaa on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Lisäksi valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2. Ks. PeVL 52/2016 vp).

Esitykseen sisältyy sellaisia soveltamisalan rajoituksia, joita on tarpeen tarkastella yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Esityksessä ehdotetut työnteko-oikeuden laajentamista koskevat muutokset koskisivat vain tiettyjä esityksessä ehdotettuja aloja. Siten muiden alojen työnantajat eivät voi käyttää työvoimana turvapaikanhakijoita, joita työnteko-oikeuden laajennukset koskisivat. Myöskään sellainen turvapaikanhakija, joka työskentelee jollain muulla kuin esityksessä ehdotetulla alalla, ei saisi oikeutta jatkaa työntekoa päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi. Ajallisesti esitys on ehdotettu rajattavaksi siten, että asian on oltava vireillä lain voimaantullessa joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Näin ollen työnteko-oikeuden laajentamista koskevat muutokset eivät koskisi esimerkiksi turvapaikanhakijaa, joka jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vasta lain voimaantulon jälkeen.

Esitys liittyy kiinteästi koronaepidemiaan liittyviin poikkeusoloihin, erityisesti rajaliikenteen rajoittamiseen ja siitä aiheutuvaan kausityövoiman saatavuusongelmiin. Tavoitteena on lisätä työvoiman tarjontaa erityisesti sellaisissa työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä. Tavoitteena on hyödyntää joustavammin nimenomaan jo maassa olevaa mahdollista työvoimaa. Siten lain soveltamisen rajoittaminen sekä ajallisesti että tietyille aloille on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Ehdotettujen rajausten ei voida myöskään katsoa olevan mielivaltaisia tai kohtuuttomia.

Todennäköisesti kaikki esityksen kohderyhmään kuuluvat turvapaikanhakijat eivät käytännössä sovellu työskentelemään esityksessä ehdotetuilla aloilla. Tämä johtuu siitä, että jokaisen hakijan kohdalla yksilöön liittyvä ammattitaito, kelpoisuus tai muut henkilökohtaiset ominaisuudet eivät välttämättä kohtaa tarjolla olevan työn kanssa. Siten kaikkien hakijoiden työllistymismahdollisuudet eivät ole samanlaiset. Sitä, että hakijan kelpoisuudesta tai ammattitaidosta johtuvat yksilölliset seikat voivat tosiasiallisesti rajoittaa työskentelyä esityksessä ehdotetuilla aloilla, ei voida pitää kiellettynä syrjintä.

Esityksen voidaan katsoa olevan perustuslain 6 §:n mukainen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ulkomaalaislakiin (301/2004) väliaikaisesti uusi 80 a § seuraavasti:

Työnteko-oikeus

80 a §

Väliaikainen poikkeus kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen

Siitä poiketen, mitä 79 §:n 2 momentissa säädetään, ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä.

Siitä poiketen mitä 80 §:n 6 momentissa säädetään, oikeus tehdä työtä 1 momentissa mainituissa tehtävissä jatkuu niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa säädettyjä vastaanottopalveluja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.

Tätä lakia sovelletaan sellaiseen kansainvälistä suojelua hakevaan, joka on tehnyt ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tai uusintahakemuksensa ennen tämän lain voimaantuloa. Lakia ei sovelleta kuitenkaan ulkomaalaiseen, jonka työnteko-oikeus on päättynyt 80 §:n 6 momentin nojalla ennen tämän lain voimaantuloa.

Oikeus tehdä ansiotyötä alkaa tämän lain voimaan tullessa.

Helsingissä 8.5.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo