

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 65/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 9/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Max Janzon, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Suvi Okkonen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Pakolaisneuvonta ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Pakolaisapu ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Teollisuusliitto ry
- professori Janne Salminen

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kiinassa vuoden 2020 alussa käynnistynyt uuden koronaviruksen (COVID-19) aiheuttama vakava tartuntatautiepidemia on levinnyt maailmanlaajuisesti pandemiaksi. Valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että Suomessa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot, joissa maahamme on levinnyt vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Hallitus on poikkeusoloissa ryhtynyt välittömästi toimenpiteisiin väestön suojaamiseksi sekä yhteiskunnan ja talouselämän toiminnan turvaamiseksi. Hallitus on muun muassa ottanut käyttöön eduskunnan myötävaikutuksella useita valmiuslain mukaisia poikkeusolojen toimivaltuuksia, joiden voimassaoloa on eräiltä osin sittemmin jatkettu. Hallituksen toimenpidekokonaisuuteen kuuluu myös valtioneuvoston 17.3.2020 tekemä päätös rajoittaa rajaliikenne vain välttämättömään työ- ja muuhun liikenteeseen. Mainitun valtioneuvoston päätöksen tarkoituksena on vähentää matkustamista Suomeen. Tehtyjen päätösten mukaan nämä rajoitukset ovat voimassa ainakin 14.6.2020 asti. Rajaliikenteen rajoituksia varaudutaan purkamaan vaiheittain ja hallitusti voimassa olevista rajoituksista normaalitilaan.

Ulkomaalainen kausityövoima on viime vuosina ollut tärkeä työvoiman lähde monille alkutuotannon aloille. Rajaliikenteen rajoitukset vaikuttavat luonnollisesti kausityöntekijöiden saatavuus-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

teen kolmansista maista. Haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden aloille.

Eduskunta on 9.4.2020 hyväksynyt väliaikaisen lainsäädännön, jonka tarkoituksena on etenkin Suomessa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työpanoksen nykyistä joustavampi hyödyntäminen koronavirustilanteen vuoksi vallitsevissa poikkeusoloissa. Ehdotettuun sääntelyyn on tehty eduskuntakäsittelyn aikana huomattavasti muutoksia hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 5/2020 vp — HE 36/2020 vp) ehdotetuin tavoin. Valiokunnan ehdottamilla muutoksilla on ollut tarkoitus varmistaa, että poikkeustilan aikana lisätään työvoiman tarjontaa huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömillä aloilla ja tehtävissä. Väliaikaiset säännökset eivät kausityöntekijöitä lukuun ottamatta koske lain voimaantulon jälkeen maahan saapuvia ulkomaalaisia. Maassa oleskeluluvalla tai ns. kausityölain (907/2017) mukaisilla luvilla oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat vaihtaa työnantajaa ja ammattialaa ilman jatko-oleskeluluvan hakemista.

Edellä todetussa väliaikaisessa sääntelyssä määritellään lain tasolla ne alat, joilla voi olla huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä tehtäviä. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (212/2020), joka on myös tullut voimaan 9.4.2020. Mainittu väliaikainen lainsäädäntö on voimassa 31.10.2020 saakka. Valiokunta on korostanut sääntelyn toimivuuden seurannan tärkeyttä sekä eri toimenpitein sen varmistamista, että etenkin huoltovarmuuden kannalta keskeisillä aloilla ja tehtävissä työvoiman saatavuus kyetään turvaamaan. Aiemmin tehdyt väliaikaiset muutokset eivät ole koskeneet turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeutta muuttamalla väliaikaisesti työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä koskevia ulkomaalaislain (301/2004) säännöksiä. Muutoksilla pyritään lisäämään työvoiman tarjontaa huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömissä tehtävissä. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täydentävän aiemmin mainittua väliaikaista sääntelyä pyrkimällä hyödyntämään Suomessa oleskelevien turvapaikanhakijoiden työpanosta nykyistä laajemmin. Tavoitteena on osaltaan tukea huoltovarmuustavoitteiden toteutusta sekä pienentää rajaliikenteen rajoittamisesta aiheutuvia elinkeinoelämän vahinkoja lisäämällä työvoiman tarjontaa alkutuotannon aloilla, joilla poikkeusoloista johtuva ulkomaalaisen työvoiman puute aiheuttaa merkittävää haittaa.

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuton väyläksi eikä ehdotetulla väliaikaisella lainsäädännöllä tule sivuuttaa työntekoon tarkoitettuja oleskelulupaprosesseja. Tästäkin syystä on välttämätöntä, että väliaikaiset säännökset ovat voimassa vain sen rajoitetun ajan, kun kausityövoiman saatavuudessa on poikkeusolojen vallitessa rajaliikenteen rajoituksista johtuen ongelmia. Valiokunta pitää sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi perusteltuna, että nyt tehtävät väliaikaiset muutokset ovat voimassa 31.10.2020 asti, kuten aiemmin keväällä 2020 tehdyt väliaikaiset ulkomaalaislainsäädännön muutoksetkin. Väliaikaisen lainsäädännön voimassaolon jatkaminen edellyttää uuden hallituksen esityksen antamista. Valiokunta toteaa, että väliaikaiset säännökset tulee olosuhteiden salliessa myös varautua kumoamaan.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden alkaminen

Valiokunta toteaa, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislakiin eikä siitä tehdä viranomaispäätöstä. 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.

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön työnteko-oikeuden alkamisen ajankohtaa on täsmennetty 1.6.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (437/2019). Tätä ennen sääntely on ollut epäselvää sen suhteen, vaaditaanko edellä kuvattu odotusaika (karenssiaika) myös uusintahakemuksen jättämisen jälkeen. Työnteko-oikeuteen uusintahakemuksen jättämisen jälkeen sovelletaan samaa määräaikaa kuin ensimmäisen hakemuksen ollessa kyseessä. Näin ollen uusintahakemuksesta ei voida nykyisin käyttää pelkästään työnteon jatkamisen mahdollistamiseksi tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole perustetta saada oleskelulupaa.

Kansainvälistä suojelua hakeneella on ehdotuksen mukaan heti oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa ehdotetun väliaikaisen lain voimaan tullessa maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Tämä tarkoittaa väliaikaista poikkeamista kolmen tai kuuden kuukauden karenssiajasta. Jäljellä oleva karenssiaika poistetaan niiltä kansainvälistä suojelua hakeneilta, joiden hakemuksesta ei ole kulunut voimassa olevan lain mukaista karenssiaikaa. Näin ollen kansainvälistä suojelua hakeneella on oikeus aloittaa työn tekeminen heti, kun laki tulee voimaan.

Ehdotettu muutos koskee sekä ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia että uusintahakemuksia. Edellytyksenä väliaikaisten säännösten soveltamiselle on, että kansainvälistä suojelua koskeva asia on lain voimaan tullessa vireillä Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Valiokunta tähdentää, että soveltamisen ulkopuolelle rajataan lain voimaantulon jälkeen tehtävät hakemukset. Näitä hakemuksia koskevat jatkossakin voimassa olevat karenssiajat.

Muutos rajataan koskemaan vain maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtäviä. Tämä rajausta poikkeaa aiemmin hyväksytyn väliaikaisen lainsäädännön mukaisista toimialoista (HaVM 5/2020 vp — HE 36/2020 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan rajaamalla toimialat ehdotetulla tavalla pyritään siihen, että työnantaja ja Maahanmuuttovirasto voivat mahdollisimman yksinkertaisesti varmistua siitä, että tarjottava tehtävä on lain soveltamisalaan kuuluva. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan selkeintä on, että turvapaikanhakijalla on työnteko-oikeus ehdotettujen säännösten mukaan kaikissa näiden toimialojen tehtävissä eikä erikseen edellytetä sen arviointia, onko kyseinen työtehtävä esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta välttämätön. Valiokunta pitää tätä säännösten soveltamisen selkeyden kannalta perusteltuna. Myös maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa (MmVL 9/2020 vp) pidetään työnteko-oikeuden rajaamista näihin huoltovarmuuden kannalta kriittisiin ja kausityövoiman puutteesta haittaa kärsiviin toimialoihin perusteltuna ja tarpeellisenä.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

Työnteko-oikeuden päättyminen

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

Työnteko-oikeuden päättymistä ei ehdotuksen mukaan ole sidottu ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen, vaan vastaanottopalvelujen saamiseen. Kansainvälistä suojelua lain voimaantuloon mennessä hakeneen henkilön työnteko-oikeus jatkuu ehdotetun sääntelyn mukaan täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluja. Voimassa olevien säännösten mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeus päättyy, kun hakemus on evätty ja siihen liittyvä maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Valiokunta ei ole aiemmin pitänyt sääntelyn kannalta johdonmukaisena, että henkilöllä olisi työnteko-oikeus tilanteessa, jossa hänellä on velvollisuus poistua maasta (HaVM 32/2018 vp — HE 273/2018 vp). Lähtökohtaisesti tällaisen henkilön edellytetään poistuvan maasta.

Vastaanottopalvelujen kestosta säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 14 a §:ssä. Vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta.

Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta paluusta, annetaan vastaanottolain 14 a §:n 3 momentin mukaan 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.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vastaanottopalvelujen lakkaaminen on yleensä ajankohtaista tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksen asiakas voisi palata lähtömaahansa vapaaehtoisesti, vaikka maasta poistaminen viranomaistoimin ei onnistu esimerkiksi siitä syystä, että tämä lähtömaa ei ota vastaan poliisin saattamina palautettuja henkilöitä. Poliisi ilmoittaa asiasta vastaanottokeskukselle, joka antaa viipymättä asiakkaalle palvelujen päättymistä koskevan ilmoituksen. Vastaanottopalvelujen lakkaamisesta ei tehdä erillistä hallintopäätöstä, vaan palvelut lakkaavat suoraan lain nojalla.

Vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja edellä mainittujen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on vastaanottokeskuksille antamassaan ohjeistuksessa suositellut, että asiakkaan vastaanottopalveluja jatketaan tässä vaiheessa koronatilanteen johdosta vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä 30.6.2020 asti.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

Saadun selvityksen mukaan poliisi on jatkanut palautuspäätösten täytäntöönpanoa vallitsevista poikkeusoloista huolimatta. Palautusten määrä on kuitenkin pienempi kuin normaalisti. Esimerkiksi kuluva vuoden huhtikuussa on saatu toteutettua noin 75 palautusta, kun normaalisti poliisi toteuttaa kuukausittain noin 250 palautusta.

Valiokunta toteaa, että ehdotetulla väliaikaisella lainsäädännöllä ei ole suoraan vaikutusta maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoon. Poliisi voi poistaa henkilön maasta, vaikka hänellä on ehdotetun lain mukainen työnteko-oikeus ja hän on sen nojalla työllistynyt, jos palauttaminen on käytännössä poikkeusoloissa mahdollista. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan työnteko-oikeuden laajentamisella siten, että henkilöllä on täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta oikeus jatkaa työntekoa, saattaa olla vaikutusta henkilön halukkuuteen poistua maasta.

Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että tehokas palautuspolitiikka on toimivan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeinen elementti. Tehokas palauttaminen on olennaista myös EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden näkökulmasta.

Ehdotetun väliaikaisen sääntelyn vaikutuksista

Maahanmuuttovirasto on hallituksen esityksen perusteluista ilmenevin tavoin arvioinut, että huhtikuussa 2020 työnteko-oikeutta koskeva karenssi on ollut voimassa noin 1 000 hakijalla ja noin 1 200 hakijalla työnteko-oikeus on ollut päättynyt maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi. Vastaanottojärjestelmässä on lisäksi ollut noin 4 000 hakijaa, joilla työnteko-oikeus on jo voimassa. Näiden arvioiden perusteella vastaanottojärjestelmässä on yhteensä noin 6 000 työntekoikäistä turvapaikanhakijaa.

Valiokunta pitää valitettavana, että varsinaista tilastoa mainituista määristä ei ole saatavissa. Valiokunnan asian käsittelyn yhteydessä saama ajantasainen arvio ehdotettujen muutosten soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden määrästä ei kuitenkaan merkittävästi poikkea hallituksen esityksen perusteluissa esitetystä arviosta.

Myöskään tällä hetkellä työnteko-oikeutensa nojalla työskentelevien turvapaikanhakijoiden määrästä ei ole tilastotietoa. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille vuonna 2019 tekemään kyselyyn annettujen vastausten mukaan vastaanottopalvelujen piirissä olevista turvapaikanhakijoista työssä käyviä on ollut noin 23 prosenttia. Ajantasaista tietoa asiasta ei valiokunnan käytössä kuitenkaan ole, mikä osaltaan vaikeuttaa ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointia.

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan maataloussektorilla kevään työt ovat ammattitaitoa vaativia ja turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet sijoittua tiloille ovat tässä vaiheessa hyvin rajallisia. Sen sijaan sadonkorjuuajana töiden luonne muuttuu vähemmän ammattitaitoa vaativaksi ja näin ollen myös mahdollisuudet turvapaikanhakijoiden käyttöön näissä töissä kasvavat. Ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan vain joitain kymmeniä tai satoja työntekijöitä ehdotuksessa rajatuille aloille. Tarkempaa arviota tästä ei hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ole asian kiireellisyyden vuoksi tehty.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

Vaikka muutosten vaikutus huoltovarmuuden kannalta kriittisten alojen tehtäviin jää valiokunnan käsityksen mukaan yleisellä tasolla varsin pieneksi, turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden laajentamisella saattaa kuitenkin paikallisesti olla suurikin merkitys yksittäisille alan toimijoille. Näissä tilanteissa turvapaikanhakijat työllistyvät saadun selvityksen mukaan todennäköisesti vastaanottokeskuspaikkakunnalla tai sen läheisyydessä olevalle tilalle, eikä asiakkaiden tarvitse siirtyä vastaanottokeskuksesta toiseen. Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille antaman ohjeistuksen mukaan tarpeettomia asiakassiirtoja keskuksesta toiseen kausityön vuoksi pyritään välttämään viruksen leviämisen estämiseksi. Valiokunta painottaa selkeän ja johdonmukaisen ohjeistuksen merkitystä vallitsevissa poikkeusoloissa.

Tiedonkulku ja valvonta

Valiokunta toteaa, että ulkomaalaislain 86 a §:n mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa. Koska työnteko-oikeus jatkuu ehdotetun säännöksen mukaan siihen saakka, kun kansainvälistä suojelua Suomesta hakenut saa vastaanottopalveluja, työnteko-oikeuden voi todistaa esimerkiksi vastaanottokeskuksen asiakaskortilla.

Turvapaikanhakija tai hakijan työnantaja voi myös pyytää Maahanmuuttovirastosta työnteko-oikeudesta todistuksen, joka ei kuitenkaan ole edellytyksenä työnteko-oikeuden olemassaololle. Tämä todistus osoittaa vain todistuksen pyyntöhetken tilanteen, eikä työnantaja saa välttämättä tietoa työnteko-oikeuden päättymisestä. Valiokunta pitääkin tässä yhteydessä tärkeänä kiinnittää huomiota tiedonkulkuun eri viranomaisten ja turvapaikanhakijoiden työnantajien välillä. Tämä on olennaista työnteko-oikeuden olemassaolon varmistamiseksi myös normaalioloissa.

Valiokunta pitää maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin välttämättömänä, että koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa kaikkien lakiehdotuksessa tarkoitetuilla toimialoilla työskentelevien kausityöntekijöiden olosuhteisiin, työsuojeluun ja työturvallisuuteen sekä niiden valvontaan kiinnitetään erityistä huomiota.

Yhteenveto

Valiokunta pitää tärkeänä, että eri toimenpitein huolehditaan siitä, että työvoiman saatavuus kytetään turvaamaan etenkin huoltovarmuuden kannalta keskeisillä aloilla ja tehtävissä. Ehdotetulla turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden väliaikaisella laajentamisella voidaan osana suurempaa kokonaisuutta tukea koronatilanteesta johtuvan alkutuotannon kausityövoiman saatavuusongelman ratkaisua. Lisäkeinoja ja -toimenpiteitä työvoiman varmistamiseksi huoltovarmuuden kannalta kriittisille aloille on kuitenkin välttämättä vielä selvittää.

Valiokunta pitää perusteltuna, että ehdotetut muutokset koskevat vain työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Muilla aloilla sovelletaan välikaisten säännösten voimassa ollessakin nykyisiä kolmen ja kuuden kuukauden karenssi-aikoja turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen.

Valiokunta korostaa, että ehdotettuja väliaikaisia säännöksiä sovelletaan vain niihin ulkomaalaisiin, joiden kansainvälistä suojelua koskeva asia on lain voimaan tullessa vireillä Maahanmuut-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

tovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Säännöksiä ei siis sovelleta lain voimaantulon jälkeen tehtäviin turvapaikkahakemuksiin, jolloin muutos ei sellaisenaan kannusta uusien turvapaikkahakemusten tekemiseen. Lisäksi on syytä todeta, että työnteko-oikeus ei palaudu sellaisille turvapaikanhakijoille, joiden työnteko-oikeus on lain voimaan tullessa jo päättynyt täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen vuoksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotettujen väliaikaisten muutosten vaikutuksia erityisesti turvapaikanhakijoiden työllistymiseen tarkkaan seurataan. Tämä edellyttää myös tilastoinnin kehittämistä, jotta työnteko-oikeuden laajentamisen vaikutuksia voidaan jälkikäteen luotettavasti arvioida. Valiokunta korostaa muutoinkin ajantasaisen tilastotiedon merkitystä lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin välineenä. Myös ajantasaiseen ja oikein kohdennettuun tiedottamiseen, ohjeistukseen ja muuhun viestintään on muutosten voimaantulon yhteydessä syytä kiinnittää huomiota.

Valiokunta ehdottaa asiassa eduskunnan hyväksyttäväksi kahta lausumaa. Valiokunnan lausumaehdotukset koskevat säädettävän väliaikaisen lainsäädännön vaikutusten seurantaa, josta tulee antaa selvitys hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä, sekä sen selvittämistä, miten työnantaja voi nykyistä luotettavammin varmistua kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta. (*Valiokunnan lausumaehdotukset*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 65/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkkaan seuraa säädettävän väliaikaisen lainsäädännön vaikutuksia ja antaa asiasta selvityksen hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, miten työnantaja voi nykyistä luotettavammin varmistua kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta, ja että hallitus tarvittaessa ryhtyy asianmukaisiin lainsäädäntötoimiin.*

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp

Helsingissä 27.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia väliaikaisesti siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta laajennetaan väliaikaisesti. 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 lisäksi siten, että oikeus työskennellä jatkuisi täytöntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluja. Muutokset rajattaisiin koskemaan työntekoa maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä. Esityksen tavoitteena on lisätä työvoiman tarjontaa näillä alkutuotannon kriittisillä aloilla.

Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin perusteella ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän on esittänyt voimassa olevan vaadittavan rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan ja hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kolme kuukautta. Jos turvapaikanhakijalla ei ole esittää rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, on hänellä oikeus tehdä ansiotyötä, kun hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kuusi kuukautta. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus alkaa siis jo voimassa olevan lain mukaan varsin pian, viimeistään kuuden maassa vietetyn kuukauden jälkeen.

Lakiin perustuvasta työnteko-oikeudesta huolimatta turvapaikanhakijoiden työllisyysaste on hyvin alhainen. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastojen julkisiin tietoihin perustuen voidaan todeta, että pakolaismaataustaisten (Afganistan, Somalia, Irak) yleinen työllisyysaste oli vain 26,3 prosenttia vuoden 2017 lopussa. Tilastojen perusteella voidaan niin ikään todeta, että ainoastaan 20 pakolaismaataustaisella henkilöllä oli nimenomaan maa- tai metsätaloustyö mainitun vuoden lopussa. Tämä on vain noin 0,07 prosenttia kaikista Tilastokeskuksen rekistereissä olleista 18—64-vuotiaista pakolaismaataustaisista henkilöistä.

Tilastojen valossa on selvää, että edes työluvalliset turvapaikanhakijat eivät mene töihin (varsinkin maa- ja metsätaloustöihin), eikä turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden laajentamista koskevalla lakimuutoksella siksi tulekaan olemaan mitään todellista työvoiman tarjontaa lisäävää vaikutusta. Tämä käy ilmi myös hallituksen esityksestä, jonka mukaan esityksen käytännön työllisyysvaikutusten voidaan kokonaisuudessaan arvioida olevan kenties vain joitain kymmeniä työntekijöitä esityksessä tarkoitetuille aloille. Asiaan vaikuttaa yhtäältä se, olisiko hakijoilla hakukkuutta kyseiseen työhön, ja toiseksi se, olisiko joukossa hakijoita, jotka olisivat sopivia ja jotka työnantajat kelpuuttaisivat tehtäviin.

Hallituksen esityksen mukaisessa lakiehdotuksessa ei pohjimmiltaan olekaan kysymys huoltovarmuuden turvaamisesta. Kysymys on siitä, että koronakriisin varjolla ujutetaan läpi ideologisia hankkeita, joilla ulkomaalaisten maahan jäämistä helpotetaan ja maasta poistumisen kannusteita heikennetään. Perussuomalaiset ei voikaan hyväksyä sitä, että vakavaa kriisiä käytetään tekosyynä sellaisen lain säätämiselle, jolla täytöntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen saane-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp
Vastalause 1

den ulkomaalaisten sallittaisiin yhä jatkaa työskentelyä Suomessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen laki ei kannusta kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita noudattamaan paluuvetoa ja palaamaan kotimaahansa vapaaehtoisesti. Myös heidän maastapoistamisensa poliisin toimesta voi vaikeutua. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt muodostavat lisäksi aina potentiaalisen turvallisuusriskin, johon tulee suhtautua vakavasti. Kaikki kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat tulisikin viivytyksettä ottaa säilöön heidän maastapoistamisensa varmistamiseksi.

Hallituksen esitys on muutenkin ongelmallinen sekoittaessaan toisiinsa turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton. Turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon, eikä siitä Perussuomalaisten mielestä myöskään jatkossa tule tehdä työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien prosessien ja edellytysten ohituskaistaa. Jo nyt hakemalla turvapaikkaa voi koko työlu-paprosessin käytännössä kiertää. Matalapalkka-aloille suuntaavan tavallinen työlu-paprosessi sisältää tavallisesti saatavuusharkinnan lisäksi muun muassa palkan ja työehtojen tarkistamisen, mutta tätä ei turvapaikkaa hakiessa tapahdu — eli järjestely johtaa vielä helpommin erilaisiin väärinkäytöksiin, joista uutisoidaan jatkuvasti.

Viimeisen turvapaikanhakijan vapaata työoikeutta rajoittavan tekijän eli karenssin poistamisen seurauksena ei sillä, onko henkilö todellisuudessa kansainvälisen suojelun tarpeessa vai ei, enää tule olemaan mitään käytännön merkitystä. Siirtymällä työmarkkinoille maahan alun perin turvapaikanhakijana saapunut henkilö voi hakea itselleen työntekijän oleskelulupaa ja siten joka tapauksessa jäädä maahan kielteisestä turvapaikkapäätöksestä huolimatta. Matalapalkka-aloilla tehtävällä työllä saatavalla palkalla nämä ihmiset eivät kuitenkaan tule toimeen ilman suomalaisten veronmaksajien tulonsiirtoja. Näin ollen lakimuutos tulee entisestään lisäämään ulkomaalaisille maksettavia sosiaaliturvakustannuksia tilanteessa, jossa rahallisia resursseja pitäisi vapauttaa siihen, että Suomesta ja suomalaisista pidetään huolta.

Turvapaikanhakijoiden karenssille on syynsä. Työmarkkinoiden avaaminen henkilöille, joilla ei ole suomalaisen yhteiskunnan ja suomalaisen työelämän pelisääntöjen tuntemusta, tulee lisäämään väärinkäytöksiä ja pahentamaan matalapalkkamaahanmuuttoon liittyviä ongelmia, kuten alipalkkausta ja hyväksikäyttöä. Suomessa tuleekin vuosittain julki useita ulkomaiseen kausityövoimaan liittyviä kiskonnantapaiseen työsyryntään, työntekijöiden asumisoloihin tai palkkaukseen liittyviä väärinkäytöksiä. Maatiloilla tehtävissä tarkastuksissa on perinteisesti havaittu paljon puutteita myös työaikakirjanpidossa. Toisaalta, koska työnantaja ei saa viranomaisilta automaattisesti tietoa työntekijänsä työnteko-oikeuden päättymisestä ja koska asian kertominen ei ole työntekijän edun mukaista, voi huolellisestikin toimiva työnantaja tietämättään syyllistyä luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön ja siten rikokseen. Mainitut ongelmat eivät koske ainoastaan maatalouden kausityöntekijöitä vaan kaikkia niitä sektoreita, joilla käytetään paljon ulkomaalaista työvoimaa. Hallituksen esityksen mukainen lakimuutos edistääkin osaltaan kahden kerroksen työmarkkinoiden muodostumista Suomeen.

Sen sijaan, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta laajennetaan, tulisi maa- ja puutarhailoille pyrkiä työllistämään niitä turvapaikanhakijoita, joilla on jo työnteko-oikeus, sekä niitä oleskeluluvan jo saaneita, maassa mahdollisesti vuosia asuneita ulkomaalaisia, jotka elävät suomalaisten sosiaalietuuksien turvin työmarkkinoiden ulkopuolella. Samaan aikaan on muistettava, että satojatuhansia suomalaisia on koronakriisin vuoksi tällä hetkellä lomautettu tai irtisanottu.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp
Vastalause 1

Vaikka tuhannet suomalaiset ovat jo hakeneet maataloilta töihin, tulisi maatalouden kausitöiden houkuttelevuutta pyrkiä edelleen lisäämään suomalaisten keskuudessa. Vain tällä tavalla voidaan vähentää suomalaisen elintarviketuotannon riippuvuutta ulkomaalaisista kausityöntekijöistä ja turvata työvoiman saatavuus alkutuotannon kriittisille aloille jatkossa Suomen sisästä käsin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimenpiteisiin, joilla suomalaisen elintarviketuotannon riippuvuutta ulkomaalaisista kausityöntekijöistä voidaan tehokkaasti vähentää ja kotimaisen työvoiman saatavuutta maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä lisätä.

Helsingissä 27.5.2020

Riikka Purra ps

Jussi Halla-aho ps

Mauri Peltokangas ps

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Koronaepidemia ja sen torjumiseksi tehdyt rajaliikenteen rajoitukset ovat johtaneet useilla huoltovarmuuden kannalta keskeisillä aloilla hälyttävään työvoimapulaan. Kokoomus on läpi kriisin edellyttänyt, että hallitus ryhtyy välittömästi vaikuttaviin toimiin työvoiman tarjonnan lisäämiseksi aloilla ja työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä. Valitettavasti hallitus ei kuitenkaan vielä ole kyennyt esittämään tehokkaita ja aidosti vaikuttavia toimia ongelman ratkaisemiseksi.

Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 65/2020 vp) tavoite työvoimapulan helpottamisesta huoltovarmuusaloilla on oikea. Vaikutuksiltaan esitys ei kuitenkaan osu maaliinsa, sillä työvoiman saatavuus ei esityksellä lisäännä kuin enintään muutamilla kymmenillä henkilöillä. Esityksen hyödyt ovat siten pienet suhteessa esityksen haittoihin, sillä esitys merkitsee samalla heikennyksiä turvapaikkajärjestelmään. Hyväksymme kuitenkin esitykseen sisältyvän karenssiajan poistamisen kansainvälistä suojelua hakeneilta väliaikaisena toimenpiteenä, jotta lakimuutoksella saataisiin edes kohtuullista hyötyä. Korostamme kuitenkin sitä, että muutoksen on oltava väliaikainen, sillä pysyvänä esitys synnyttäisi Suomeen epäterveen kannustimen tulla maahan turvapaikanhakijana työn perässä työperäiseen maahanmuuttoon tarkoitetut väylät ja jonotusajat ohittaen.

Esityksen tuomia hyötyjä vähentää myös se, että esityksen mukaan työnteko-oikeuden laajennus koskisi vain maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtäviä. Kokoomus näkee, että perustellumpaa olisi ollut ulottaa työnteko-oikeuden laajentaminen aikaisemmin tänä keväänä säädettyä huoltovarmuusalojen työvoimapulan, helpottamiseen tähtäävää lainsäädäntöä vastaavalla tavalla koskemaan kaikkia huoltovarmuusaloja. Tämä oltaisiin voitu toteuttaa työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunnossa esitetyllä tavalla siten, että esitetyssä 80 a §:ssä oltaisiin viitattu valtioneuvoston asetuksen 212/2020 1 §:n määritelmään huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömistä tehtävistä.

Sen sijaan työnteko-oikeuden laajentamista lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneiden kohdalla emme voi hyväksyä. Kokoomus lähtee siitä, että lainvoimaisen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden on poistuttava maasta lähtömaihinsa mahdollisimman nopeasti. Mikäli näin ei toimita, asettuu kyseenalaiseksi koko turvapaikkajärjestelmän uskottavuus järjestelmänä, joka kohdistaa rajalliset resurssimme ja avun aidosti hädänalaisille.

Sisäministeriön poliisiosaston asiantuntijalausunnossa todetaan voitavan arvioida, että "työnteko-oikeuden laajentaminen, olkoonkin se vain väliaikainen ratkaisu, ei kannusta kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita noudattamaan paluuvetoa ja palaamaan kotimaahansa vapaaehtoisesti, vaikka se olisi mahdollista". Jaamme saman huolen ja esitämme siksi, että lakiesitys hyväksytään muutettuna siten, että esitetty väliaikainen poikkeus kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen rajataan koskemaan vain kansainvälistä suojelua hakevia.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2020 vp
Vastalause 2

Lisäksi edellytämme, että hallitus ryhtyy välittömästi aidosti vaikuttaviin toimiin työvoiman tarjonnan lisäämiseksi huoltovarmuuden kannalta keskeisillä aloilla. Esimerkiksi maatalouden kausityötä koskevaan työvoimapulaan ei esitys koko maan tasolla tuo likimainkaan tarvittavaa helpotusta.

Laittoman työvoiman käyttö on estettävä nykyistä tehokkaammin. Nyt ongelma on, ettei työnantaja saa tietoa työnteko-oikeuden päättävästä käännytyspäätöksen tulemisesta täytäntöönpanokelpoiseksi tai vastaanottopalveluiden päättymisestä. Työnantaja voi saada tiedon vain työntekijältä itseltään, mutta asiasta kertominen ei ole työntekijän oman edun mukaista. Tästä johtuen huolellisesti toimiva työnantaja saattaa tietämättään joutua tilanteeseen, jossa hän syyllistyy rangaistavaan tekoon. Ongelman ratkaisemiseksi esitämme, että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin tiedonantovelvoitteen säätämiseksi viranomaisille turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden päättymisestä tämän työnantajalle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 80 a § muutettuna (*Vastalauseen muutosehdotukset*).

Vastalauseen muutosehdotukset

Työnteko-oikeus

80 a §

Väliaikainen poikkeus kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen

Siitä poiketen, mitä 79 §:n 2 momentissa säädetään, ulkomaalaisella, joka on **muulla hakemuksella kuin 102 §:ssä tarkoitettulla uusintahakemuksella** hakenut kansainvälistä suojelua **tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitettun 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.~~

Helsingissä 27.5.2020

Mari-Leena Talvitie kok
Anna-Kaisa Ikonen kok
Ben Zyskowitz kok