Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto VN/6073/2021

04.12.20201 0 7/2021 vp

Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

O 7/2021 vp - Selvitys turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden laajentamisesta säädetyn väliaikaisen lain vaikutuksista (EV 63/2020 vp – HE 65/2020 vp)

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla ei ole lisättävää annettuun selvitykseen. Tässä lausunnossa on muutama poiminta itse selvityksestä.

1. Tausta

Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (487/2020) on tullut voimaan 29.6.2020 ja sen voimassaolo on päättynyt 31.10.2020.

Lainmuutoksella laajennettiin väliaikaisesti kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta. Muutokset koskivat kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden alkamista ja päättymistä.

Lain tavoitteena oli lisätä työvoiman tarjontaa erityisesti sellaisissa työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä. Ehdotetut muutokset koskivat työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden työtehtävissä.

Hallituksen esityksen (HE 65/2020 vp) perusteluissa ja asian valiokuntakäsittelyn yhteydessä arvioitiin, että lakimuutoksen välittömässä vaikutuspiirissä oli noin 1 000 turvapaikanhakijaa, joilta työnteko-oikeutta rajoittava karenssi poistettiin. Lisäksi muutos mahdollisti heidän sekä sellaisten noin 4 000 turvapaikanhakijan, joilla jo oli lain voimaan tullessa työnteko-oikeus, työnteon jatkamisen väliaikaisesti tietyillä alkutuotannon aloilla täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta vastaanottopalvelujen päättymiseen asti sikäli kuin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus evätään lain voimassaolon aikana.

Vaikutuksia arvioitaessa hallituksen esityksessä todettiin, että tarkkaa arviota lakimuutoksen todellisesta työllisyysvaikutuksesta on vaikea tehdä ilman perusteellista selvitystä siitä, miten turvapaikanhakijat aiemmin ovat työllistyneet ja tehneet töitä kyseessä olevilla aloilla. Tämänkaltaisen selvityksen tekemiseen ei esityksen valmistelun kiireellisyyden vuoksi ollut aikaa. Kokonaisuudessaan lakimuutoksen käytännön työllisyysvaikutuksen arvioitiin olevan joitain kymmeniä tai satoja työntekijöitä tarkoitetuille alkutuotannon aloille.

2. Seuranta

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunta piti tärkeänä, että ehdotettujen väliaikaisten muutosten vaikutuksia erityisesti turvapaikanhakijoiden työllistymiseen seurataan tarkkaan (HaVM 8/2020 vp).

Sisäministeriö on eduskunnan lausuman johdosta lähettänyt 12.6.2020 Maahanmuuttovirastolle kirjeen, jossa Maahanmuuttovirastoa on pyydetty varautumaan lain soveltamisen ja sen vaikutusten seurantaan. Ministeriö on lisäksi käynyt viraston kanssa aiheesta neuvonpitoa.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Väliaikaisen lain voimassaolon päätyttyä sisäministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta ja Poliisihallitukselta tietoja väliaikaisen lain vaikutusten arvioimiseksi ja selvityksen antamiseksi eduskunnalle.

3. Arvio

Turvapaikkamenettely on tarkoitettu kansainvälisen suojelun tarpeen arvioimiseksi. Työn tekeminen turvapaikkamenettelyn aikana on katsottu hyödylliseksi hakijan ja yhteiskunnan kannalta. Koska työn tekeminen ei sellaisenaan kuulu itse turvapaikkamenettelyyn, siitä ei ulkomaalaislaissa ole tarkemmin säädetty. Laissa ainoastaan säädetään, milloin työnteko-oikeus alkaa ja päättyy.

Ansiotyö on ulkomaalaislain nojalla sallittu turvapaikanhakijalle mihin tahansa työhön ilman mitään ehtoja. Hakijalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa työnteostaan viranomaisille. Turvapaikanhakijan työllistyessä työnantajan kelpoisuutta tai kykyä selvitä työnantajavelvoitteista, esimerkiksi palkanmaksusta ei tarkasteta.

Koska turvapaikanhakijoiden työnteko on melko lailla sääntelemätön kokonaisuus, hakijoiden työllistymisestä ei myöskään ole keinoja saada kattavaa tietoa.

Turvapaikanhakijoiden työllistymisestä yleensä ei ole saatavissa tilastotietoa. Erityisesti väliaikaisen lain perusteella työllistyneiden turvapaikanhakijoiden selvittäminen on vaikeaa. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislain säännöksiin, eikä työnteko-oikeus tai sen toteaminen edellytä hallintopäätöstä.

Turvapaikanhakijalle itselleen ei ole säädetty suoraa velvollisuutta ilmoittaa työnteosta viranomaisille tai esimerkiksi vastaanottokeskuksiin. Toisin sanoen turvapaikanhakijan töihin meneminen ei varsinaisesti edellytä mitään toimia hakijan puolelta viranomaisten suuntaan. Turvapaikanhakija voi mennä vapaasti töihin, kun työn aloittamiselle säädetty karenssiaika on kulunut. Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus eivät saa suoraa tietoa siitä, käykö hakija ansiotyössä, kuka on työnantaja ja mille alalle hakija on työllistynyt.

4. Johtopäätökset

Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että tarkan tiedon saaminen väliaikaisen lain vaikutuksista turvapaikanhakijoiden työllistymiseen on ollut vaikeaa. Tämä on ollut tiedossa jo lakia valmisteltaessa.

Viranomaisten käytettävissä olevilla rekisteri- tai tilastotiedoilla ei ole mahdollista saada tarkkaa tietoa turvapaikanhakijoiden työllistymisestä yleensä tai erityisesti väliaikaisessa laissa säädetyn laajennuksen seurauksena. Tietoa voitaisiin kerätä manuaalisesti rekistereistä yhdistelemällä erilaisia tietoja ja käymällä läpi yksitellen kunkin turvapaikanhakijan tietoja. Lain vaikutusten arvioimiseksi ei kuitenkaan ole katsottu kokonaisuuden kannalta perustelluksi käyttää viranomaisten voimavaroja erillisten tutkimusten suorittamiseksi.

Valiokunnalle annetussa selvityksessä ei ole voitu tarkemmin tutkia syitä, jotka vaikuttavat turvapaikanhakijoiden työllistymiseen yleensä tai mitä työllistymisen esteitä on olemassa. Mahdollisia esteitä työllistymiselle voi olla useita, esimerkiksi viimesijaisena taloudellisena tukena maksettavan vastaanottorahan yhteensovittaminen ansiotulojen kanssa.

Hallituksen tavoitteena oli keväällä vallinneessa tilanteessa saada kaikki mahdollinen työvoimareservi käyttöön huoltovarmuuden kannalta kriittisille aloille ja lisätä työvoiman tarjontaa kaikin mahdollisin keinoin. Myös turvapaikanhakijoilla on ollut laajempi mahdollisuus työllistyä ja kaikki lisätyövoima on varmastikin ollut hyödyksi.

Saatujen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että työllistyneitä on ollut joitain kymmeniä ja arvio lukumäärästä voisi olla haarukassa vähintään 30-50 työllistynyttä turvapaikanhakijaa. Väliaikaisella lailla ei ole ollut vaikutusta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamiseen. Kokonaisuudessaan väliaikaisen lain vaikutusten turvapaikanhakijoiden työllistymiselle voi arvioida jääneen eri syistä melko vähäiseksi.