

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras temporärt. Genom ändringen utvidgas temporärt rätten att arbeta för dem som sökt internationellt skydd. De föreslagna ändringarna handlar om när rätten att arbeta börjar gälla och upphör för dem som sökt internationellt skydd. Den karenstid som begränsar inledandet av arbete slopas för sådana personer som sökt internationellt skydd vilkas ärende som gäller internationellt skydd är anhängigt antingen vid Migrationsverket eller vid en förvaltningsdomstol när lagen träder i kraft. Tiden för rätten att arbeta förlängs så att rätten att arbeta fortsätter trots ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet så länge utlänningslagen tillhandahålls mottagningsstjänster.

Syftet med propositionen är att öka utbudet av arbetskraft i synnerhet i sådana arbetsuppgifter som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen eller arbetsmarknadens funktion. Syftet med de föreslagna ändringarna är att stödja uppnåendet av målen för försörjningsberedskapen samt att minska de skador som näringslivet orsakas på grund av begränsningen av gränstrafiken genom att öka utbudet av arbetskraft inom de kritiska sektorerna inom primärproduktionen där bristen på utländsk arbetskraft till följd av undantagsförhållandena orsakar betydande olägenheter. De föreslagna ändringarna gäller arbete i uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen föreslås gälla till och med den 31 oktober 2020.

INNEHÅLL

| | |
|---|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| MOTIVERING | 3 |
| 1 Bakgrund och beredning..... | 3 |
| 1.1 Bakgrund..... | 3 |
| 1.2 Beredning..... | 4 |
| 2 Nuläge och bedömning av nuläget..... | 5 |
| 3 Målsättning | 8 |
| 4 Förslagen och deras konsekvenser..... | 8 |
| 4.1 De viktigaste förslagen..... | 8 |
| 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna | 9 |
| 4.2.1 Konsekvenser för arbetsmarknaden..... | 9 |
| 4.2.2 Konsekvenser för individens ställning..... | 11 |
| 4.2.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet..... | 11 |
| 4.2.4 Ekonomiska konsekvenser..... | 12 |
| 5 Alternativa handlingsvägar..... | 12 |
| 6 Specialmotivering | 14 |
| 7 Ikraftträdande..... | 15 |
| 8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning | 15 |
| LAGFÖRSLAG | 17 |
| Lag om temporär ändring av utlänningslagen..... | 17 |

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsrådet har den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president konstaterat att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Statsrådet fastställde i detta sammanhang riktlinjer för ytterligare åtgärder för att hantera coronavirussituationen. Syftet med åtgärderna är att skydda befolkningen och trygga verksamheten i samhället och näringslivet.

På grund av pandemin beslutade statsrådet den 17 mars 2020 begränsa gränstrafiken endast till nödvändig pendeltrafik och annan särskilt fastställd nödvändig trafik, varför mängden utländsk arbetskraft som rest in i landet har minskat betydligt. Statsrådet beslutade den 7 april 2020 att fortsätta gränskontrollen vid de inre gränserna och begränsningarna i gränstrafiken till och med den 13 maj 2020. Det pågår förberedelser för att under de kommande månaderna stegvis och kontrollerat avveckla begränsningarna i gränstrafiken från nuvarande begränsningar till ett normaltillstånd. Detta beräknas ta åtminstone några månader. Det är därför svårt att få tillräckligt med arbetskraft framför allt till de branscher som behöver säsongarbetare, dvs. trädgårds- och jordbrukssektorn och naturproduktindustrin.

I en myndighetsgrupp som arbets- och näringsministeriet tillsatte den 25 mars 2020 utarbetades en förteckning över akuta arbetsuppgifter som gäller försörjningsberedskapen och kritiska arbetsuppgifter som gäller branschens verksamhet och för vilkas del inresa bör säkerställas. Enligt myndighetsarbetsgruppens bedömning finns nödvändiga arbetsuppgifter som kräver utländsk arbetskraft speciellt inom 1) jordbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen, 2) livsmedelsbranschen, 3) energiförsörjningen, 4) sjöindustrin och tillverkningsindustrin, 5) byggbranschen, 6) transport- och kommunikationsbranschen, 7) den kemiska industrin, 8) den medicinska industrin och hälсотekniken och 9) skogssektorn. Utifrån bedömningen har ministeriet sammanställt en förteckning enligt bransch och uppgift över arbetsuppgifter som måste utföras omedelbart och som, om de lämnas ogjorda, väsentligt påverkar försörjningsberedskapen eller verksamheten inom branschen.

Jord- och skogsbruksministeriet och Försörjningsberedskapscentralen har på uppdrag av ovan nämnda arbetsgrupp fastställt de produktionsinriktningar och produktionsskeden som med tanke på försörjningsberedskapen inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde är de mest kritiska och som behöver säsongarbetskraft genast när odlingssäsongen börjar. Samtidigt har man också bedömt mängden utländsk arbetskraft som ska kunna tillåtas resa till Finland för att de nödvändiga vårbetena inom primärproduktionen ska kunna utföras. Enligt jord- och skogsbruksministeriet och Försörjningsberedskapscentralen är det kritiska antalet utländska arbetare 1 500 personer.

Jord- och skogsbruksministeriet meddelade den 14 april 2020 att det görs förberedelser för att få säsongarbetskraft från utlandet till kritiska sektorer inom primärproduktionen. Ministeriet har till Migrationsverket och Gränsbevakningsväsendet sänt en förteckning över sådana arbetsuppgifter i företag inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen som är mest kritiska med tanke på försörjningsberedskapen och för vilka det behövs säsongarbetare. Gränsbevakningsväsendet beslutar om arbetstagarnas inresa. Finland förbereder sig på att ta emot ca 1 500 säsongarbetare till arbetsuppgifter inom primärproduktionen som kommer att arbeta i synnerhet som arbetsledare och i andra specialuppgifter. Behovet av säsongarbetskraft inom primärproduktionen är stort och kan inte på långt när tillfredsställas med ovan nämnda grupp.

RP 65/2020 rd

Riksdagen godkände den 9 april 2020 regeringens proposition (RP 36/2020 rd) med förslag till lagar om temporär ändring av utlänningslagen och lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning med ändringar. Lagarna trädde i kraft den 9 april 2020. Tredjelandsmedborgare som vistas i landet med uppehållstillstånd eller tillstånd enligt säsongsarbetslagen kan byta arbetsgivare och yrkesbransch utan ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Lagändringarna gör det möjligt för dessa utlänningar att arbeta i uppgifter som är väsentliga med tanke på försörjningsberedskapen och arbetsmarknaden. De temporära bestämmelserna gäller till och med den 31 oktober 2020.

På grund av den situation som beskrivs ovan har inrikesministeriet tillsatt ett projekt för att utreda och bereda en eventuell ändring av lagstiftningen genom vilken asylsökandenas rätt att arbeta temporärt utvidgas. Arbetskraftspotentialen bland de asylsökande i Finland kunde utnyttjas bättre än för närvarande framför allt i säsongsbetonade uppgifter inom primärproduktionen.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Syftet med propositionen var att snabbt få fler metoder som en fortsättning på den regeringsproposition som gäller rätten att arbeta för dem som vistas i landet med uppehållstillstånd och som för närvarande behandlas i riksdagen (RP 36/2020 rd). På grund av att beredningen är brådskande ansågs det nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning och det ansågs inte finnas tid att ordna en formell remissbehandling.

I början av beredningen begärdes snabba inofficiella kommentarer om förslagen till hur ändringen kunde genomföras. Kommentarer har inkommit från polisavdelningen och enheten för nationell säkerhet vid inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket och Polisstyrelsen. Kommentarer har till sin natur varit expertomdömen från tjänstemän. Officiella utlåtanden har inte begärts.

Enligt jord- och skogsbruksministeriets bedömning kräver vårens arbeten inom jordbrukssektorn yrkesskicklighet, och asylsökandenas möjligheter att arbeta på gårdarna är i detta skede mycket begränsade. Under skördetiden från och med juni kräver arbetena däremot inte så stor yrkesskicklighet, varför också möjligheterna att anlita asylsökande ökar. Om det finns lämpliga gårdar i närheten av en förläggning för asylsökande, kan sysselsättningsmöjligheterna lokalt också vara stora. Det faktum att skördearbetet är fysiskt tungt kan dock göra det mindre attraktivt. Det är dock sannolikt att gårdsbruksenheterna och trädgårdsodlingarna även i nuläget kan sysselsätta tiotal, i bästa fall till och med hundratals, asylsökande på riksnivå.

Arbets- och näringsministeriet ansåg det vara bra att man kan få arbetskraft för säsongarbete bland de asylsökande. Arbets- och näringsministeriets representant ansåg att det med tanke på helheten inte var tydligt att rätten att arbeta i fråga om uppgifterna skiljer sig från den tidigare temporära lagstiftningen som gäller uppehållstillstånd.

Migrationsverket ansåg det vara viktigt att påvisandet av rätten att arbeta är tydligt och att arbetsgivarna har möjlighet att entydigt och enkelt få information om huruvida sökanden i fråga kan arbeta lagligt. Migrationsverket framförde också en åsikt om att ju mer omfattande slopanDET av karenstiden både i början och i slutet av processen är, desto lättare är det att få potentiell arbetskraft. Migrationsverket bedömde att den nya regleringen ökar antalet intyg över rätt att arbeta som begärs av verket och att arbetsinsatsen tar resurser från det övriga arbetet.

Företrädarna för inrikesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen ansåg det inte nödvändigtvis vara ändamålsenligt att ge dem som har blivit skyldiga att lämna landet rätt att arbeta.

Detta kan ha konsekvenser för avlägsnandet ur landet i fortsättningen. Till denna del begränsades förslaget målgrupp i förslaget.

Polisavdelningen och Polisstyrelsen ansåg inte att den temporära lagen har några direkta konsekvenser med tanke på allmän ordning och säkerhet. Inte heller med tanke på den nationella säkerheten ansågs den temporära lagen ha några särskilda konsekvenser.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Bestämmelser om asylsökandes rätt att arbeta och hur länge rätten gäller finns i utlänningslagen (301/2004). Enligt 79 § 2 mom. har en utlänning, efter att ha sökt internationellt skydd eller lämnat in en sådan ny ansökan som avses i 102 § rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd 1) då han eller hon visat upp ett sådant dokument som avses i 11 § 1 mom. 1 punkten och efter att ha lämnat in ansökan har vistats i landet i tre månader, eller 2) då han eller hon efter att ha lämnat in ansökan har vistats i landet i sex månader. Enligt 80 § 6 mom. i utlänningslagen upphör rätten att arbeta, om rätten grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningsansökan om internationellt skydd har förfallit.

I 86 a § i utlänningslagen föreskrivs om arbetsgivarens skyldigheter. Enligt 1 mom. ska arbetsgivaren försäkra sig om att utlänningar som anställs eller är anställda har ett sådant uppehållstillstånd för arbetstagare som krävs eller att de inte behöver något uppehållstillstånd.

Rätt att arbeta för personer som söker internationellt skydd innebär rätt att arbeta medan ansökan är anhängig. Enligt den gällande utlänningslagen har en asylsökande en karens på tre eller sex månader innan han eller hon har rätt att arbeta. Om personen gör en ny ansökan, börjar karens-tiden om på nytt från början.

Den asylsökandes rätt att arbeta grundar sig på lag. Myndighetsbeslut fattas inte om rätten att arbeta. Både den asylsökande och arbetsgivaren ansvarar för att visa att rätten att arbeta är giltig.

I samband med ansökan om asyl får asylsökande broschyren ”En asylsökandes rätt att arbeta”. Kundanvisningen finns dessutom på Migrationsverkets webbplats på finska och 14 andra språk. I kundanvisningen berättas bland annat om när rätten att arbeta börjar gälla och upphör samt om var man hittar ytterligare information om rätten att arbeta. I anvisningen uppmanas den som skaffat ett arbete att ta reda på om rätten att arbeta har börjat och fortfarande gäller. Enligt anvisningen ska den asylsökande uppge för arbetsgivaren om rätten att arbeta upphör.

Också på Migrationsverkets webbplats finns motsvarande information om asylsökandes rätt att arbeta. På sidorna ges i likhet med anvisningen råd till den asylsökande att utreda hur länge rätten att arbeta är i kraft och att i fråga om den vara aktiv gentemot arbetsgivaren.

I asylbeslutet finns information om beslutets inverkan på rätten att arbeta. Om asylbeslutet är positivt, anges i beslutet den rätt att arbeta som baserar sig på uppehållstillståndet. Är asylbeslutet däremot negativt, anges det i beslutet om hur det negativa beslutet påverkar upphörandet av rätten att arbeta.

En asylsökande eller sökandens arbetsgivare kan hos Migrationsverket begära ett intyg över den asylsökandes rätt att arbeta. Det är inte en förutsättning för rätten att arbeta att ett intyg utfärdas. Migrationsverket bedömer den asylsökandes rätt att arbeta vid den tidpunkt när intyget begärs. Således innehåller intyget inte någon bedömning utifrån asylförfarandets längd av hur länge den

RP 65/2020 rd

asylsökandes rätt att arbeta är i kraft. Intyget begärs med hjälp av en blankett på Migrationsverkets webbplats som lämnas till verket per brev eller e-post eller på ett serviceställe. Handläggningsavgiften för en begäran om intyg är 50 euro. För närvarande är den genomsnittliga behandlingstiden för intyg cirka ett dygn.

I enlighet med vad som anförts ovan ska den asylsökande till att börja med ta reda på och försäkra sig om att han eller hon har rätt att arbeta. Sökanden är medveten om detta utifrån Migrationsverkets anvisningar till asylsökande. Sökanden ska också underrätta sin arbetsgivare om eventuella ändringar, såsom att rätten att arbeta upphör. Med det intyg som utfärdats av Migrationsverket kan arbetsgivaren försäkra sig om att rätten att arbeta är giltig. I sista hand är det arbetsgivaren som bär ansvaret om arbetet utförs utan giltig rätt att arbeta.

Varaktigheten för den rätt att arbeta som grundar sig på ansökan om internationellt skydd är bunden till verkställbarheten av ett beslut om avlägsnande ur landet. Den asylsökandes rätt att arbeta upphör när ansökan har avslagits och det beslut om avlägsnande ur landet som hänför sig till den är verkställbart. Rätten att arbeta upphör också om ansökan om internationellt skydd förfaller. Om sökanden beviljas uppehållstillstånd på någon grund, fastställs rätten att arbeta på basis av uppehållstillståndet i fråga, och arbetet baserar sig inte längre på ansökan om internationellt skydd.

Enligt Migrationsverkets uppskattning finns det i mottagningssystemet för närvarande sammanlagt cirka 6 000 asylsökande i åldern 18–64 år. Av dem är cirka 1 000 sådana som på grund av karenstiden inte har rätt att arbeta. Omkring 1 200 är sådana vars rätt att arbeta har upphört när beslutet om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart. I antalet ingår både första asylansökningar och nya ansökningar.

Bestämmelser om mottagande av personer som söker internationellt skydd finns i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *mottagningslagen*). Bestämmelser om hur länge mottagningstjänsterna tillhandahålls finns i 14 a §. Enligt 1 mom. tillhandahålls en utlänning mottagningstjänster tills han eller hon har avlägsnat sig ur landet om uppehållstillstånd förvägras eller det tillfälliga skyddet upphör för en utlänning som fått mottagningstjänster. I 2 mom. föreskrivs om en mer begränsad rätt för medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz att få mottagningstjänster efter att Migrationsverket har fattat ett negativt beslut.

Enligt 14 a § 3 mom. i mottagningslagen tillhandahålls en tredjelandsmedborgare som inte har gjort en ansökan om assisterad frivillig återresa mottagningstjänster högst 30 dagar från det att beslutet om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart och polisen har informerat förläggningen om att avlägsnandet inte kan verkställas genom myndighetsåtgärder. Har en assisterad återresa trots ansökan inte genomförts eller har ansökan om assisterad återresa återtagits, upphör emellertid tillhandahållandet av mottagningstjänster senast 90 dagar efter det att ansökan gjordes, om inte tredjelandsmedborgaren har beviljats uppehållstillstånd. Detta tillämpas dock inte på mottagningstjänster för barn som saknar vårdnadshavare.

Enligt 14 a § 4 mom. i mottagningslagen får föreståndaren för en förläggning besluta att en person utan hinder av de tidsfrister som anges i 2 och 3 mom. ska tillhandahållas mottagningstjänster under en rimlig tid av särskilda skäl som anknyter till dennes person.

Det fattas inget separat överklagbart förvaltningsbeslut om att mottagningstjänsterna upphör, utan de upphör direkt med stöd av lag.

RP 65/2020 rd

I praktiken blir det i allmänhet aktuellt att mottagningstjänsterna upphör i en situation där en klient vid en förläggning frivilligt kan återvända till sitt ursprungsland, även om avlägsnandet ur landet genom myndighetsåtgärder inte lyckas. Ett avlägsnande ur landet kan inte verkställas t.ex. om hemlandet inte samtycker till att ta emot personer som återsänts ledsagade av polisen.

Om polisen finner att avlägsnandet ur landet inte lyckas genom myndighetsåtgärder trots ett verkställbart beslut, men klienten om han eller hon så önskar kan återvända frivilligt till sitt ursprungsland, ska polisen meddela detta till den förläggning där utlänningen i fråga är registrerad som klient. Efter att ha fått polisens meddelande ska förläggningen utan dröjsmål underrätta klienten om att servicen upphör. Utgångspunkten är att informationen ges skriftligen. Det kundkort eller någon annan motsvarande identifikationskod som används av förläggningen byts i samband med att klienten informeras ut mot ett nytt kort eller en ny identifikationskod som är i kraft till den dag då mottagningstjänsterna upphör.

De undantagsförhållanden som råder i Finland har inverkat både på polisens verksamhet för avlägsnande ur landet och på mottagningstjänsterna för dem som fått avslag på sin asylansökan. Polisstyrelsen har utfärdat ett anvisande brev om verkställigheten av avlägsnande ur landet under undantagsförhållandena (POL-2020-15895, *Verkställande av avlägsnande ur landet under epidemin av den smittsamma sjukdomen covid-19, som orsakas av coronaviruset*). Polisens verksamhet för avlägsnande ur landet har inte avbrutits på grund av coronaviruset. I verksamheten för avlägsnande ur landet ska dock särskilt säkerheten i arbetet och hälsotillståndet hos dem som ska återsändas beaktas, så att verksamheten inte i onödan medför risk för polismän eller personer som ska återsändas att insjukna i coronaviruset. Övervakade återsändanden av friska personer kan fortsätta normalt till den del det är funktionellt möjligt. Ledsagade återsändanden ur landet har med vissa undantag avbrutits fram till den 1 juni 2020. I praktiken kan avlägsnanden ur landet dock inte göras i samma utsträckning som före undantagsförhållandena. Förberedande åtgärder för verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet fortsätter normalt. Polisen lämnar också fortfarande information i enlighet med 14 a § 3 mom. i mottagningslagen.

Migrationsverket har gett förläggningarna anvisningar i anslutning till upphörande av och fortsatt service under coronavirusutbrottet. Enligt anvisningarna har polisens meddelanden till förläggningarna om att sökanden inte kan avlägsnas ur landet trots ett verkställbart beslut inte upphört under coronavirusutbrottet. Migrationsverket rekommenderar att klientens mottagningstjänster genom beslut av förläggningens föreståndare på grund av coronavirusutbrottet i detta skede ska fortsätta till och med den 30 juni 2020. Förläggningarna ska i mån av möjlighet agera på normalt sätt och underrätta kunden om att servicen upphör i enlighet med den gällande anvisningen (MIGDno-2017-1395, *Upphörande av mottagningstjänster med stöd av 14 a § i mottagningslagen*).

För närvarande är cirka 1 000 asylsökande i karens innan rätten att arbeta börjar gälla. En del av de asylsökande som är i karens är sådana som har lämnat in en ny asylansökan och som redan tidigare har haft en karens på tre eller sex månader som begränsar inledandet av rätten att arbeta, men för vilka karensen har börjat på nytt i och med att en ny asylansökan lämnats in. Den gällande lagstiftningen om karens begränsar möjligheterna att dra nytta av de asylsökande som lagligen vistas i landet medan asylansökan behandlas t.ex. inom de primärproduktionssektorer där det på grund av undantagsförhållanden är nödvändigt att omedelbart få mer arbetskraft.

Antalet personer vilkas rätt att arbeta upphört på grund av att avvisningsbeslutet blir verkställbart ökar i takt med att Migrationsverket fattas asylbeslut och förvaltningsdomstolarna behandlar asylbesvär. Avlägsnanden ur landet kan dock i praktiken verkställas i betydligt mindre ut-

sträckning än normalt. Även mottagningstjänsterna för personerna fortsätter under undantagsförhållandena. Detta innebär att personernas vistelse i Finland de facto fortsätter, men de gällande bestämmelserna gör det inte möjligt för dem att fortsätta arbeta efter det att beslutet om avlägsnande ur landet blivit verkställbart.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att öka utbudet av arbetskraft i synnerhet i sådana arbetsuppgifter som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen eller arbetsmarknadens funktion. Syftet med de föreslagna ändringarna är att stödja uppnåendet av målen för försörjningsberedskapen samt att minska de skador som näringslivet orsakas på grund av begränsningen av gränstrafiken genom att öka utbudet av arbetskraft inom de kritiska sektorerna inom primärproduktionen, där bristen på utländsk arbetskraft på grund av undantagsförhållanden orsakar betydande olägenheter.

Syftet med propositionen är att göra det möjligt att omedelbart arbeta för personer som sökt internationellt skydd, som redan är i landet och vars rätt att arbeta för närvarande begränsas av karens, genom att slopa den återstående karenstiden för dem.

Vidare är syftet att göra det möjligt att så länge som möjligt utnyttja den arbetsinsats som personer som sökt internationellt skydd kan bidra med genom att temporärt förlänga rätten att arbeta inom de branscher som anges i propositionen. Om rätten att arbeta trots ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet fortsätter fram till det att mottagningstjänsterna upphör, kan arbetsinsatsen utnyttjas en längre tid i och med att personerna på grund av undantagsförhållandena de facto vistas i landet och omfattas av mottagningstjänster.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås en temporär ändring av utlänningslagen i fråga om rätten att arbeta för personer som sökt internationellt skydd. De föreslagna ändringarna gäller när rätten att arbeta börjar gälla och upphör för den som sökt internationellt skydd.

Enligt förslaget har en person som sökt internationellt skydd när den föreslagna lagen träder i kraft omedelbart rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd i uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen. På så sätt frångås temporärt den karenstid på tre eller sex månader som gäller i fråga om rätten att arbeta för personer som sökt internationellt skydd. Genom ändringen slopas den återstående karenstiden för de personer som sökt internationellt skydd och för vilkas del de i den gällande lagen föreskrivna tre eller sex månaderna från ansökan inte har förflutit.

Ändringen gäller både den första och senare ansökningar om asyl. En förutsättning för tillämpning är att ett ärende som gäller internationellt skydd redan är anhängigt antingen hos Migrationsverket eller i en förvaltningsdomstol. Bestämmelsen tillämpas inte på ansökningar som gjorts efter ikraftträdandet av lagen. För sådana ansökningar gäller även i fortsättningen de nuvarande karenstiderna.

Ändringen begränsas till arbete i uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen. Det krävs inte särskilt att arbetsuppgiften är akut med tanke på försörjningsberedskapen eller kritisk med tanke på verksamheten inom branschen. Dessa primärproduktionsbranscher kan allmänt bedömas lida av en avsevärd brist på arbetskraft på grund av

bristande tillgång på utländsk arbetskraft. Dessutom inverkar arbetsuppgifterna inom dessa branscher a priori avsevärt på bl.a. försörjningsberedskapen och livsmedelstryggheten. Det blir också lättare för arbetsgivarna att anställa personal när de inte behöver överväga huruvida en viss arbetsuppgift är kritisk, akut eller nödvändig. Det räcker att arbetsuppgiften finns inom någon av de nämnda branscherna.

I fråga om andra uppgifter än sådana som finns inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen iaktas fortfarande den gällande karenstiden på tre eller sex månader.

Även bestämmelserna om när rätten att arbeta med stöd av ansökan om internationellt skydd upphör frångås tillfälligt. Enligt förslaget ska upphörandet av rätten att arbeta för en person som sökt internationellt skydd inte vara bundet till verkställbarheten av ett beslut om avlägsnande ur landet eller till huruvida ansökan om internationellt skydd förfallit. Enligt propositionen är rätten att arbeta bunden till att den berörda personen får mottagningstjänster. I detta sammanhang kunde rätten att arbeta påvisas med ett giltigt kundkort från förläggningen.

En förutsättning för tillämpning är att ansökan har lämnats in före den föreslagna lagens ikraftträdande. Enligt vad som föreslås fortsätter rätten att arbeta så länge personen får sådana mottagningstjänster som föreskrivs i mottagningslagen. Om utlänningen får ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet kan han eller hon enligt den föreslagna ändringen fortsätta att arbeta ända tills mottagningstjänsterna upphör med stöd av 14 a § i mottagningslagen, antingen genom att personen avlägsnar sig ur landet eller på något annat sätt som föreskrivs i den paragrafen. Ändringen ska gälla både dem vars karenstid på grund av det som föreslås i propositionen har slopats och dem som vid ikraftträdandet av lagen haft rätt att arbeta på grund av att karenstiden löpt ut.

Ändringen ska också till dessa delar gälla arbete i uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen. I fråga om andra arbetsuppgifter upphör rätten att arbeta fortsättningsvis enligt gällande bestämmelser.

Utanför tillämpningsområdet lämnas de personer vilkas rätt att arbeta redan har upphört vid ikraftträdandet av lagen. Rätten att arbeta återställs alltså inte för sådana asylsökande vars rätt att arbeta vid ikraftträdandet av lagen redan upphört på grund av ett verkställbart beslut om avlägsnande ut landet.

En fortsatt rätt att arbeta ska inte påverka verkställandet av ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet. En utlänning ska fortfarande kunna avlägsnas ur landet om det de facto är möjligt.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för arbetsmarknaden

Propositionen bedöms öka utbudet av arbetskraft inom branscher som med tanke på undantagsförhållandena är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen och utbudet av arbetskraft. Utbudet av arbetskraft ökar för skötseln av nödvändiga arbetsuppgifter som är akuta med tanke på försörjningsberedskapen eller som är kritiska med tanke på verksamheten inom branschen. Kritiska arbetsuppgifter är uppgifter som inte kan skjutas upp och som, om de blir utförda, väsentligt påverkar försörjningsberedskapen eller verksamheten inom branschen.

Utländsk säsongarbetskraft har under de senaste åren varit en viktig källa till arbetskraft inom många branscher inom primärproduktionen. Den arbetskraft som kommer till landet på våren

RP 65/2020 rd

har en viktig roll i skötseln av de arbeten som krävs för att inleda odlings säsongen och i introduktionen av mindre erfarna arbetstagare.

I jord - och skogsbruksutskottets utlåtande (JsUU 4/2020 rd) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av utlänningslagen och lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (RP 36/2020) konstateras att till de mest kritiska områdena och uppgifterna hör jordbruk, trädgård och fiske (inklusive nödvändiga arbeten inom växtproduktion på friland och i växthus, foderproduktion, arbeten som är nödvändiga med tanke på husdjursproduktionen samt djurens skötsel och hälsa och arbeten inom yrkesfisket). Till dessa hör även nödvändiga arbeten för jordbruk och trädgårdsodling i företag och sammanslutningar som producerar direkta tjänster samt skogssektorn (inklusive plantering och sådd, arbete på skogsplantaskolor samt avverkning, gallring, kapning, mätning och skogstransport av träd).

I utskottets utlåtande konstateras att de mest kritiska och brådskande arbetena finns inom jordbruket och trädgårdsodlingen samt skötseln av produktionsdjur som under de närmaste dagarna kommer att behöva yrkeskunnig arbetskraft. Till exempel inom trädgårdssektorn finns det ett akut behov av arbetskraft just nu på våren, eftersom hela årets verksamhet beror på om man lyckas plantera plantorna och så fröna i rätt tid. Om det inte finns arbetskraft, finns det inte heller någon skörd. Även med tanke på tryggheten av livsmedelsförsörjningen står vi inför årets viktigaste period, dvs. den nya skördeperioden.

Den föreslagna ändringen ökar utbudet på arbetskraft inom ovannämnda primärproduktionssektorer, där behovet av att sköta säsongsmässigt arbete just nu är särskilt stort. Utöver i samband med de kritiska vårarbetena behövs arbetskraft i ökad utsträckning i takt med att odlings säsongen framskrider, för att vara störst under skördetiden i juli–augusti. Även om det inte ännu finns några uppgifter om situationen vid den tidpunkten, till exempel vad gäller inresebegränsningar, är det dock sannolikt att olika arbetskraftsreserver som finns i Finland kommer att behövas bland annat inom skötsel- och skördearbeten. Den föreslagna ändringen ökar utbudet av arbetskraft till exempel för arbetsuppgifter vid lantbruks- och trädgårdsföretagen under skördetiden.

Propositionens direkta verkningsområde innefattar vid tidpunkten för beredning cirka 1 000 personer vilkas karenstid som begränsar rätten att arbeta slopas. Propositionen gör det möjligt för dem samt för sådana asylsökande som har rätt att arbeta när lagen träder i kraft att fortsätta arbeta inom de föreslagna primärproduktionsområdena trots ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet till dess att mottagningstjänsterna avslutas. Mottagningssystemet omfattar för närvarande cirka 4 000 asylsökande som har rätt att arbeta. Av denna grupp ökar antalet personer vars rätt att arbeta upphör på grund av att avvisningsbeslutet blir verkställbart i takt med att Migrationsverket fattar asylbeslut och förvaltningsdomstolarna behandlar asylbesvär, i de fall då ansökan om internationellt skydd avslås. Propositionen gör det t.ex. möjligt för en sökande som arbetar i andra uppgifter än primärproduktion och vars rätt att arbeta i dessa uppgifter upphör på grund av att avvisningsbeslutet är verkställbart att övergå till att arbeta inom de branscher som föreslås i propositionen.

Det är svårt att göra någon exakt bedömning av lagändringens faktiska sysselsättningsverkan utan en ingående utredning av hur asylsökande hittills har sysselsatts och arbetat inom de branscher som avses i propositionen. På grund av beredningens brådskande natur har det inte varit möjligt att göra en sådan utredning. Detta beror dels på om de sökande är villiga att med uppgifterna i fråga, dels på om det bland dem finns sökande som är lämpade och som skulle kunna godkännas av arbetsgivaren. I synnerhet skördearbete är potentiella uppgifter som inte

kräver tidigare erfarenhet eller specialkompetens. Sysselsättningsmöjligheterna påverkas till exempel av sökandens familje- och bostadssituation, de krav som det erbjudna arbetet ställer samt de språkkunskaper och arbetslivsfärdigheter liksom den tidigare arbetserfarenhet, som beror på den enskilda sökandens bakgrund.

Utöver lagändringen är det nödvändigt att vidta olika åtgärder genom vilka en betydande del av den potentiella arbetskraften också i praktiken ska kunna sysselsättas i uppgifter enligt den föreslagna lagstiftningen. Det är därför särskilt viktigt att informera till exempel om den utvidgade rätten att arbeta enligt den föreslagna lagen. Information om lagens ikraftträdande, tillämpningsområde och upphörande av lagens giltighetstid ska ges särskilt till arbetsgivarna samt arbetsgi-var- och arbetstagarorganisationerna inom de branscher som nämns i lagen. Likaså är det viktigt att informera de asylsökande som bor på förläggningar om ändringarna i rätten att arbeta. Förutom information har även andra praktiska åtgärder betydelse. Beroende på situationen kan man t.ex. göra det möjligt för en asylsökande att flytta till en annan förläggning, om det med tanke på den asylsökande och det erbjudna arbetet är geografiskt mer ändamålsenligt och på så sätt stöder sysselsättningen av den asylsökande.

I sin helhet kan propositionens praktiska sysselsättningseffekt uppskattas vara några tiotal eller några hundra arbetstagare inom de branscher som avses i propositionen.

4.2.2 Konsekvenser för individens ställning

Propositionen gör det tillfälligt möjligt för en asylsökande att börja arbeta utan någon karenstid. Förutom arbetserfarenhet erbjuder arbete ofta också sociala relationer och andra nätverk samt kunskaper och färdigheter om hur samhället fungerar. Arbetsverksamheten har betydelse med tanke på sökandens egen aktivitet och därigenom på den sökandes välmående.

Utvidgningen av rätten att arbeta till dem som fått ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet gör det möjligt att temporärt fortsätta förvärva inkomster för sådana asylsökande som eventuellt redan har varit sysselsatta eller som sysselsätts inom de branscher som nämns i propositionen, men enligt gällande bestämmelser förlorar de rätten att arbeta på grund av att beslutet är verkställbart, även om de fortfarande omfattas av mottagningstjänsterna.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

De ändringar som föreslås i propositionen kan i någon mån öka antalet begäranden om intyg om rätt att arbeta som görs hos Migrationsverket. Antalet begäranden kommer knappast att öka i någon större utsträckning. I propositionen har det framförts att intyget endast är ett sätt att visa att personen har rätt att arbeta. I informationen bör det betonas att rätten att arbeta kan påvisas med ett giltigt kundkort från förläggningen.

Som ovan konstaterats är det viktigt att informera om de temporära ändringarna i rätten att arbeta. När man informerar om ändringarna bör det betonas att det inte finns några skäl till att alla som hör till målgruppen för propositionen för säkerhets skull ska begära intyg hos Migrationsverket. Det är skäl att begära intyg först om personen ska bli sysselsatt och arbetsgivaren kräver intyg och inte på något annat tillförlitligt sätt kan försäkra sig om personens rätt att arbeta.

Begäran om intyg kommer dock i initialskedet att i någon mån öka Migrationsverkets arbetsbörda. Dessutom ska de arbetstagare som skriver intyg ges anvisningar om ändringarna i rätten att arbeta.

Migrationsverket ska dessutom informera och ge anvisningar till förläggningarna om de föreslagna ändringarna. Med tanke på uppnåendet av målen i propositionen är det särskilt viktigt att de sökande i mottagningssystemet får information om ändringarna i fråga om rätten att arbeta.

4.2.4 Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna har inga betydande ekonomiska konsekvenser.

5 Alternativa handlingsvägar

Under beredningen har man särskilt dryftat flera frågor som gäller tillämpningen och avgränsningen av propositionen.

Under beredningen har man för det första övervägt hurdant arbete eller vilka branscher den föreslagna ändringen bör tillämpas på. För det första skulle det göras en bedömning av huruvida de föreslagna områdena bör överensstämma med den lagstiftning som trädde i kraft den 9 april 2020 och som gäller arbete för personer som vistas i landet med uppehållstillstånd eller tillstånd för säsongarbete eller om det skulle vara mer ändamålsenligt att förslagen omfattar ett snävare område. Det bedömdes också om de föreslagna ändringarna av rätten att arbeta borde vara mer omfattande och gälla vilket arbete som helst som utförs av personer som söker internationellt skydd.

När det gäller tillämpningen av propositionen har man i fråga om branscher och arbetsuppgifter strävat efter att arbetsgivaren på ett så enkelt sätt som möjligt ska kunna försäkra sig om att det arbete som erbjuds omfattas av lagens tillämpningsområde. Till denna del skulle det vara tydligare om rätten att arbeta avgränsas till att gälla endast vissa branscher. Det skulle också vara enklare att anställa en arbetstagare, om man vid anställningen till en viss uppgift inte behöver överväga om uppgiften är nödvändig eller annars särskilt viktig med tanke på branschen. Då räcker det för arbetsgivare som är verksamma inom de sektorer som föreslås bli omfattade av lagen att för att anställa en asylsökande veta att sökanden omfattas av lagens tillämpningsområde. Sökanden kan påvisa detta t.ex. med ett giltigt kundkort från förläggningen.

Under beredningen har det bedömts att det inte är motiverat eller ändamålsenligt att utsträcka de ändringar som gäller rätten att arbeta till att gälla allt arbete som utförs av en asylsökande. Vid bedömningen har särskild vikt fästs vid syftet med asylsystemet i allmänhet samt betydelsen av de uppehållstillståndsprocesser som gäller i fråga om arbete. Asylsystemet är inte avsett för arbetskraftsinvandring och dess syfte är inte att förbigå de processer och förutsättningar som är avsedda för arbetsrelaterad invandring. I processen för uppehållstillstånd för arbetstagare är till exempel arbets- och näringsbyråns prövning av tillgången på arbetskraft väsentlig när behovet av utländsk arbetskraft bedöms. Med tanke på propositionens mål är det svårt att hitta hållbara grunder för varför ändringen skulle gälla allt arbete. Det primära syftet med propositionen är att temporärt svara mot det behov av arbetskraft som är nödvändigt med tanke på försörjningsberedskapen och arbetsmarknadens funktion och som har uppkommit när utländska säsongarbetare inte kan resa in i landet.

Som det redan har framgått av propositionen har bristen på utländsk säsongarbetskraft särskilt stor inverkan på många sektorer inom primärproduktionen. Inom många primärproduktionssektorer pågår som bäst ett kritiskt arbetsskede som har konsekvenser en lång tid framöver. Behovet av arbetskraft för dessa arbetsuppgifter är akut. Åtgärder har vidtagits för att avhjälpa bristen på säsongarbetskraft, men det är nödvändigt att få ytterligare arbetskraft.

RP 65/2020 rd

Av ovan anförda orsaker har man i propositionen beslutat att begränsa arbetet till uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen. Det huvudsakliga målet med propositionen är i enlighet med det som nämnts ovan att öka utbudet av arbetskraft i synnerhet i sådana arbetsuppgifter som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen eller arbetsmarknadens funktion. I fråga om tillämpningen av propositionen har detta dock inte ansetts vara en absolut förutsättning, bl.a. för att säkerställa en entydig tillämpning på det sätt som anges ovan. Dessutom kan arbetsuppgifterna inom primärproduktionen i sig anses vara särskilt viktiga och betydelsefulla.

Under beredningen bedömdes om den föreslagna lagen bör tillämpas också på sådana första asylansökningar som gjorts efter lagens ikraftträdande. Man har varit tvungen att göra en bedömning bl.a. med tanke på jämlikhetsaspekten. Vid bedömningen av hur tillämpningen av lagen ska avgränsas har tyngdpunkten i första hand lagts vid vad som är syftet med propositionen och vad som eftersträvas med den. Vid bedömningen har särskild uppmärksamhet fäst vid att syftet med lagen under undantagsförhållanden är att omedelbart öka utbudet av arbetskraft inom särskilt fastställda viktiga branscher. Syftet med den temporära ändringen är framför allt att utnyttja den potentiella arbetskraft som redan finns i landet, men vars rätt att arbeta begränsas av karenserna i utlänningslagen och verkställbarheten av ett beslut om avlägsnande ur landet.

Antalet nya första asylansökningar har varit litet under den senaste tiden. Om nuvarande läge fortsätter kommer antalet nya första asylansökningar sannolikt också i fortsättningen att vara litet. Således har t.ex. sloandet av karensen i fråga om de första asylansökningar som gjorts efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen ingen stor betydelse för tillgången på arbetskraft med tanke på propositionens mål. Däremot kan antalet personer som redan befinner sig i karens i landet, dvs. cirka 1 000 asylsökande, som omedelbart kan sysselsättas, anses vara betydande. Dessutom bör det beaktas att i det skede när fler nya asylsökande anländer till landet är situationen antagligen redan sådan att även annan utländsk arbetskraft kan resa in i landet.

Med beaktande av propositionens syfte och mål kom man under beredningen fram till att det är motiverat och ändamålsenligt att begränsa propositionen till att gälla endast de asylsökande som redan befinner sig i landet och som vid lagens ikraftträdande har lämnat in en asylansökan. Under beredningen har detta inte heller ansetts vara problematiskt ur jämlikhetsperspektiv.

Under beredningen övervägdes också om det är ändamålsenligt och motiverat att utvidga rätten att arbeta till dem som fått ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet. Utgångspunkten är att en sådan person ska lämna landet.

Vid bedömningen av frågan har man i beredningen också på denna punkt fäst stor vikt vid propositionens mål och syfte. Genom den föreslagna ändringen vill man uttryckligen utvidga möjligheterna för asylsökande som redan befinner sig i landet att arbeta inom de kritiska branscher som nämns i propositionen.

Med tanke på uppnåendet av propositionens mål är det motiverat att en asylsökande som när lagen träder i kraft har rätt att arbeta eller som får rätt att arbeta på grund av att karensen slopas också ska få fortsätta arbeta inom de fastställda primärproduktionsområdena så länge som han eller hon på grund av undantagsförhållanden de facto vistas i landet, trots ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet. Med tanke på propositionens mål är det inte ändamålsenligt att en asylsökande som sysselsatts i arbetsuppgifter inom primärproduktionen förlorar sin rätt att arbeta på grund av att beslutet om avlägsnande ur landet blir verkställbart, om det på grund av undantagsförhållandena är möjligt att han eller hon kan fortsätta arbeta tills avlägsnandet ur landet kan verkställas.

Den föreslagna lagändringen ska inte tillämpas på asylansökningar som gjorts efter lagens ikraftträdande, vilket innebär att den föreslagna ändringen inte sporrar till att göra nya asylansökningar. Dessutom ska tillämpningsområdet inte omfatta asylsökande vars rätt att arbeta på grund av ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet redan har upphört när lagen träder i kraft, eftersom det under beredningen inte har ansetts motiverat att återbörda rätten att arbeta till dem som enligt gällande lagstiftning redan förlorat sin rätt.

Det är fråga om en temporär ändring. För tydlighetens skull är det skäl att konstatera att den ändring som föreslås i propositionen inte är avsedd att verkställa den skrivning i regeringsprogrammet enligt vilket regeringen utvecklar lagstiftningen och tillämpningspraxis för att sysselsätta personer som har fått avslag på sin asylansökan smidigare ska kunna få uppehållstillstånd på grundval av arbete. Den nämnda skrivningen i regeringsprogrammet kräver en separat omsorgsfull och grundlig utredning som inte har gjorts i samband med beredningen av denna proposition.

6 Specialmotivering

80 a §. *Temporärt undantag från bestämmelserna om rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd.* Bestämmelser om rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd finns i 79 § 2 mom. och bestämmelser om hur länge rätten att arbeta gäller i 80 § 6 mom. i utlänningslagen. Den föreslagna bestämmelsen ska temporärt tillämpas i stället för 79 § 2 mom. och 80 § 6 mom. i utlänningslagen när det är fråga om uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen.

I 1 mom. fastställs att bestämmelsen gäller såväl personer som första gången söker internationellt skydd som personer som gjort en ny ansökan. När denna lag träder i kraft får den som sökt internationellt skydd genast rätt att utföra förvärvsarbete i de uppgifter som anges i momentet. Detta innebär att sökandens eventuella karens då slopas och sökanden kan börja arbeta genast efter att ha fått en arbetsplats.

Undantaget från bestämmelserna i den gällande utlänningslagen gäller uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen. Sådana uppgifter är arbete inom jordbruket, såsom växtodling, foderproduktion samt skötsel av husdjur, arbete i anslutning till trädgårdsproduktion på åkrar och i växthus, arbete inom yrkesfiske och fiskodling samt arbete i anslutning till vidareförädling av livsmedel på gårdsbruksenheter. Arbeten inom skogssektorn är plantering och sådd av skog, arbete som utförs på skogsplantskolor samt avverkning, gallring, kapning, mätning och skogstransport av träd.

De uppgifter som nämns i denna bestämmelse förutsätts inte ovillkorligen vara nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen eller arbetsmarknadens funktion på det sätt som föreskrivs i den lagstiftning som trädde i kraft den 9 april 2020 och som gäller arbete för personer som vistas i landet med uppehållstillstånd eller tillstånd för säsongarbete. När man anställer en person behöver man således inte särskilt bedöma om uppgiften är nödvändig, vilket är avsett att underlätta utredningen av rätten att arbeta och möjligheterna att få arbete.

Genom bestämmelsen i 2 mom. förlängs tiden för rätten att arbeta så att arbete i de uppgifter som anges i 1 mom. får utföras så länge som utlänningen får mottagningstjänster enligt mottagningslagen. Enligt den gällande lagen upphör rätten att arbeta när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningsansökan om internationellt skydd har förfallit. Om utlänningen får ett beslut om avlägsnande ur landet och det blir verkställbart kan han eller hon enligt den bestämmelsen fortsätta att arbeta ända tills mottagningstjänsterna upphör med stöd av 14 a § i mottagningslagen, antingen genom att personen avlägsnar sig ur

landet eller på något annat sätt som föreskrivs i den paragrafen. Detta ska gälla både dem vilkas karenstid löpt ut med stöd av denna lag och dem som vid ikraftträdandet av lagen har haft rätt att arbeta på grund av att karenstiden redan löpt ut.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt. Lagen ska gälla till och med den 31 oktober 2020.

I avsnitt 1.1 i propositionen hänvisas det till de temporära lagändringar som trädde i kraft den 9 april 2020. De ändringar som gjorts i utlänningslagen och i tre speciallagar som gäller migration gäller till och med den 31 oktober 2020. Därför är det motiverat och konsekvent att också de ändringar som gäller asylsökandes rätt att arbeta gäller till och med den 31 oktober 2020. Om det på basis av uppföljningen eller annars framkommer behov av att förlänga giltighetstiden för de föreslagna ändringarna, förutsätter detta att en ny regeringsproposition lämnas.

I ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs om den tidsmässiga avgränsningen av lagen till de utlänningar som befinner sig i asylprocessen när lagen träder i kraft. Ärendet som gäller internationellt skydd ska vara anhängigt antingen vid Migrationsverket eller en förvaltningsdomstol. Lagen ska tillämpas på dem som har gjort en första eller ny ansökan om internationellt skydd innan lagen trädde i kraft. Bestämmelsen ska inte tillämpas på ansökningar som gjorts efter lagens ikraftträdande, oberoende av om det är fråga om en första eller en förnyad ansökan. Lagen ska inte heller tillämpas på dem vars rätt att arbeta vid ikraftträdandet av lagen har upphört genom att det beslut om avlägsnande ur landet som hänför sig till ansökan blivit verkställbart med stöd av 80 § 6 mom. i utlänningslagen.

Om en utlänning däremot enligt bestämmelsen har haft rätt att arbeta och utlänningen får ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet, fortsätter rätten att arbeta dock så länge han eller hon får mottagningstjänster. Rätten att arbeta ska således inte ännu upphöra att gälla till följd av ett verkställbart eller lagakraftvunnet beslut om avlägsnande ur landet under coronavirusepidemin, då det görs färre återsändanden än normalt och personen fortfarande får mottagningstjänster.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt grundlagens 9 § 4 mom. regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Propositionen gäller rätten att arbeta under undantagsförhållanden för asylsökande som vistas i landet. Den föreslagna regleringen på lagnivå om rätten att arbeta och dess tillämpningsområde uppfyller kraven i 9 § 4 mom. i grundlagen.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Den allmänna jämlikhetsklausulen uttrycker huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet. Den allmänna jämlikhetsklausulen gäller också lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag.

Bestämmelsen om förbud mot diskriminering i 6 § 2 mom. i grundlagen kompletterar den allmänna jämlikhetsklausulen. Enligt diskrimineringsförbudet får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bland annat för att främja faktisk jämställdhet (RP 309/1993

RP 65/2020 rd

rd, s. 42–43, GrUU 45/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 38/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet brukar i sin praxis understryka att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (bl.a. GrUU 2/2011 rd, s. 2, GrUU 64/2010 rd, s. 2, GrUU 15/2001 rd, s. 2–3). Det viktigaste är huruvida särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 46/2006 rd, s. 2, GrUU 16/2006 rd, s. 2, GrUU 73/2002 rd). Dessutom har utskottet i olika sammanhang ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser härlett kravet att särbehandlingar inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUU 47/2018 rd, GrUU 20/2017 rd, GrUU 58/2014 rd, GrUU 7/2014 rd, s. 5–6, GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 18/2006 rd, s. 2 (se GrUU 52/2016 rd).

I propositionen ingår sådana avgränsningar av tillämpningsområdet som det är skäl att granska med tanke på likabehandlingsaspekten.

De ändringar gällande utvidgad rätt att arbeta som föreslås i propositionen gäller endast vissa i propositionen angivna branscher. Således kan arbetsgivare inom andra branscher inte som arbetskraft använda sådana asylsökande som utvidgningen av rätten att arbeta gäller. Inte får heller en asylsökande som arbetar inom någon annan bransch än de som föreslås i propositionen rätt att fortsätta arbeta när beslutet blivit verkställbart. Det föreslås att giltighetstiden avgränsas så att ärendet när lagen träder i kraft ska vara anhängigt antingen vid Migrationsverket eller en förvaltningsdomstol. Således ska de ändringar som gäller en utvidgning av rätten att arbeta inte gälla t.ex. en asylsökande som lämnar in en ansökan om internationellt skydd först efter det att lagen trätt i kraft.

Propositionen har ett nära samband med de aktuella undantagsförhållandena i anslutning till coronaepidemin, i synnerhet begränsningen av gränstrafiken och de problem med tillgången på säsongsarbetskraft som detta medför. Syftet är att öka utbudet av arbetskraft i synnerhet i sådana arbetsuppgifter som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen eller arbetsmarknadens funktion. Målet är att på ett mer flexibelt sätt kunna utnyttja eventuell arbetskraft som redan befinner sig i landet. Således har en avgränsning av tillämpningen av lagen såväl tidsmässigt som till vissa branscher ett sakligt och nära samband med lagens syfte. De föreslagna avgränsningarna kan inte heller anses vara godtyckliga eller oskäligen.

Sannolikt kommer alla asylsökande som hör till propositionens målgrupp inte i praktiken att lämpa sig för arbete inom de branscher som anges i propositionen. Detta beror på att yrkeskunskapen, behörigheten eller övriga personliga egenskaper hos varje enskild sökande inte nödvändigtvis matchar det arbete som erbjuds. Således har alla sökande inte samma sysselsättningsmöjligheter. Det att individuella faktorer som den sökandes behörighet eller yrkeskunskap i praktiken kan begränsa möjligheterna till sysselsättning inom de branscher som anges i propositionen kan inte anses utgöra förbjuden diskriminering.

Propositionen kan anses uppfylla kraven i 6 § i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om temporär ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till utlänningslagen (301/2004) en ny 80 a § som följer:

Rätt att arbeta

80 a §

Temporärt undantag i fråga om rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 79 § 2 mom. har en utlänning som sökt internationellt skydd eller gjort en ny ansökan enligt 102 § rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd i uppgifter inom jordbruket, skogsbruket, trädgårdsodlingen och fiskerihushållningen.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 80 § 6 mom. fortgår rätten att arbeta i sådana uppgifter som anges i 1 mom. så länge utlänningen tillhandahålls mottagningstjänster enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 oktober 2020.

Denna lag tillämpas på sådana personer som söker internationellt skydd vilka har lämnat in sin första ansökan eller en ny ansökan om internationellt skydd före ikraftträdandet av denna lag. Lagen tillämpas dock inte på utlänningar vars rätt att arbeta har upphört med stöd av 80 § 6 mom. före ikraftträdandet av denna lag.

Rätten att förvärvsarbeta börjar gälla vid ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 8 maj 2020

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Maria Ohisalo