

**EMN STUDY
2023**

Labour market integration of applicants for international protection

– National Report of Finland



Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service



Funded by the
European Union

Labour market integration of applicants for international protection – National Report of Finland

ISBN 978-952-7427-35-4 (PDF)

Permanent address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-35-4>

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

The following information has been provided primarily for the purpose of contributing to the comparative synthesis report for this EMN study. EMN Finland has provided information that is, to the best of its knowledge, up-to-date, objective and reliable within the context and confines of this study. The information may thus not provide a complete overview and may not represent the official policy of Finland in its entirety.

Overall responsibility:

Senior Specialist Samuli Volanen (EMN Finland)

Senior Specialist Sanna Malkki (EMN Finland)

Senior Specialist Riikka Rantala (EMN Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

P.O. BOX 10

00086 Finnish Immigration Service

Tel. + 358 295 430 431

[emn\(at\)migri.fi](mailto:emn(at)migri.fi)

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Published by EMN Finland, Helsinki 2023

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Introduction	4
1. International protection applicants' right to work.....	6
1.1 Statistics on applicants for international protection	6
1.2 Legislation concerning international protection applicants' right to work.....	9
1.3 Legislative amendments concerning international protection applicants' right to work.....	11
2. Labour market integration of third-country nationals and applicants for international protection.....	15
2.1 Policies, strategies and measures to promote integration and employment in Finland	15
2.2 Employment-promoting measures by the central government	17
2.3 Public debate.....	21
3. Employment-related challenges and projects to promote employment.....	25
3.1 Finnish Red Cross projects.....	27
3.2 The OSAKA project of the Finnish Immigration Service	29
3.3 Startup Refugees network	32
4. Summary	35
Sources	40

Introduction

This National Report of Finland on the labour market integration of applicants for international protection is based on data collected for the EU-level study by the European Migration Network. The EU-level study is to be published in 2023 to discuss the labour market integration of applicants for international protection in different EU countries. The National Report of Finland provides an overview of the opportunities and challenges concerning international protection applicants' integration into working life in Finland. Representatives of the personnel of the Finnish Immigration Service and third-sector organisations were interviewed for this report. Other source material includes legislation, literature on the subject, and Eurostat statistics. The reporting period for this study extends from 2017 to June 2022. The report is divided into four sections.

The first section provides an overview of statistics on applicants for international protection and discusses the legislation governing the employment of applicants for international protection. The number of applicants for international protection decreased considerably in Finland during the period 2017–2021, particularly compared to the peak year of 2015. The number of applicants was at its lowest in 2020–2021 due to the COVID-19 pandemic. In 2022, the number of applicants returned to growth due to the war in Ukraine.

Statistics on the employment of applicants for international protection are not available. Statistics cannot be compiled on the basis of applications, for example, as an international protection applicant's right to work is directly based on the Aliens Act and does not need to be applied for separately. The right to work starts automatically either three or six months after lodging the application depending on whether the applicant holds a valid travel document. The right to work is unrestricted, but it only applies to gainful employment, which means that an applicant for international protection cannot be self-employed in Finland.¹

Section two discusses policies and strategies aimed at promoting the labour market integration of applicants for international protection. Applicants for international protection have not been included in the general programmes and action plans concerning immigrant employment. The Act on the Promotion of Immigrant Integration does not apply to applicants for international protection, and they are also not within the scope of employment and economic development services. Finland also does not have a separate strategy on the employment of applicants for international protection. The Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion proposes pre-integration measures for applicants for international protection. Examples of the pre-integration measures mentioned include work and study activities, referring applicants to activities outside reception centres, and solutions that enable gainful employment, such as prepaid payment cards. Pre-integration strengthens the

¹ Applicants for international protection have the right to apply for other residence permits in spite of having a pending application for international protection. An applicant for international protection can apply for a residence permit for an entrepreneur and thereby be granted the right to self-employment. A residence permit can be granted even if the application for international protection is still pending.

international protection applicant's agency while simultaneously supporting their preparedness for integration if they are granted a residence permit. The organisation of pre-integration services is primarily the responsibility of reception centres.

Section three highlights good practices for promoting the employment of international protection applicants and discusses the challenges faced by international protection applicants in the Finnish labour market. There are several factors that make it difficult to find employment. Discriminatory attitudes and racism in the Finnish labour market make it difficult for all people of foreign origin to find employment in Finland. Finding employment is also complicated by the high level of language proficiency requirements in the labour market as well as challenges related to the recognition of immigrants' skills and qualifications. Ambiguities related to the validity of the right to work also complicate employment. Verifying the validity of the right to work is difficult from the perspective of employers, and the right to work may cease at any time. Efforts have been made to address the challenges related to the employment of applicants for international protection through various projects and reforms. The good practices presented in this report include the Finnish Immigration Service's OSAKA project, two Finnish Red Cross projects aimed at supporting the employment of applicants for international protection, and the Startup Refugees network, which helps applicants for international protection and other immigrants with employment and skills development.

1. International protection applicants' right to work

1.1 Statistics on applicants for international protection

The number of applicants for international protection entering Finland decreased considerably during the period under review in this study (from 2017 to June 2022), particularly compared to the peak year of 2015, although the applicant statistics for 2022 show growth due to Russia's war of aggression. **The statistics in this study only cover applicants for international protection who are of working age. According to Eurostat, this includes everyone over the age of 14.**² It is mentioned below whether the figures concern applicants for international protection who have lodged their first application, or the combined number of first-time applicants and subsequent applicants³.

The number of applicants for international protection was at its lowest in 2020–2021 due to the COVID-19 pandemic.⁴ The number of applicants was particularly low considering that most of the applications for international protection that were lodged during the two years in question were subsequent applications.⁵ The Finnish Immigration Service has suggested that the low number of applications for international protection was particularly due to the fact that only a small proportion of the world's refugees managed to migrate away from conflict areas and their vicinity.⁶ The number of applicants for international protection turned to growth in January–June 2022.

Year	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (January–June)
International protection applicants of working age (first applications and subsequent applications combined)	3 880	3 555	3 465	2 580	2 075	2 435
First applications	3 245	2 180	1 680	1 125	1 030	1 990
% of female applicants (of all applicants)	24.74%	24.75%	27.27%	22.67%	25.78%	52.98%
% of male applicants (of all applicants)	75.26%	75.25%	72.58%	77.33%	73.98%	46.61%

² Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data* [migr_asyappctza]; Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data* [migr_asyappctzm].

³ A subsequent application is an application for international protection that a foreign national lodges after receiving a final decision on a previously lodged application (Section 102 of the Aliens Act).

⁴ European Migration Network (EMN) Finland (2021), *Annual Report on Migration and Asylum - Finland 2020*, Helsinki: European Migration Network.

⁵ European Migration Network (EMN) Finland (2022), *Annual Report on Migration and Asylum - Finland 2021*, Helsinki: European Migration Network.

⁶ Finnish Immigration Service (26 January 2022), *Immigration statistics 2021: A record-high number of applications for residence permits on the basis of work*.

International protection applicants by age group

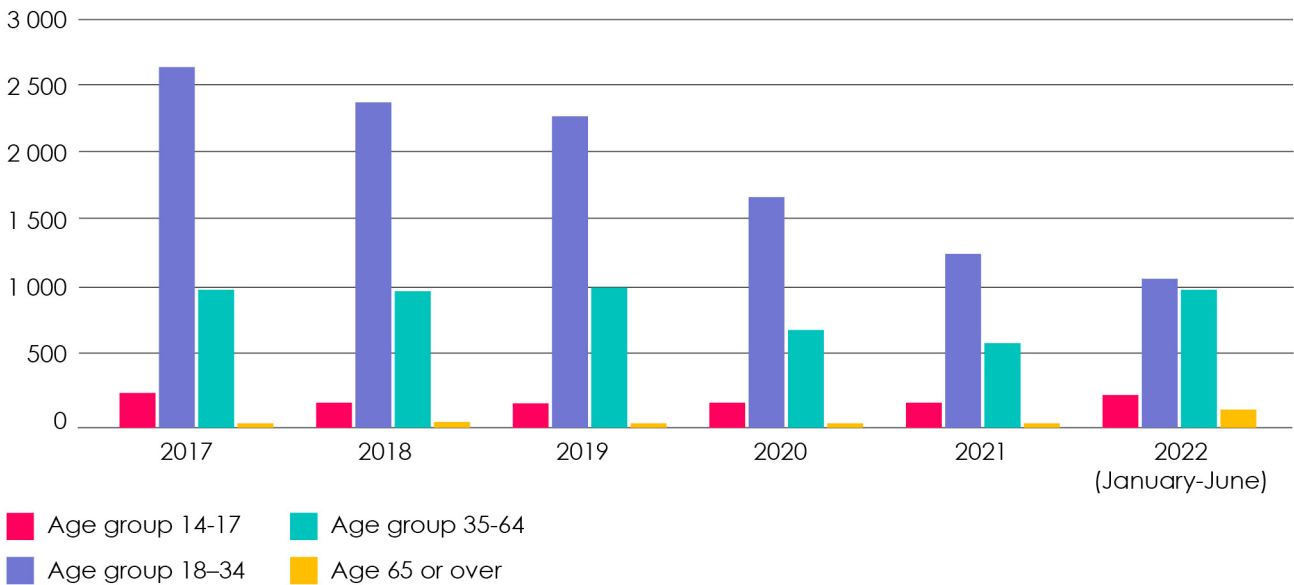


Chart 1. Applicants aged 18–34 years constitute the largest age group among international protection applicants in Finland. Applicants aged 35–64 years constitute the second-largest age group.

The 18–34 age group was the largest among the applicants in January–June 2022: 1 075 applications (820 first-time applicants). The second-largest age group was 35–64: 995 applicants (825 first-time applicants).

A majority of the applicants for international protection who have entered Finland are men. During the period 2017–2021, male applicants represented 73–77% of all applicants. The same is true for first-time applicants, with male applicants representing 62–76% of all applicants during the period.

In 2022 (January–June), the gender distribution is different: the first-time applicants comprise 1 200 women and 785 men. This is due to Russia’s war of aggression in Ukraine, which began in February. When persons lodging a subsequent application are included, the gender distribution is more even: 1 290 women and 1 135 men.

During the period under review in this study, the applicants came from the following countries (top 5):

Countries of origin of applicants for international protection

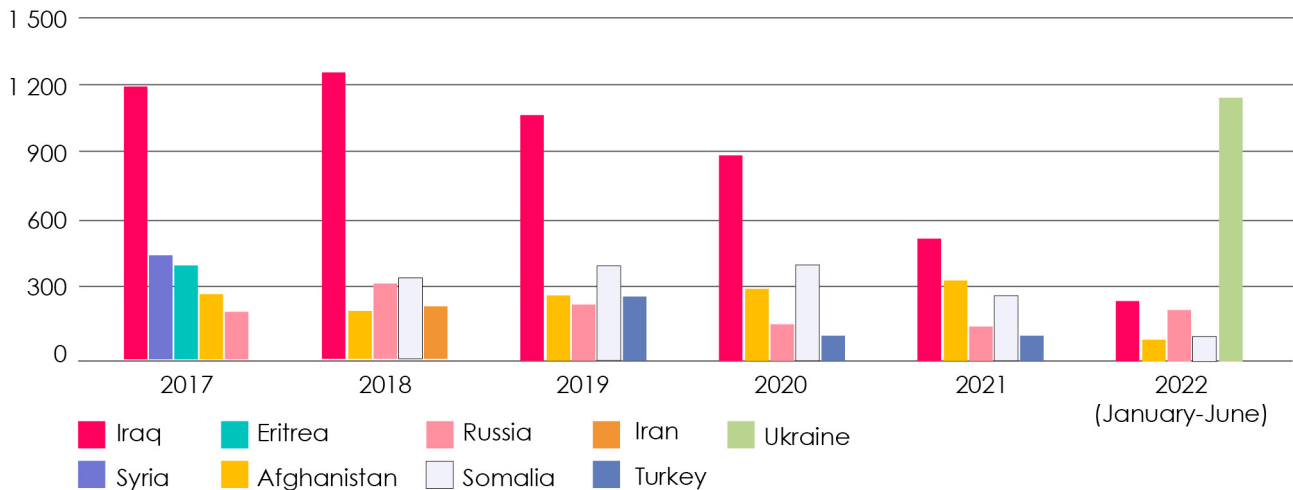


Chart 2. Applicants for international protection largely came from the same countries in 2017–2021, but the war in Ukraine appears to have changed the situation this year.

Statistical data on the employment of international protection applicants is not collected in Finland

Statistics on the employment of international protection applicants are not available in Finland. Statistics cannot be compiled on the basis of applications, for example, as an international protection applicant's right to work is directly based on the Aliens Act and does not need to be applied for separately. Applicants for international protection are also not required to inform the authorities of starting work. An applicant for international protection cannot register with the Employment and Economic Development Office as a jobseeker until they have a valid Finnish residence permit, which means that the employment of applicants for international protection also cannot be monitored through the statistics maintained by Employment and Economic Development Offices.

The rate of employment among applicants for international protection has been studied in response to the Administration Committee of the Finnish Parliament requesting the Ministry of the Interior to provide further clarification regarding the Government's proposal to the Parliament on the temporary amendment of the Aliens Act (HE 65/2020 vp). In the request for further clarification, the Committee requested an estimate of how many applicants for international protection have found work on the basis of having the right to work. In its response, the

Finnish Immigration Service stated that it does not maintain statistics on the number of employed applicants for international protection, and consequently does not have access to detailed information on the number of employed applicants for international protection. The report mentions that the Finnish Immigration Service conducted a survey of reception centres in 2019, which included a request for an estimate of the number of employed clients. Based on the survey, **it was estimated that the rate of employment was 19.6% for applicants residing in reception centres and 28.6% for applicants in private accommodation, which comes to 23.1% for all applicants.**⁷

1.2 Legislation concerning international protection applicants' right to work

Pursuant to the EU's Reception Conditions Directive (2013/33/EU), Member States are required to ensure that applicants have access to the labour market no later than nine months from the date when the application for international protection was lodged if a first instance decision by the competent authority has not been taken and the delay cannot be attributed to the applicant.⁸

The right to work of persons who have applied for international protection in Finland, and the duration of that right, is governed by sections 81b and 81c of the Aliens Act (301/2004).⁹ **An international protection applicant's right to work starts three or six months from the date of lodging an application for international protection.** Pursuant to section 81, subsection 2(1, 2) of the Aliens Act, aliens who have applied for international protection or lodged a subsequent application have the right to gainful employment without a residence permit when they have produced a valid travel document¹⁰ entitling them to cross the border and have stayed in the country for three months after lodging the application. If the applicant cannot produce the required travel document, the right to work starts six months after lodging the application.¹¹ **Consequently, a valid travel document helps obtain the right to work sooner, but it is not a requirement for obtaining the right to work.**

Pursuant to section 81, subsection 6 of the Aliens Act, an international protection applicant's right to work ceases when the decision to remove the alien from the country is enforceable or their application for international protection has lapsed.¹²

⁷ Lisäselvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 65/2020 vp), Ministry of the Interior (13 May 2020).

⁸ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast).

⁹ Aliens Act (30 April 2004/301).

¹⁰ Aliens Act, section 11, subsection 1(1).

¹¹ Finnish Government (2021a), *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan*; Aliens Act (30 April 2004/301).

¹² Aliens Act (30 April 2004/301).

The right to work is directly based on the Aliens Act, and the applicant does not need to lodge a separate application or receive an administrative decision to obtain the right to work.¹³ An international protection applicant's right to work starts automatically either three or six months after lodging the application.¹⁴ An applicant for international protection can only work if their right to work is valid. Client instructions on an international protection applicant's right to work are available in 12 languages and they are distributed to all applicants immediately when they apply for international protection.¹⁵ Applicants who find a job are advised to check by themselves whether their right to work has started and is still valid. Applicants are also advised to immediately notify their employer if their right to work ceases, as the applicant may be guilty of a regulatory violation or criminal offence if they work without having the right to work.¹⁶

The employer also needs to ensure that the international protection applicant's right to work is valid. Pursuant to section 82 of the Aliens Act (301/2004), **the employer has an obligation to ensure that a foreign national entering their service and working in their employment has the right to work.**¹⁷ The employer may be guilty of a regulatory violation or criminal offence if they, either deliberately or negligently, employ a person who does not have the right to work.¹⁸ The law does not specify how, and how often, the employer is required to confirm the right to work for a foreign national they have employed. If they wish to do so, applicants for international protection and employers can **send an enquiry by e-mail, free of charge, to the Finnish Immigration Service to obtain information on the status of the right to work.** They will receive a reply to the e-mail indicating whether the person's right to work is currently valid. However, an applicant for international protection is not legally required to have a separate certificate of the right to work.¹⁹

An international protection applicant's right to work only applies to gainful employment, which means that an international protection applicant cannot be self-employed in Finland. Gainful employment means working against payment or other compensation in a contractual relationship under supervision. Paid internships also count as gainful employment. If an applicant for international protection wishes to be self-employed, they must apply for a residence permit for an entrepreneur. They also need to apply for a residence permit for an entrepreneur in order to work as a light entrepreneur or freelancer.²⁰

To gain access to the labour market, an applicant for international protection can also apply for other residence permits, such as a residence permit for an employed person. Applications for residence permits are always lodged in accordance with the usual application procedure. There is no separate residence permit application process aimed at applicants for international protection. If a residence permit is granted, the applicant's right to work based on an application

¹³ Finnish Immigration Service (undated a), *Asylum seeker's right to work*.

¹⁴ Aliens Act (30 April 2004/301), section 79.

¹⁵ Finnish Immigration Service (undated a).

¹⁶ Finnish Immigration Service (undated a).

¹⁷ Aliens Act (30 April 2004/301), section 86a.

¹⁸ Finnish Immigration Service (undated a).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

for international protection ceases, even if the asylum process is still pending. In this case, the applicant for international protection would, in spite of the pending asylum process, only have the right to work according to the residence permit granted to them.²¹ The right to work based on a residence permit for an employed person is always restricted to work in one or more occupational fields.²²

Conversely, the right to work based on an asylum application is unrestricted, which means that the applicant can be employed in practically any occupational field and change their field. Applicants for international protection are also not subject to the labour market test, which means that the employer does not need to establish whether there is available labour force within a reasonable time in Finland or within the EU/EEA. Consequently, the employer can hire an applicant for international protection just as they can hire an EU/EEA citizen. In spite of the unrestricted right to work, applicants for international protection cannot have jobs that have Finnish citizenship as a requirement, or regulated professions without a decision issued by the competent authority. Section 7 of the Act on Public Officials in Central Government (1994/750) specifies positions that are only available to Finnish citizens. Examples include positions in the administration of foreign affairs, the Ministry of Defence and the Finnish Defence Forces. There are also regulated professions in Finland that involve legal requirements concerning education, degrees or professional practice rights. Working in a regulated profession is contingent on having a decision issued by the authorities on the recognition of the relevant degree or professional practice rights. Many professions in the fields of education, social services and health care are regulated, for example.²⁵

1.3 Legislative amendments concerning international protection applicants' right to work

International protection applicants' right to work has been based on legislation since 2004. Pursuant to the Aliens Act that entered into force in 2004, an international protection applicant's right to work started three months after the lodging of an international protection application regardless of whether the applicant produced a travel document.²⁶ An amendment to the Aliens Act provision on the right to work, enacted on 11 June 2010, specified that an applicant for international protection entering the country without a travel document would have the right to gainful employment "*after staying in the country for six months*" (Aliens Act 549/2010, section 81, subsection 2(2)).²⁷ The longer waiting period for applicants who cannot produce a passport was justified by, among other reasons, the fact that a growing number of international protection

²¹ Finnish Immigration Service (undated b), internal guidelines of the Permit and Nationality Unit.

²² Finnish Immigration Service (undated c), *Residence permit application for an employed person (TTOL)*.

²³ Aliens Act (30 April 2004/301).

²⁴ State Civil Servants Act (1994/750), section 7.

²⁵ Finnish National Agency for Education (undated), *Regulated professions in Finland*.

²⁶ Aliens Act (301/2004) (original provision 30 April 2004), section 81: Employment without residence permits.

²⁷ Act temporarily amending the Aliens Act (549/2010), issued in Helsinki on 11 June 2010, section 81: Employment without residence permits.

applicants without passports were entering the country. The short waiting period for the right to work was thought to potentially attract applicants for international protection who deliberately dispose of information on their travel route and identity before entering the country.²⁸

The legislation governing an international protection applicant's right to work was amended in 2019. **The amendment (437/2019) to the Aliens Act that entered into force on 1 June 2019** aimed to clarify the Aliens Act to more clearly specify when an applicant for international protection has the right to work, when the right to work starts, and when it ceases. The amendments aimed to not only make the legislative provisions less open to interpretation but also reduce the opportunities to abuse the subsequent application procedure.²⁹ Prior to the amendment, the provision concerning the right to work stated that aliens who have applied for international protection have the right to gainful employment without a residence permit when they have produced a valid passport or other travel document and have *stayed* in the country for three months; or when they have stayed in the country for six months. This meant that the wording of the provision left it open to interpretation whether the waiting periods of three and six months started from the date of entering the country or the date of lodging the application. **Section 79, subsection 2³⁰ of the Aliens Act was amended to specify that the waiting periods start from lodging the application.** The government proposal justified the amendment by, for example, the view that the prevailing interpretation has always been that the waiting period starts from lodging the application. Waiting periods also start from lodging the application in EU legislation. It was also suggested that the amendment was supported by the fact that it is often unclear when the applicant has entered the country, which makes it unclear when the waiting period should begin.³¹

As regards the cessation of the right to work, section 80³² of the Aliens Act was amended in the same legislative reform to state that the right to work based on applying for international protection ceases when the decision to remove the alien from the country is enforceable or their application for international protection has lapsed. Prior to the amendment, the interpretation was that the right to work ceases when the decision becomes *legally valid*.³³

The durations of the waiting periods were not changed in the reform of the Aliens Act in 2019, but the government proposal on the amendment of the Aliens Act nevertheless justified the current six-month waiting period as follows:

²⁸ Yle (13 October 2015), *Puolen vuoden työluvan odotus turhauttaa turvapaikanhakijaa: "Haluan vain tehdä työtä, teen mitä tahansa"*.

²⁹ Finnish Parliament (2018), *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 273/2018vp*.

³⁰ An international protection applicant's right to work was previously governed by section 79 of the Aliens Act. Following a legislative amendment that entered into force on 23 February 2023, the right to work is governed by section 81b of the Aliens Act.

³¹ Parliament (2018).

³² The cessation of an international protection applicant's right to work was previously governed by section 80 of the Aliens Act. Following a legislative amendment that entered into force on 23 February 2023, the right to work is governed by section 81c of the Aliens Act.

³³ Parliament (2018).

“In the asylum procedure, establishing the applicant’s identity is of material significance. Consequently, it is justified that the start of the right to work is affected by whether the applicant produces a travel document. This can also motivate applicants to produce travel documents. When a travel document has been presented once and the applicant’s identity has been established, the expiry or loss of the travel document would not affect the right to work. The right to work would not cease when the validity of the travel document expires.”³⁴

With the number of subsequent applications rising significantly in Finland in 2017 and 2018, the question emerged whether the three-month or six-month waiting period should begin anew when a subsequent application is lodged. The effect of a subsequent application on waiting periods had not been specifically addressed in the Aliens Act prior to the amendments enacted in 2019. The issue had not been considered because the number of subsequent applications had not been significant in the past. This led to varying interpretations between the authorities. As authorities that apply the law, the Finnish Immigration Service and the Police had adopted an interpretation that was favourable to the applicants, according to which the right to work was considered to start again immediately when a subsequent application is lodged if the applicant had previously had the right to work and that right had ceased due to a legally valid decision. Consequently, the right to work was considered to start again immediately when a new application was lodged, and the right to work could start and cease multiple times, without waiting periods, if multiple subsequent applications were lodged.³⁵

The amendments to the Aliens Act enacted in 2019 state that the aforementioned waiting periods also apply to subsequent applications.³⁶ The lodging of a subsequent application starts a new waiting period of three or six months if the subsequent application has been lodged on or after 1 June 2019. A subsequent application refers to an application for international protection lodged by an applicant who has already received a decision on at least one application for international protection.³⁷ A person cannot start or continue to work during the waiting period. When a travel document has been presented once and the applicant’s identity has been established, the expiry or loss of the travel document does not affect the right to work. Consequently, if a person lodging a subsequent application has presented a travel document at the time of lodging their first application and the travel document has since expired, their right to work starts three months from the date of lodging the subsequent application.³⁸ The right to work based on a subsequent application also ceases when the decision to remove the applicant from the country is enforceable or their application for international protection has lapsed.³⁹

The legislative reform concerning subsequent applications also aimed to reduce the possibilities of abusing the subsequent application procedure related to international protection and to guide the applicants to present, in their first application or a related appeal, all the facts and grounds

³⁴ Ibid.

³⁵ Parliament (2018).

³⁶ Government (2021a); Aliens Act (30 April 2004/301).

³⁷ Finnish Immigration Service (undated a).

³⁸ Parliament (2018).

³⁹ Aliens Act (30 April 2004/301).

that they are aware of and that are relevant to the application for international protection.⁴⁰ When the right to work started immediately from the date of lodging a subsequent application, it was believed to potentially constitute a motive for lodging a subsequent application for the purpose of extending the right to work, which represents abuse of the asylum process.⁴¹

The waiting periods concerning an international protection applicant's right to work have also been argued to be justified on the grounds that the international protection procedure is not intended for labour migration, as the primary path for a foreign national to work in Finland is to apply for a separate residence permit for that purpose. An application for a residence permit for an employed person must, as a rule, be lodged before entering Finland, in the country where the applicant is legally residing. Depending on the occupational field, the procedure may involve the labour market test and the advance monitoring of the terms of employment. Having foreign nationals who seek placement in the labour market primarily enter the country using the immigration procedures established for that purpose has also been viewed as important from the perspective of combating the grey economy.⁴² International protection applicants' employment is, on the whole, relatively unregulated and unsupervised. Unlike in the case of applying for a residence permit on the grounds of employment, an applicant for international protection can practically work without the authorities investigating whether the employee is paid an appropriate wage or whether the employer fulfils their obligations. Consequently, it has been argued that applicants for international protection have an elevated risk of becoming victims of work-related exploitation due to their vulnerable position.⁴³

The Act temporarily amending the Aliens Act (487/2020) entered into force on 26 June 2020. The Act in question was in force from 26 June to 31 October 2020. The amendment added section 80a to the Aliens Act, creating a temporary exemption with regard to an international protection applicant's right to work. The waiting period concerning the start of work was eliminated for international protection applicants who had lodged a first-time application or subsequent application for international protection prior to the legislation entering into force. The duration of the right to employment was extended in such a way that the right to work continued, in spite of an enforceable decision, for as long as the foreign national was provided with reception services. The Act did not apply to applicants for international protection whose right to work had already ceased before the Act entered into force.⁴⁴ The legislative amendment only concerned duties in agriculture, forestry, horticulture and fisheries, as the aim of the temporary amendment was to increase the supply of labour in duties that are essential for the security of supply or the functioning of the labour market.⁴⁵

⁴⁰ Parliament (2018).

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ministry of the Interior, e-mail (24 October 2022), Legislative Counsellor Jorma Kantola.

⁴⁴ Act temporarily amending the Aliens Act (487/2020), issued in Naantali on 26 June 2020.

⁴⁵ Parliament (2020a), Government proposal HE 65/2020 vp, HE 65/2020 vp.

2. Labour market integration of third-country nationals and applicants for international protection

2.1 Policies, strategies and measures to promote integration and employment in Finland

Increasing labour migration and improving the labour market participation of immigrants have increasingly emerged as national priorities during the period 2017–2022. A number of integration measures and action plans are in place to achieve these objectives. The measures aimed at enhancing the labour market participation of immigrants are focused on immigrants who hold residence permit in Finland. For the most part, the measures do not apply to applicants for international protection.

The Ministry of Economic Affairs and Employment is responsible for the integration of immigrants and the related legislation as well as for the promotion of employment. The Act on the Promotion of Immigrant Integration (Integration Act) contains provisions on the promotion of integration, the rights and obligations of immigrants as well as the obligations of the authorities. The aim of the Integration Act is to promote the employment of immigrants, capabilities that support employment, language skills, and inclusion in society. The Government submitted a proposal on the comprehensive reform of the Integration Act to the Parliament on 6 October 2022, and the objective is for the legislation to enter into force on 1 January 2025. The aims of the comprehensive reform include accelerating the integration and employment of immigrants and, in particular, improving access to services among immigrant women and other immigrants outside the labour force.⁴⁶ **Applicants for international protection are not within the scope of the Integration Act.**

Pursuant to the Integration Act, the Government is required to draw up an integration programme, with each programme having a term of four years and setting out the objectives for the development of integration at the national level. The previous Government Integration Programme was drawn up for the period 2016–2019. In January 2019, the Finnish Parliament approved a statement on integration that was based on the Audit Committee's memorandum on the functioning of integration (TrVM 6/2018 vp). The statement called on the Government to draw up a comprehensive action plan on the need to reform integration measures and the reforms to be implemented, to issue the action plan to the Parliament in the form of a report by the end of 2020, and to carry out a comprehensive reform of the Integration Act and amend other legislation based on the parliamentary discussion of the report. *The Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion* replaces the Government Integration Programme for the period 2020–2023. The Report establishes guidelines for the

⁴⁶ Ministry of Economic Affairs and Employment (6 October 2022), *Key aim of the Integration Act reform is to speed up integration and employment of immigrants.*

development of integration promotion and propose measures for responding to key changes in the operating environment.⁴⁷ The Report also proposes pre-integration measures concerning applicants for international protection. The Report and the pre-integration measures are discussed in section 2.2.

The objectives outlined in the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government (2019–2023) include increasing work-based immigration and the labour market participation of immigrants. The *Talent Boost programme*, *Working Life Diversity programme* and the *Roadmap for Education-based and Work-based Immigration* support the objective of promoting the immigration of experts. The action plans are focused specifically on labour migration, and the measures they include do not apply to applicants for international protection.

The *Talent Boost programme* launched in 2017 concerns labour migration on a large scale and consists of three packages of measures: 1) promoting the availability of skilled labour, 2) developing immigrant legislation and permit procedures, and 3) strengthening the conditions for growth and attractiveness. Examples of the key goals of the programme include accelerating and streamlining residence permit procedures, as well as increasing receptiveness and diversity in working life.⁴⁸ Integration policy and the Talent Boost programme are also aimed at having immigrants who move to Finland for work or study stay in Finland more permanently by developing integration services for that specific target group. The implementation of the programme is coordinated by the Ministry of Employment and the Economy and the Ministry of Education and Culture.

Published by the Finnish Government in 2021, the *Roadmap for Education-based and Work-based Immigration* summarises Finland's long-term target state by 2035. The vision underpinning the roadmap is that Finland will be an internationally competitive and attractive place for education, work, business and living. The roadmap consists of measures that strengthen Finland as a globally attractive place for skilled and competent people and their families. To put the vision into action, functional structures will be created for education-based and work-based immigration and the necessary resources will be allocated to these areas. The roadmap supports the objectives set out in the Talent Boost programme, and an annually updated implementation plan is drawn up for the roadmap.⁴⁹

The *Working life diversity programme* was also published in 2021 to support Talent Boost. The programme aims to promote diversity in working life from the perspectives of immigration and integration. The programme aims to ensure that companies and organisations benefit from diversity and that immigrants are able to find employment matching their skills and advance in their careers. The programme includes measures to reduce structural discrimination and racism in the labour market by, for example, increasing the awareness of the benefits of diversity in work communities and by improving recruitment and management skills related to diversity and

⁴⁷ Government (2021a).

⁴⁸ Ministry of Economic Affairs and Employment (2022), Talent Boost programme.

⁴⁹ Finnish Government (2021c), *Roadmap for Education-based and Work-based Immigration 2035*.

inclusiveness in working life.⁵⁰ The working life diversity programme is targeted at employers rather than immigrants, although the programme addresses diversity specifically from the perspective of immigration. In the programme, the term “immigrant” refers to foreign nationals who have been granted the right of residence. As such, the programme does not directly apply to applicants for international protection.⁵¹ Nevertheless, applicants for international protection can benefit from the diversification of the labour market in the same manner as other jobseekers.

The *project for the development of immigrant legislation and permit procedures* established by the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of the Interior, the Ministry of Education and Culture and the Ministry of Social Affairs and Health coordinates the implementation of the Government Programme with regard to immigration regulations and permit procedures. The aims of the project include streamlining legislation concerning the processing of residence permit applications and accelerating the processing of applications and reforming regulations on foreign students, researchers and seasonal workers.⁵² For example, a fast track service and Type D visa were introduced for specialists and startup entrepreneurs in 2022.⁵³ The measures aimed at preventing the exploitation of foreign labour also include a number of legislative reforms and the development of advisory services pertaining to employment.⁵⁴ Amendments have also been made in recent years to the legislation governing international protection applicants’ right to work. This is discussed in sections 1.2 and 1.3 of this report.

2.2 Employment-promoting measures by the central government

The Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion

The Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion, published in June 2021, replaces the Government Integration Programme for the period 2020–2023. The Report aims to promote immigrant employment and inclusion and accelerate integration in all stages of the process. The Report proposes measures for developing Finland’s employment policy to better meet the needs of immigrants and employers. The goal is to ensure the inclusion of the growing immigrant population in Finnish society and utilize the skills and capabilities of immigrants in responding to the declining size of the working-age population.⁵⁵ The most important reforms proposed in the report are 1) an integration programme to enhance

⁵⁰ Ministry of Economic Affairs and Employment (2021), *Työelämän monimuotoisuusohjelma – Toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta*.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ministry of Economic Affairs and Employment (undated), *Promotion of migration of talents*.

⁵³ Finnish Immigration Service (1 June 2022), *Specialists’ and start-up entrepreneurs’ entry becomes quicker – fast track service will be introduced on 1 June*.

⁵⁴ Ministry of Economic Affairs and Employment (undated).

⁵⁵ Finnish Government (2021b), *The Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion*.

the early stage of integration, 2) developing basic services and the general education system, also to better respond to the needs of immigrants, and 3) making guidance and advisory services more established and stronger for everyone who has moved to Finland, regardless of their reason for immigration, life situation or duration of stay in Finland. The integration programme prepared in the early stage of integration is primarily targeted at immigrants who are unemployed jobseekers or outside the labour force, whereas improving the availability of guidance and advisory services supports the integration of all immigrants regardless of their circumstances.⁵⁶

The Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion also proposes actions for taking immigrants into consideration as a special target group for employment and economic development services. For example, the aim is to increase the use of wage subsidies and work try-outs to promote immigrant employment.⁵⁷ Employment and Economic Development Offices (TE Offices) are responsible for the employment and business services that support the employment and integration of immigrants who are jobseekers.⁵⁸ The TE Office conducts an initial assessment of clients who register as jobseekers, prepares an integration plan for them and refers them to integration training. The initial assessment is focused on each client's educational background, work history and language skills, among other things. After the initial assessment, an individual integration plan is drawn up for the immigrant. The plan includes services and measures to promote Finnish or Swedish language learning as well as other skills necessary in working life. Integration training serves as a channel to other training and education and to the open labour market. Integration training is primarily implemented in the form of labour market training that supports entry into the labour market.⁵⁹ Applicants for international protection are not within the scope of employment and economic development services.

The Report also proposes measures for accelerating the start of the integration process. One way to accelerate integration is to enhance the pre-integration efforts concerning applicants for international protection. Pre-integration efforts refers to measures implemented at reception centres before a residence permit is granted, the aim of which is to strengthen the international protection applicant's agency while simultaneously supporting their preparedness for integration if they are granted a residence permit.⁶⁰

Pre-integration measures and other support measures aimed at applicants for international protection

Finland does not have a separate strategy on strengthening the labour market participation of applicants for international protection. An international protection applicant's right to work is stipulated by the Aliens Act, but there are few measures in place to promote employment. The employment of applicants for international protection is primarily supported by means of pre-

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Government (2021b).

⁵⁸ Act on Public Employment and Business Services (916/2012).

⁵⁹ Centre of Expertise in Immigrant Integration (2022), *Services of the TE offices*.

⁶⁰ Government (2021b).

integration activities organised at reception centres. The pre-integration activities mentioned in the Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion include, for example, work and study activities, referring applicants to activities outside reception centres, solutions that enable gainful employment – such as prepaid payment cards – and strengthening the applicants' agency in managing their day-to-day affairs. The report proposes that pre-integration measures should be developed by providing stronger guidance and advisory services as well as opportunities for becoming familiar with the training, education and employment options and services in the region in question, right from the early stages of the permit process.⁶¹

The organisation of pre-integration services is primarily the responsibility of reception centres.⁶² Reception centres provide applicants for international protection with services in accordance with the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (Reception Act). Pursuant to section 29 of the Reception Act, reception centres are required to organise work-related and study-related activities to increase initiative and agency among applicants for international protection.⁶³ Participating in work and study courses is mandatory. In practice, **the work-related and study-related activities can include, for example, Finnish or Swedish language instruction, childcare, domestic work, or other maintenance work. The training course on Finnish society**, organised at reception centres, is a key component of the work-related and study-related activities. The purpose of the course is to familiarise applicants for international protection with Finnish society and being a member of Finnish society.⁶⁴ The course includes a section entitled "Working in Finland", which provides information on working life in Finland, an international protection applicant's right to work and how to verify it, how to apply for jobs, practical matters such as employment contracts, and an employee's rights and obligations.⁶⁵ Clients of reception centres may also be provided with **individual guidance concerning employment**. If a client's information needs in the early stage are related to working in Finland, for example, the relevant materials from that section of the training course⁶⁶ can be used in individual guidance and advisory services right from the beginning. Applicants can be given concrete assistance on where and how job vacancies are advertised in Finland, for example. If a client is about to start work, they can be provided with advice on the payment of wages, obtaining a tax card and other issues related to work.⁶⁷

Reception centres also have a **skills assessment tool** at their disposal. They can use the tool to assess a client's skills and competencies and document them in the form of a CV. Applicants

⁶¹ Ibid.

⁶² Reception Unit of the Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

⁶³ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (745/2022).

⁶⁴ Reception Unit of the Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

⁶⁵ Finnish Immigration Service (2021), *Suomalaisen yhteiskunnan kurssi - Työssä Suomessa*.

⁶⁶ The training course on Finnish society includes an employment-related section called "Working in Finland".

⁶⁷ Reception Unit of the Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

can use the print-out of the skills assessment when applying for work, for instance. The information from the skills assessment can be transferred for use by the authorities responsible for integration if the applicant for international protection has received a positive residence permit decision. The employment of applicants for international protection is also supported by issuing **prepaid payment cards** to the clients of reception centres.⁶⁸ A payment card enables the payment of wages directly to an applicant for international protection instead of payment into a bank account. A payment card is useful particularly if an applicant for international protection is unable to open a bank account due to not having a passport, for example.⁶⁹

Other support measures have also been organised for international protection applicants who are about to start work. Children who have applied for international protection have the right to early childhood education and care provided by the municipality if their guardian works or studies, or if it is necessary for some other similar reason. Early childhood education and care also needs to be provided by the municipality in question in urgent situations and when the circumstances otherwise require it. Nevertheless, the provision of early childhood education and care always depends primarily on the best interests of the child, and the provision of early childhood education and care must be based on an individual assessment of the child's needs. There is no subjective right to day care. Where possible, reception centres may organise childcare services to allow the single parents of small children to participate in study activities. The provision of childcare services is not an obligation for reception centres, however.⁷⁰

The courses and advisory services provided by reception centres help prepare clients for working life in Finland, and language studies can also improve an international protection applicant's chances of finding work. Although the provision of work and study activities is an obligation for reception centres according to the Reception Act, promoting the employment of international protection applicants is not the primary task of reception centres. The aforementioned employment-promoting measures are carried out at reception centres within the limits of their existing resources. For example, language studies for international protection applicants in reception centres are not as extensive as they are in integration services, where clients may have several hours of studies per day. There is also no legal obligation to provide advisory services pertaining to employment. According to the Finnish Immigration Service's instructions, all of the arrangements made by reception centres should be geared towards giving all of the clients residing in the centre the opportunity to participate in work and study activities, should they wish to do so. **The Finnish Immigration Service has produced guidelines and course materials for reception centres to help them organise work and study activities.** More

⁶⁸ There have also been problems with the introduction of the payment cards. In connection with a change of provider for the cards, some funds on the clients' cards did not get transferred before the old service was discontinued. More information on this is provided in Section 2.3.

⁶⁹ Reception Unit of the Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

⁷⁰ Finnish Immigration Service (undated d), *Ohje työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa*.

detailed guidelines are being prepared to clarify the work and study activities. The guidelines are aimed at ensuring that the provision of services is at the same level in all reception centres.⁷¹

The public authorities still engage in development efforts concerning measures related to the employment and activation of applicants for international protection. The development of pre-integration activities **to speed up the start of the integration process** can be considered a good practice. If an applicant for international protection is granted a residence permit, they are quickly referred to integration and employment services after the permit is granted. The information collected in skills assessments conducted at reception centres is also useful in Employment and Economic Development Offices and the integration services provided by municipalities when an applicant for international protection who has received a positive decision on their permit application moves into a municipality.

In addition to reception centres, NGOs also organise activities that support pre-integration and the employment of applicants for international protection, in particular.

For example, the Finnish Red Cross has conducted assessments of the skills of applicants for international protection and enabled their participation in work practice periods to give them the opportunity to familiarise themselves with working life in Finland.⁷² Startup Refugees also conducts assessments of the skills and professional goals of international protection applicants, and supports employers in matters such as verifying international protection applicants' right to work, for example.⁷³ Non-governmental organisations' pre-integration measures and activities to promote the employment of international protection applicants are discussed in section 3 of this report.

2.3 Public debate

The public and policy debates during the period 2017–2022 have been focused particularly on the waiting periods involved with international protection applicants' right to work and related legislative reforms. There has also been debate regarding the practices for certifying the right to work and the effects of work-related incentives on the asylum procedure.

Waiting periods concerning the right to work have been criticised for making it more difficult for applicants for international protection to become employed. On the other hand, the waiting periods have been viewed as necessary for preventing the use of the asylum system purely for the purpose of obtaining the right to work. In 2019, the Aliens Act was amended to the effect that an international protection applicant's right to work now ceases when the decision to remove the applicant from the country is enforceable. Prior to the amendment, the right

⁷¹ Reception Unit of the Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

⁷² STT (14 May 2019), *Punainen Risti kartoitti yli 2 000 turvapaikanhakijan osaamisen: Suomen työmarkkinoille vaikea päästä osaamisesta huolimatta*.

⁷³ Startup Refugees (2019), *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015–2018*.

to work ceased when the decision became legally valid. The provisions of the Aliens Act were also amended to have the waiting period concerning the right to work begin anew when an applicant lodges a subsequent application. The aim of the amendment was to clarify the legislation concerning the right to work and prevent the abuse of the asylum system. However, the amendment was perceived to be difficult to understand.⁷⁴ Another topic of debate was the objective outlined in the Government Programme, which was published around the same time, to provide more flexible opportunities to secure a residence permit based on employment for those whose applications for international protection have been refused but who have found work.⁷⁵ In the view of the Finnish Immigration Service, this objective was in conflict with the recent legislative amendment, as the amendment meant that the right to work for applicants who have received a negative decision would cease sooner than it previously had, making it more difficult for them to continue to work.⁷⁶

The legislative amendments enacted in 2019 were also criticised for weakening the employment opportunities of applicants for international protection.⁷⁷ According to the Finnish Refugee Council, for example, it is even more difficult for employers to recruit applicants for international protection now that their right to work may be interrupted more frequently than before.⁷⁸ The effect of making employment more difficult was feared to create added pressure on applicants for international protection to seek work in the grey labour market, which was also suggested to increase the risk of work-related exploitation and crime.⁷⁹ Employers have an obligation to ensure that a foreign national entering their service and working in their employment has a valid right to work, but confirming the validity of the right to work has been perceived to be difficult.⁸⁰ Previously, employers had the opportunity to confirm a person's right to work via the Finnish Immigration Service's telephone service, but this practice was discontinued in September 2019. After the telephone service was discontinued, the right to work could be verified by requesting the Finnish Immigration Service to provide a certificate of the right to work. The cost of the request for a certificate was €50.⁸¹ A written question was put forward in the Finnish Parliament in 2020, highlighting issues including the relatively high price of the request for a certificate and the slowness of the service.⁸² On the other hand, the reintroduction of written certificates had also been called for in the construction sector, for example.⁸³

⁷⁴ For example, Yle (8 June 2019), *Lännen Media: Migri jakoi väärää tietoa työntäjille ja turvapaikanhakijoille – moittii nyt ulkomaalaislain muutosta hankalasti tulkittavaksi.*

⁷⁵ Aaltonen (30 October 2019), *Hallitusohjelman kirjaus turvapaikanhakijoiden työluvista.*

⁷⁶ For example, Kaleva (6 June 2019), *Migri: Hallituksen tavoite ristiriidassa tuoreen lakimuutoksen kanssa – Kielteinen turvapaikkapäätös vie työnteko-oikeuden aiempaa nopeammin.*

⁷⁷ Parliament (2018).

⁷⁸ Suomen Kuvalehti (2022), *Toisille töitä, toisille ei.*

⁷⁹ Government (2021a).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Finnish Immigration Service (26 August 2019), *Finnish Immigration Service to issue certificates on asylum seekers' right to work as of 1 September 2019.*

⁸² Parliament (2020b), *Kirjallinen kysymys turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tarkistamisesta.*

⁸³ Iltalehti (2018), *Raksayrittäjä tuskastui sääntö-Suomeen: Turvapaikanhakijoita käännytetään työmailta, koska työnteko-oikeuden varmistaminen on tehty liian vaikeaksi.*

In late 2022, the Office of the Chancellor of Justice issued two decisions concerning the certificates of the right to work issued by the Finnish Immigration Service to applicants for international protection. In a decision (OKV/3210/10/2021) issued on 29 November 2022, the Deputy Chancellor of Justice noted that the certificates did not provide certainty concerning the status or duration of an individual international protection applicant's right to work, and the certificates were not written in clear and understandable language as stipulated by the Administrative Procedure Act. The Deputy Chancellor of Justice noted that charging a fee for a certificate that does not provide a clear picture of the validity of an international protection applicant's right to work is not reasonable nor in line with the service principle set out in the Administrative Procedure Act. The charging of the fee was also not in line with the proportionality principle relative to the fact that lodging an application for international protection is free of charge, or relative to the disposable income of an international protection applicant.⁸⁴ In a decision (OKV/2005/10/2022) issued on 15 December 2022, the Deputy Chancellor of Justice noted that certificates of the right to work are urgent matters by nature, and a processing time in excess of two weeks cannot be considered reasonable from the perspective of an international protection applicant or their potential employer. In cases where the processing time for the certificates had exceeded two weeks, the Finnish Immigration Service had not processed the requests for the certificates without undue delay as required in the Constitution of Finland and the Administrative Procedure Act.⁸⁵ **On 24 January 2023, the Finnish Immigration Service replaced the practice of certificate requests with an e-mail service that is free of charge. International protection applicants and employers can send an enquiry by e-mail, free of charge, to the Finnish Immigration Service to obtain information on the validity of the right to work.** They will receive a reply to the e-mail indicating whether the person's right to work is currently valid.⁸⁶

Also in late 2022, Minister of the Interior Krista Mikkonen commented on the waiting periods concerning international protection applicants' right to work. According to Mikkonen, the waiting periods concerning the right to work should be eliminated entirely, and applicants for international protection should be granted the immediate right to work as soon as they lodge an application for international protection.⁸⁷

Headlines were also made by a temporary legislative amendment issued in 2020 due to the COVID-19 pandemic, which eliminated the waiting periods related to the right to work for applicants working in agriculture, forestry, horticulture and fisheries who had a pending application for international protection when the legislation entered into effect. The exemption,

⁸⁴ The Chancellor of Justice of the Government of Finland (29 November 2022 OKV/3210/10/2021), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämä työnteko-oikeustodistus*.

⁸⁵ The Chancellor of Justice of the Government of Finland (15 December 2022 OKV/2005/10/2022), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat*.

⁸⁶ Finnish Immigration Service (23 January 2023), *You can ask about your right to work free of charge by email from 24 January 2023*.

⁸⁷ Helsingin Sanomat (16 December 2022), *Sisäministeri Mikkonen vaatii turvapaikanhakijoille työoikeutta ja saatavuusharkinnasta luopumista*.

which remained in effect for the duration of the seasonal work period, was estimated to apply to approximately 1 000 applicants for international protection.⁸⁸ The amendment was generally received favourably, but there were doubts as to whether it had a genuine impact on the labour market situation.

Payment cards intended for the payment of reception allowance and wages to applicants for international protection made the news on several occasions due to problems related to the transfer of funds. In 2019, the Finnish Immigration Service terminated its agreement with the card provider Moni Nordic and switched to a new payment card solution following a tendering process. The funds that the clients had on their Moni cards were supposed to be transferred onto the new cards, but some of the funds were not transferred before the previous service was discontinued. The view of the Finnish Immigration Service is that the responsibility for the clients' funds, and the return of those funds, lies with the service provider, Moni Nordic, or its partner companies. The Finnish Immigration Service reported the matter to the police in July 2020, but the police decided not to initiate a criminal investigation because they considered the matter to be a claim of damages governed by contract law, and the Finnish Police does not have the authority to investigate Moni Nordic's international partners. A satisfactory solution to the problem had not yet been found in 2022.⁸⁹

The opportunity for persons fleeing the war in Ukraine to apply for temporary protection has provoked discussion on the status of applicants for international protection.⁹⁰ **For applicants for temporary protection, it is possible to start to work immediately after the application has been lodged**, whereas applicants for international protection are required to wait for the right to work for three or six months from the date of lodging their application. This practice has been viewed as unfair by applicants for international protection.⁹¹

⁸⁸ For example, Iltalehti (2020), *Laajennettu työnteko-oikeus koskisi 1000 turvapaikanhakijaa – "Turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon"*.

⁸⁹ Finnish Immigration Service (17 January 2022), *Return of funds from asylum seekers' prepaid cards has not been resolved, search for solution continues*.

⁹⁰ Yle (2022), *Kukaan ei ole toivottanut minua tervetulleeksi*.

⁹¹ Suomen Kuvalehti (2022).

3. Employment-related challenges and projects to promote employment

Key challenges related to the employment of international protection applicants

There are several challenges related to the employment of applicants for international protection. As far back as in 2016, a study commissioned by the Ministry of Education and Culture found that immigrants' paths to training, education and employment are too long, and their individual skills and needs are not sufficiently taken into account.⁹²

The particular challenges identified in this study include the waiting periods concerning the right to work and the verification of the right to work. An international protection applicant's right to work starts three or six months from the date of lodging the application and ceases when the decision to remove the applicant from the country is enforceable. **Although efforts have been made to clarify the legislative provisions concerning the cessation of the right to work, both employees and employers are still often unclear as to when the right to work ceases.** As the right to work is based on the law, an applicant for international protection does not need to apply for the right separately. However, the employer has an obligation to confirm that the applicant for international protection has the right to work. Until the end of 2022, the verification of the right to work required submitting a request to the Finnish Immigration Service for a certificate of the right to work. The certificate indicated whether the applicant for international protection had the right to work at the time of issuing the certificate.⁹³ Effective from 24 January 2023, it has been possible to verify the validity of the right to work free of charge by e-mail, but the response still only specifies whether the right to work is valid at the time of the enquiry. Uncertainty is further increased by the fact that the right to work ceases when a subsequent application is lodged. If an employed applicant for international protection receives a negative decision on international protection and lodges a subsequent application, their right to work becomes subject to a new waiting period of three or six months, and they cannot continue to work immediately after lodging the subsequent application. This also makes it more difficult to apply for a residence permit for an employed person after receiving a negative decision on international protection.⁹⁴ **The lack of clarity regarding the validity of the right to work may make employers less willing to recruit applicants for international protection.**

There are also several practical challenges associated with international protection applicants' access to the labour market. **Discriminatory attitudes and racism in the Finnish labour**

⁹² Sandberg, Tanja & Stordell, Elina (2016), *Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen*.

⁹³ In late 2022, the Office of the Chancellor of Justice issued two decisions concerning the certificates of the right to work issued by the Finnish Immigration Service to applicants for international protection. The decisions are described in more detail in section 2.3 on the public debate.

⁹⁴ Government (2021a).

market make it difficult for all people of foreign origin to find employment in Finland.⁹⁵

Finding employment is also complicated by the high level of language proficiency requirements in the labour market, the lack of a common language, and difficulties related to the recognition of immigrants' skills and qualifications. **Employment-related processes are often perceived by international protection applicants to be complex, and information pertaining to employment is not comprehensively available from a single source.**⁹⁶ The lack of language skills, ignorance of employees' rights and difficulties with finding employment also increase international protection applicants' vulnerability to work-related exploitation.⁹⁷

In the past, there have also been challenges related to the payment of wages. Applicants for international protection who have entered Finland without a passport have been unable to open a bank account, making it necessary to pay their wages in cash. Efforts have been made to solve the problems concerning the payment of wages through the use of prepaid payment cards issued to international protection applicants by reception centres, allowing employers to pay wages directly onto the cards.⁹⁸ While there have been problems with the introduction of the payment cards and transfers of funds, the practice has generally been considered to be good.⁹⁹

Promoting the employment of applicants for international protection is challenging because applicants for international protection are not within the scope of the Integration Act, and therefore not covered by integration and employment services. Reception centres also have limited opportunities to provide work and study activities and advisory services to support the search for employment.¹⁰⁰ The employment of applicants for international protection is seen as an important issue, but promoting it would require more diverse cooperation between the authorities. **Indeed, non-governmental and volunteer organisations play a significant role in complementing the services offered to applicants for international protection.**

Efforts have been made to address the challenges related to the employment of applicants for international protection through various projects and reforms, for example. This initiatives highlighted in this study include the Finnish Red Cross' projects to improve the employment prospects of immigrants, the Finnish Immigration Service's OSAKA project, and the Startup Refugees network. The projects were selected for this study based on their impact. The projects are seen to represent good examples of promoting the employment-related capabilities and opportunities of applicants for international protection.¹⁰¹ Information was collected by interviewing project workers and studying material published on the projects.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Finnish Red Cross & Accenture (2022), *Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistämisen tukeminen*. Finnish Red Cross project report.

⁹⁷ Hämeen Sanomat (1 July 2019), *Suomalaiset työmarkkinat toimivat kolmessa kerroksessa – Näin turvapaikanhakijoiden työperäinen hyväksikäyttö on mahdollista*.

⁹⁸ Reception Unit of the Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

⁹⁹ Startup Refugees, interview (7 October 2022), Recruitment Manager Sara Dehdashti.

¹⁰⁰ Suomen Punainen Risti & Accenture (2022).

¹⁰¹ Ministry of the Interior, e-mail (18 October 2022).

3.1 Finnish Red Cross projects

Project starting points and activities

In 2015, an exceptionally large number of applicants for international protection arrived in Finland. The applicants for international protection were accommodated at reception centres, where they were provided with general advice and other services as stipulated by law. However, the extent to which the international protection applicants' skills were identified and supported was relatively minor, which motivated the Finnish Red Cross to start, in late autumn 2015, with support from the consulting and technology service provider Accenture, a project entitled *Recognising the skills of applicants for international protection and residence permit holders and supporting their preparedness for working life*. The project was initially launched in a small number of reception centres and subsequently expanded in 2016 to include all reception centres maintained by the Finnish Red Cross.¹⁰² The project ended in April 2019. The activities were followed up in 2022¹⁰³ by a separate project entitled *Supporting the employment of applicants for international protection and beneficiaries of temporary protection*. The aim of the project was to identify challenges and come up with ideas on how to support the employment of applicants for international protection and beneficiaries of temporary protection.

The purpose of the project entitled *Recognising the skills of applicants for international protection and residence permit holders and supporting their preparedness for working life* was to provide international protection applicants with the opportunity to familiarise themselves with working life while they waited for the decision on their application for international protection. Opportunities for work practice periods for international protection applicants were sought through cooperation with suitable employers. In addition to organising work practice periods, the project also started conducting skills assessments for international protection applicants. The skills assessments were similar to the initial assessments conducted in the integration process, but they were tailored to better suit the needs of international protection applicants. A particular characteristic of the skills assessments developed by the Finnish Red Cross was that they simultaneously served as an opportunity for international protection applicants to discuss their strengths and resources. The discussions provide support and encouragement to applicants for international protection with regard to recognising and making use of their skills and strengths. The discussions also helped the participants with writing a CV and applying for jobs, for example.¹⁰⁴

Participation in the skills assessments and work practice periods was initially voluntary, and the activities were particularly targeted at international protection applicants who sought to enter the labour market. The skills assessments became mandatory for everyone after they were

¹⁰² Finnish Red Cross (14 May 2019), *Suosituksset: Turvapaikanhakijoiden osaamiskartoitukset ja työelämään tutustuminen*.

¹⁰³ Project period 5–6/2022

¹⁰⁴ Finnish Red Cross, interview (10 October 2022), Specialist Miska Keskinen; Joro, Tuula (undated), *Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana. Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016-2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista*.

transferred to the UMAREK system, which is the client register for the reception of international protection applicants maintained by the Finnish Immigration Service.¹⁰⁵

The skills assessments and opportunities for familiarisation with working life were marketed to the clients of reception centres. The work practice periods were also marketed to Finnish businesses. Information about the skills assessments spread effectively among the clients in reception centres. The results of the project received widespread media coverage, as well as international attention in the networks of the Finnish Red Cross and Accenture. The skills assessments developed by the Finnish Red Cross were used as an example in the United Kingdom, for instance.¹⁰⁶

In the follow-up project entitled *Supporting the employment of applicants for international protection and beneficiaries of temporary protection*, a business mentoring concept was developed. Business mentoring refers to mentoring between entrepreneurs, where an entrepreneur or company that has previously recruited immigrants shares their experience-based expertise and supports a fellow entrepreneur in the recruitment of workers with foreign backgrounds. Mentoring is a concrete and scalable solution for promoting employment and, above all, the willingness of companies to recruit immigrants. Other good practices for promoting the employment of international protection applicants were also identified in the project. Examples of effective practices included projects that have solved challenges locally in their area, solutions developed through cooperation with businesses, and duplicable digital solutions that can be implemented at the national level.¹⁰⁷

The project activities were mainly funded by the Finnish Red Cross. The technology company Accenture has supported the activities on a pro bono basis and by providing a small annual budget for the projects.¹⁰⁸

Challenges and results

The attitudes towards international protection applicants in working life in Finland were perceived as the biggest challenge during the project. The prevailing attitudes presented challenges when it came to finding work practice opportunities for the clients of reception centres. There were also technical challenges in the project, as employment opportunities for all types of skills were not necessarily available in small municipalities. Where an international protection applicant had the opportunity to find employment in a different municipality, they could apply for a transfer to a closer reception centre on the grounds of work.¹⁰⁹

The skills of nearly 2 300 applicants for international protection were assessed during the project. Some 1 080 work practice periods were implemented under the project, and the activities helped

¹⁰⁵ Finnish Red Cross, interview (10 October 2022), Specialist Miska Keskinen.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Finnish Red Cross & Accenture (2022).

¹⁰⁸ Finnish Red Cross, interview (10 October 2022), Specialist Miska Keskinen.

¹⁰⁹ Ibid.

270 applicants for international protection find employment.¹¹⁰ The main outcome of the follow-up project was the business mentoring concept, which was created through a joint development effort and helps support the employment of international protection applicants.¹¹¹

Following the project, skills assessments have become an established practice at all reception centres. According to the interviewee, there are plans to resume the work practice activities when the financial situation stabilises after the end of the war in Ukraine. The Finnish Red Cross has also planned potential follow-up projects, but their funding remains an open issue.¹¹²

Two academic papers have been written on the projects and their results: *Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana, Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016–2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista* by Tuula Joro, and Anna Lauttajärvi-Pietarinen's master's thesis *Nuoret turvapaikanhakijat oman osaamisensa tunnistajina*.

3.2 The OSAKA project of the Finnish Immigration Service

Project starting points and activities

The Finnish Immigration Service's *OSAKA – the development of international protection applicants' work and study activities and skills assessment* project was launched in 2018¹¹³ to develop work and study activities and international protection applicants' skills assessments at reception centres. The project's **goal was to develop a technical tool for skills assessment** that could be implemented across all reception centres.

A steering group was set up for the OSAKA project, consisting of representatives of the key authorities and NGOs involved in reception activities.¹¹⁴ The project also involved close cooperation with the clients and personnel of reception centres. Multidisciplinary and multisectoral cooperation was necessary for determining how the exchange of information between different authorities can be achieved, for example. Skills assessment tools were also discussed on a cooperative basis. Special attention was paid to making information on skills and competencies available to the

¹¹⁰ Finnish Red Cross (14 May 2019).

¹¹¹ H Finnish Red Cross & Accenture (2022).

¹¹² Finnish Red Cross, interview (10 October 2022), Specialist Miska Keskinen. (14.10.2022), Senior Officer Hanna Andersson.

¹¹³ The term of the project was 2 April 2018–31 January 2020.

¹¹⁴ The steering group included representatives from the Finnish Immigration Service, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Education and Culture, the Finnish Red Cross, the Regional State Administrative Agency for Southern Finland, the Uusimaa Employment and Economic Development Office, the Development and Administration Centre for ELY Centres and TE Offices, the South Savo Centre for Economic Development, Transport and the Environment, the City of Tampere, and the Oulu reception centre. The project team was also supported by specialised development groups focusing on work activities, study activities and UMAREK skills assessment development (including teachers of Finnish as a foreign language).

labour administration when a client who has been granted a residence permit is transferred to a municipality and brought within the sphere of integration services.¹¹⁵

Reception centres were invited to indicate their willingness to participate in pilot activities as part of the OSAKA project. There were a total of 12 pilot centres.¹¹⁶ The purpose of the pilot was to identify more extensive tools for organising work and study activities. Surveys aimed at the personnel of reception centres were used to collect information to support the development of work and study activities for international protection applicants. Three multidisciplinary development groups were also assembled as part of the OSAKA project: a work activity development group, a study activity development group and a UMAREK development group focusing on electronic skills assessment. The clients of reception centres were also involved in the development effort by participating in workshops on work and study activities. The workshops were organised at the reception centres that participated in the pilot.¹¹⁷

The target group of the OSAKA project consisted of third-country nationals who have applied for international protection. The project also took into consideration clients belonging to vulnerable groups. In addition to benefiting applicants for international protection, the project also benefited reception centre personnel, the labour administration, other public authorities, and all parties that work with applicants for international protection (including those who have been granted a residence permit).¹¹⁸

The project received funding from the EU's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF).

Challenges and results

The skills assessment tool developed in the OSAKA project has been adopted at all reception centres. At reception centres, a skills assessment is conducted for new applicants for international protection, in which information about the applicant's previous work experience, education and interests is collected. In addition, the skills assessment documents the skills acquired after arriving at Finland, such as progress in Finnish or Swedish language studies. In connection with the skills assessments, efforts were also made to find ways to support and promote international protection applicants' mental health, functional capacity and general level of activity. According to a client survey conducted by the Finnish Immigration Service (2020), applicants for international protection consider it important to be guided towards language instruction and activities.¹¹⁹ Information

¹¹⁵ Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020), *OSAKA - turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan sekä osaamisen kartoittamisen kehittäminen project*; Finnish Immigration Service, interview (14 October 2022), Senior Officer Hanna Anderssen.

¹¹⁶ Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020).

¹¹⁷ Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020); Finnish Immigration Service, interview (14 October 2022), Senior Officer Hanna Anderssen.

¹¹⁸ Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020).

¹¹⁹ Finnish Immigration Service (5 February 2022), *Highlighting the skills of asylum seekers and increasing activity at reception centres*.

collected on international protection applicants' skills, experience and interests in connection with the skills assessments helps connect workers with companies that need labour.¹²⁰

According to a survey conducted as part of the OSAKA project, the personnel at well over half of the participating reception centres felt that the planning, implementation and monitoring of work activities was excessively taxing with the current resources. The factors that made it taxing included the unwillingness of clients to participate, resolving conflicts between clients and recording warnings concerning work activities. According to the reception centre personnel, these stress factors have reduced the piloting and implementation of new forms of work activities in recent years.¹²¹ The verification of certificates and the accreditation of qualifications were also perceived to be challenging. The personnel of reception centres do not have the necessary training or qualifications for this, which is why the skills assessments were planned as a tool that would provide information on the skills of applicants for international protection as extensively as possible without requiring the personnel conducting the skills assessments to verify the content of certificates. The skills assessment is intended to support the activation of international protection applicants by helping them pursue meaningful activities.¹²²

One key outcome of the project was the creation of a functional platform for skills assessment and the systematic documentation of information on skills. It was developed in cooperation with the Finnish Immigration Service's electronic services and Accenture as part of the UMAREK system used by reception centres. One of the key features of the skills assessment is the opportunity to transfer information to Employment and Economic Development Offices and other authorities involved in the integration stage as necessary. This concerns clients who have received a positive decision on their residence permit application.

The project also produced various materials to enhance work and study activities:

- A service palette model that provides practical instructions for the organisation of work and study activities at reception centres.
- A work activity recipe book that contains examples of effective and proven practices used at various reception centres in the context of work activities.
- An update to the plan for study activities, which guides the provision of Finnish language instruction at reception centres.
- An electronic material bank for teachers, which serves as a shared work development tool for teachers employed by reception centres.

¹²⁰ Hammar, Sari (2018), *Kuka tulee Suomeen ja mitä hän osaa?*, Siirtolaisuus – Migration, 4/2018.

¹²¹ Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020).

¹²² Finnish Immigration Service, interview (14 October 2022), Senior Officer Hanna Anderssén.

- An activity marketplace model, which provides tools for coordinating cooperation with the external partners of reception centres.
- Revised guidelines for the organisation of work and study activities at reception centres, drafted in collaboration with senior advisers from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service.¹²³

The assessment of the results of the OSAKA project is based on self-assessment, collected feedback and the steering group's assessments. The feedback received characterised the project as very necessary, and the results of the workshops were found to be highly informative. A number of ideas concerning the need for further development were highlighted by the stakeholders during the project. The system development aspects of the project were successfully carried out, but the skills assessments could be developed further to make them even more useful when a person transitions to working life.¹²⁴

3.3 Startup Refugees network

Project starting points and activities

Startup Refugees is **a non-profit network that aims to connect immigrant jobseekers and employers**. The roots of the network can be traced back to 2015, when over 32 000 applicants for international protection entered Finland. Startup Refugees was established to support refugees, applicants for international protection and other immigrants with regard to employment and entrepreneurship.¹²⁵ The network currently comprises over 1 500 businesses, communities, public sector entities, educational institutions and individuals.¹²⁶

Startup Refugees provides services to all immigrants. **The interviewee estimates that approximately 20–30% of the current users of the service are applicants for international protection.** The number of applicants for international protection has been larger in previous years. In 2015, for example, applicants for international protection represented a majority of the users of the service. Nevertheless, the main focus of the service is on all new immigrants.¹²⁷

Startup Refugees supports immigrants with finding employment and skills development. The network also provides advice to immigrants on starting a company and grants financial support to businesses. The network helps employers with finding suitable candidates, pre-interviews

¹²³ Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020).

¹²⁴ Finnish Immigration Service, interview (14 October 2022), Senior Officer Hanna Anderssén.

¹²⁵ Startup Refugees (2019), *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015–2018*.

¹²⁶ Startup Refugees website (undated).

¹²⁷ Startup Refugees, interview (7 October 2022), Recruitment Manager Sara Dehdashti.

and the screening of applicants, and provides support with organising job interviews when necessary. Startup Refugees also helps employers verify an international protection applicant's right to work, provides multilingual support and offers advice on matters concerning contracts and work permits, for example. In addition, everyone who finds work through Startup Refugees completes Working Life in Finland training.¹²⁸

Jobseekers are free to reject jobs offered through Startup Refugees, and rejecting a job offer does not lead to a temporary suspension of unemployment security. The network's services are free of charge for immigrants.¹²⁹

The activities are marketed through the Startup Refugees network and by taking advantage of various events. Startup Refugees also looks for job opportunities for its clients on recruitment platforms (e.g. Duunitori). The network also contacts various companies directly.¹³⁰

Most of the activities are funded by Finnish or EU project funding (for example, ESF funding). In addition, businesses can provide small-scale support for the activities, either financially or by donating goods. Startup Refugees has also sold some of its training services and materials.¹³¹

Challenges and results

The most significant challenges experienced by Startup Refugees are related to the position of applicants for international protection, legislation, and structural racism encountered by immigrants. Finding employment for highly educated immigrants is another area that has been highlighted as being particularly challenging. Going forward, the challenge is to find work for immigrants that matches their education and qualifications, and to do so on a larger scale. At present, a large proportion of the jobs for which Startup Refugees serves as an intermediary have been employment opportunities that require minimal education, but progress has already been made in the field of IT, software and technical jobs, for example.¹³²

By October 2022, Startup Refugees had helped fill over 1 400 vacancies, provided more than 10 000 training and network opportunities of various kinds, and supported over 600 business teams in starting a company¹³³. These figures are for all clients of Startup Refugees, not only applicants for international protection. Startup Refugees has also conducted assessments of the skills, professional goals and need for support of immigrants. To facilitate the collection of skills profiles, Startup Refugees has developed an application called *Match Made in Startup Refugees*, which it uses to offer work-related and entrepreneurship-related opportunities through its network to those that may benefit from them.

¹²⁸ Startup Refugees website (undated).

¹²⁹ Startup Refugees, interview (7 October 2022), Recruitment Manager Sara Dehdashti.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Startup Refugees, interview (7 October 2022), Recruitment Manager Sara Dehdashti; Startup Refugees, e-mail (21 November 2022), Sara Dehdashti.

¹³³ Does not include applicants for international protection, as they cannot be self-employed in Finland without a residence permit.

Startup Refugees performs project reporting on the project funding it receives. A report has also been written on the activities of Startup Refugees: *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015–2018*. The report is based on Kasper Kylmäälä's master's thesis: *Recognizing Barriers for Refugee Employment With Logistic Regression* (2019). The network's activities are also the topic of Camilla Jokela's thesis *The Startup Refugees network as a political intervention* (2018).

4. Summary

This report examines the access and integration of international protection applicants to the Finnish labour market from the perspectives of legislation and practical measures. The reporting period for this study extends from January 2017 to June 2022.

Section one described statistics on applicants for international protection during the reporting period. The number of applicants for international protection who entered Finland decreased during the period 2017–2021, but the number turned to growth again in 2022 due to Russia’s war of aggression. Applicants aged 18–34 years constitute the largest age group among international protection applicants in Finland. During the period 2017–2021, applicants for international protection primarily came from Iraq, Syria, Turkey, Russia and Somalia. In 2022, Ukrainians were the largest group of applicants.

Statistics on the employment of international protection applicants are not available in Finland. Monitoring the employment of international protection applicants is challenging because they do not need to separately apply for the right to work, and they are also not required to notify the authorities if they find work.

The first section also discusses the legislation governing the employment of applicants for international protection. **International protection applicants’ right to work, and the duration of that right, is governed in Finland by the Aliens Act (301/2004).** Pursuant to section 81, subsection 2(1, 2) of the Aliens Act, aliens who have applied for international protection or lodged a subsequent application have the right to gainful employment without a residence permit when they have produced a valid travel document entitling them to cross the border and have stayed in the country for three months after lodging the application. If the applicant cannot produce the required travel document, the right to work starts six months after lodging the application. Gainful employment means working against payment or other compensation in a contractual relationship under supervision. Paid internships also count as gainful employment. The right to work is unrestricted, which means that an applicant for international protection can work in any field. Applicants for international protection are also not subject to the labour market test. **However, an international protection applicant’s right to work does not extend to entrepreneurship, which means that an international protection applicant cannot be self-employed in Finland.** If they wish to do so, applicants for international protection can lodge a separate application for a residence permit for an entrepreneur.

Pursuant to section 81, subsection 6 of the Aliens Act, an international protection applicant's right to work ceases when the decision to remove the alien from the country is enforceable or their application for international protection has lapsed. The lodging of a subsequent application starts a new waiting period of three or six months if the subsequent application has been lodged on or after 1 June 2019. When a travel document has been presented once and the applicant's identity has been established, a subsequent application starts a new three-month waiting period even if the travel document has been lost or it has expired.

Section two provided more background information on the strategies and measures pertaining to the integration into working life of third-country nationals and applicants for international protection, and integration policy. Applicants for international protection are generally not addressed in the national programmes and strategies. The Act on the Promotion of Immigrant Integration does not apply to applicants for international protection, and they are also not within the scope of employment and economic development services. However, the report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion proposes measures for enhancing the pre-integration services for applicants for international protection. The primary goal of enhancing pre-integration efforts is to speed up the start of integration for immigrants who enter Finland. The organisation of pre-integration services is primarily the responsibility of reception centres.

Pre-integration activities concerning applicants for international protection refers to measures implemented at reception centres before a residence permit is granted, the aim of which is to strengthen the international protection applicant's agency while simultaneously supporting their preparedness for integration if they are granted a residence permit. Pre-integration activities include, for example, work and study activities, referring applicants to activities outside reception centres, solutions that enable gainful employment (e.g. payment card), measures that make the transition to a municipality easier, and strengthening the applicants' agency in managing their day-to-day affairs. The report proposes that pre-integration measures should be developed by providing stronger guidance and advisory services as well as opportunities for becoming familiar with the training, education and employment options and services in the region in question, right from the early stages of the permit process. **Reception centres also have a technical tool for skills assessment at their disposal. They can use the tool to assess a client's skills and competencies and document them in the form of a CV.** Applicants can use the print-out of the skills assessment when applying for work, for instance. The employment of applicants for international protection is also supported by issuing prepaid payment cards to the clients of reception centres. A payment card enables the payment of wages directly to an applicant for international protection if they are unable to open a bank account due to not having a passport, for example.

Section two also described the public and policy debates during the period 2017–2022.

The debates have been focused particularly on the waiting periods involved with international protection applicants' right to work and related legislative reforms. Waiting periods concerning the right to work have been criticised for making it more difficult for applicants for international protection to become employed. On the other hand, the waiting periods have been viewed as necessary for preventing the use of the asylum system purely for the purpose of obtaining the right to work. In particular, the amendment to the Aliens Act that entered into force in June 2019 provoked discussion because it was perceived to be difficult to understand and was seen to further diminish international protection applicants' opportunities to find work. The most significant amendment concerned the effect of subsequent applications on the right to work. Following the amendment, a subsequent application leads to the cessation of the right to work and starts a new waiting period. Prior to the amendment, an applicant for international protection could continue to work immediately after lodging a subsequent application if they previously had a valid right to work. The legislative amendment aimed to reduce the possibilities of abusing the subsequent application procedure related to international protection and to guide the applicants to present, in their first application, all the facts and grounds that they are aware of and that are relevant to the application for international protection.

The practices for verifying the validity of an international protection applicant's right to work have also been the subject of debate. An applicant for international protection is not legally required to have a certificate of the right to work, but the employer is nevertheless required to verify that the employee has the right to work. Effective from 24 January 2023, applicants for international protection and employers have had the opportunity to **send an enquiry by e-mail, free of charge, to the Finnish Immigration Service to obtain information on the status of the right to work**. They will receive a reply to the e-mail indicating whether the person's right to work is currently valid. Prior to the introduction of the e-mail service, the right to work could be verified by requesting the Finnish Immigration Service to provide a certificate of the right to work. The cost of the request for a certificate was €50. The practice of verifying the right to work has come under criticism for the certificates not stating the status of the applicant's right to work as clearly and comprehensively as they should. It is also unclear how often the validity of the right to work should be verified, as the right to work can, in practice, cease at any time.

The position and employment opportunities of applicants for international protection in general have also been the subject of occasional debate. It has been noted that applicants for international protection perceive the waiting periods concerning the right to work to be unfair because applicants for temporary protection obtain the right to work immediately upon lodging their application.

Section three focused on the challenges faced by applicants for international protection in Finnish working life. The section also highlighted projects that have sought to promote international protection applicants' access to the labour market.

There are challenges related to legislation as well as current practices and the prevailing attitudes. Ambiguities related to the right to work complicate the employment of applicants for international protection, as verifying the validity of the right to work is difficult from the perspective of employers. The uncertainty associated with hiring an applicant for international protection was increased by the amendment to the Aliens Act, pursuant to which the waiting period concerning the right to work starts anew every time the person lodges a subsequent application.

According to the project report published by the Finnish Red Cross in 2022, the general challenges faced by applicants for international protection can be summarised as 1) the lack of a common language, and the high level of language proficiency requirements, 2) the challenges associated with recognising an immigrant's existing skills and qualifications in Finland, 3) problems related to the reach of information concerning employment, and 4) the prevailing attitudes in working life in Finland.

The Finnish Red Cross began conducting skills assessments on applicants for international protection as part of its project entitled *Recognising the skills of applicants for international protection and residence permit holders and supporting their preparedness for working life*. Initially, the skills assessments were linked to the goal of finding suitable placement opportunities for work practice periods to allow international protection applicants to familiarise themselves with working life in Finland. As the skills assessments were carried out, they began to serve as discussions on the individual's strengths and resources, providing opportunities to encourage the immigrant to put their skills to use. The follow-up project entitled *Supporting the employment of applicants for international protection and beneficiaries of temporary protection* was aimed at identifying obstacles to employment and assessing ways to promote the employment of applicants for international protection and beneficiaries of temporary protection. A business mentoring concept that supports employment was developed on the basis of the potential solutions suggested in the project.

After 2015, it was recognised in Finland that the activation opportunities offered by reception centres to their clients should be re-evaluated. Related development efforts were made in the Finnish Immigration Service's *OSAKA – the development of international protection applicants' work and study activities and skills assessment* project. According to the project plan, the aim was to support and promote international protection applicants' mental health, functional capacity and activity by developing reception centres' work and study activities and skills assessments. The goals of the project concerned the entire reception system on a nationwide

basis. One key outcome of the project was the creation of a functional platform for skills assessment and the systematic documentation of information on skills as part of the UMAREK system used by reception centres. In connection with this, the assessment of international protection applicants' skills was implemented across all reception centres in Finland. The project also produced revised guidelines for the organisation of work and study activities at reception centres.

The *Startup Refugees* network was established to support refugees, applicants for international protection and other immigrants with regard to employment and entrepreneurship. The network helps employers with finding suitable candidates, pre-interviews and the screening of applicants, and provides support with organising job interviews when necessary. Startup Refugees also helps employers verify an international protection applicant's right to work, provides multilingual support and offers advice on matters concerning contracts and work permits, for example. The Startup Refugees network comprises businesses, organisations, public sector entities, educational institutions and individuals. Startup Refugees also helps its clients create a professional profile and has developed a technical application for that purpose. To date (October 2022), Startup Refugees has helped immigrants fill over 1 400 vacancies¹³⁴ and provided thousands of training and networking opportunities of various kinds.

The employment of applicants for international protection is generally seen as an important issue, but promoting their employment would require more diverse cooperation between the authorities and a clearer division of responsibilities. There is no single public authority in Finland that is responsible for promoting the employment of applicants for international protection, and pre-integration efforts at reception centres are largely carried out alongside other activities. Indeed, non-governmental and volunteer organisations currently play a central role in supporting and promoting the employment of applicants for international protection.

¹³⁴ The figures are for all immigrants, not only applicants for international protection.

Sources

Expert interviews and e-mails

Finnish Immigration Service, interview (26 September 2022), Senior Adviser Kaisa Rontu.

Finnish Immigration Service, interview (14 October 2022), Senior Officer Hanna Anderssen.

Startup Refugees, interview (7 October 2022), Recruitment Manager Sara Dehdashti.

Ministry of the Interior, e-mail (24 October 2022), Legislative Counsellor Jorma Kantola.

Ministry of the Interior, e-mail (18 October 2022).

Finnish Red Cross, interview (10 October 2022), Specialist Miska Keskinen.

Startup Refugees, e-mail (21 November 2022), Sara Dehdashti.

Legal sources

Finnish Parliament (2018), *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 273/2018vp*, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_273+2018.aspx. Cited 21 September 2022.

Finnish Parliament (2020a), *Hallituksen esitys HE 65/2020 vp*, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_65+2020.aspx. Cited 9 September 2022.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Cited 19 December 2022.

Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (745/2022), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. Cited 1 October 2022.

Act on Public Employment and Business Services (916/2012), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>. Cited 10 October 2022.

Act temporarily amending the Aliens Act (487/2020), issued in Naantali on 26 June 2020, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200487>. Cited 13 October 2022.

Act temporarily amending the Aliens Act (549/2010), issued in Helsinki on 11 June 2010, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100549#Pidm45949343687328>. Cited 13 October 2022.

Lisäselvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 65/2020 vp), Ministry of the Interior (13 May 2020) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-302585.pdf>. Cited 3 November 2022.

Aliens Act (30 April 2004/301), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. Cited 17 October 2022.

Aliens Act (301/2004) (original provision 30 April 2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040301#Pidm45949344575968>. Cited 13 October 2022.

The Chancellor of Justice of the Government of Finland (15 December 2022 OKV/2005/10/2022), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat*, <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2022/20228370>. Cited 30 December 2022

The Chancellor of Justice of the Government of Finland (29 November 2022 OKV/3210/10/2021), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämä työnteko-oikeustodistus*, <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2022/20228333>. Cited 30 December 2022.

Valtion virkamieslaki (1994/750), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750#L3P7>. Cited 31 October 2022.

Literature references

Aaltonen (30 October 2019), *Hallitusohjelman kirjaus turvapaikanhakijoiden työluvista*, <https://valtteriaaltonen.fi/2019/10/30/hallitusohjelman-kirjaus-turvapaikanhakijoiden-tyoluvista/>. Cited 20 September 2022.

Finnish Parliament (2020b), *Kirjallinen kysymys turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tarkistamisesta*, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_34+2020.pdf. Cited 23 September 2022.

European Migration Network (EMN) Finland (2021), *Annual Report on Migration and Asylum - Finland 2020*, Helsinki: European Migration Network, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-12-5>. Cited 12 October 2022.

European Migration Network (EMN) Finland (2022), *Annual Report on Migration and Asylum - Finland 2021*, Helsinki: European Migration Network, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-23-1>. Cited 12 October 2022.

Hammar, Sari (2018), *Kuka tulee Suomeen ja mitä hän osaa?*, *Siirtolaisuus – Migration*, 4/2018, pp. 5–7. <https://siirtolaisuus-migration.journal.fi/article/view/89394/48792>. Cited 15 September 2022.

Helsingin Sanomat (16 December 2022), *Sisäministeri Mikkonen vaatii turvapaikanhakijoille työoikeutta ja saatavuusharkinnasta luopumista*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009271660.html>. Cited 3 February 2023.

Iltalehti (2020), *Laajennettu työnteko-oikeus koskisi 1000 turvapaikanhakijaa – "Turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon"*, <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/bf296316-6374-40d3-83fe-05af3cb5060f>. Cited 23 September 2022.

Iltalehti (2018), *Raksayrittäjä tuskastui sääntö-Suomeen: Turvapaikanhakijoita käännytetään työmailta, koska työnteko-oikeuden varmistaminen on tehty liian vaikeaksi*, <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/fdd76804-9fe3-46ce-a42f-90ac2801680b>. Cited 26 September 2022.

Joro, Tuula (undated), *Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana. Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016-2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista*. <https://www.allyouthstn.fi/wp-content/uploads/2019/05/Loppuraportti-2019-UEF-Osaamiskartoitukset.pdf>. Cited 15 September 2022.

Kaleva (6 June 2019), *Migri: Hallituksen tavoite ristiriidassa tuoreen lakimuutoksen kanssa – Kielteinen turvapaikkapäätös vie työnteko-oikeuden aiempaa nopeammin*, <https://www.kaleva.fi/migri-hallituksen-tavoite-ristiriidassa-tuoreen-la/1708123>. Cited 16 September 2022.

Centre of Expertise in Immigrant Integration (2022), *Services of the TE offices*, <https://kotoutuminen.fi/en/services-of-te-offices>. Cited 10 October 2022.

Finnish Immigration Service (23 January 2023), *You can ask about your right to work free of charge by email from 24 January 2023*, <https://migri.fi/en/-/you-can-ask-about-your-right-to-work-free-of-charge-by-email-from-24-january-2023>. Cited 29 March 2023.

Finnish Immigration Service (1 June 2022), *Specialists' and start-up entrepreneurs' entry becomes quicker – fast track service will be introduced on 1 June*. <https://migri.fi/en/-/specialists-and-start-up-entrepreneurs-entry-becomes-quicker-fast-track-service-will-be-introduced-on-1-june>. Cited 13 October 2022.

Finnish Immigration Service (5 February 2022), *Highlighting the skills of asylum seekers and increasing activity at reception centres*, <https://migri.fi/en/-/turvapaikanhakijoiden-osaaminen-esille-ja-lisaa-aktivoivaa-tekemista-vastaanottokeskuksiin>. Cited 26 October 2022.

Finnish Immigration Service (17 January 2022), *Return of funds from asylum seekers' prepaid cards has not been resolved, search for solution continues*, <https://migri.fi/en/-/return-of-funds-from-asylum-seekers-prepaid-cards-has-not-been-resolved-search-for-solution-continues>. Cited 27 September 2022.

Finnish Immigration Service (2021), *Suomalaisen yhteiskunnan kurssi - Työssä Suomessa*, [https://migri.fi/documents/5202425/62411521/\(fi\)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf/aff0580b-6fb5-1acf-31c8-d1f2231481a0/\(fi\)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf?version=1.0&t=1614260608435](https://migri.fi/documents/5202425/62411521/(fi)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf/aff0580b-6fb5-1acf-31c8-d1f2231481a0/(fi)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf?version=1.0&t=1614260608435). Cited 13 October 2022.

Finnish Immigration Service (26 August 2019), *Finnish Immigration Service to issue certificates on asylum seekers' right to work as of 1 September 2019*, https://migri.fi/-/maahanmuuttovirasto-antaa-todistuksia-turvapaikanhakijan-tyonteko-oikeudesta-1-9-2019-alkaen?languageId=en_US. Cited 23 September 2022.

Finnish Immigration Service (undated a), *Asylum seeker's right to work*, <https://migri.fi/en/asylum-seeker-s-right-to-work>. Cited 17 October 2022.

Finnish Immigration Service (undated b), internal guidelines of the Permit and Nationality Unit.

Finnish Immigration Service (undated c), *Residence permit application for an employed person (TTOL)*, <https://migri.fi/en/residence-permit-for-an-employed-person>. Cited 31 October 2022.

Finnish Immigration Service (undated d), *Ohje työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa*.

Finnish Immigration Service & Ministry of Economic Affairs and Employment (2020), *OSAKA - turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan sekä osaamisen kartoittamisen kehittäminen project*.

Finnish National Agency for Education (undated), *Regulated professions in Finland*, <https://www.oph.fi/en/services/regulated-professions-finland>. Cited 31 October 2022.

Sandberg, Tanja & Stordell, Elina (2016), *Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen*, https://okm.fi/documents/1410845/4240776/VOK-raportti_2016/86ea0123-d929-4aa6-b453-95eaa1ec2dd7/VOK-raportti_2016.pdf?t=1490689278000. Cited 25 October 2022.

Startup Refugees (2019), *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015–2018*, <https://startuprefugees.com/wp-content/uploads/2020/01/Employment-of-asylum-seeker-in-Finland-by-Startup-Refugees.pdf>. Cited 26 October 2022.

Startup Refugees website (undated), <https://startuprefugees.com/>. Cited 26 October 2022.

STT (14 May 2019), *Punainen Risti kartoitti yli 2 000 turvapaikanhakijan osaamisen: Suomen työmarkkinoille vaikea päästä osaamisesta huolimatta*, <https://www.sttinfo.fi/tiedote/punainen-risti-kartoitti-yli-2-000-turvapaikanhakijan-osaamisen-suomen-tyomarkkinoille-vaikea-paasta-osaamisesta-huolimatta?publisherId=1504&releaseId=69857885>. Cited 14 October 2022

Suomen Kuvalehti (2022), *Toisille töitä, toisille ei, Ukrainalaiset ovat saaneet luvan työntekoon helpommin kuin moni turvapaikanhakija – "Asetelma luo katkeruutta"*, <https://suomenkuvalehti.fi/kotimaa/ukrainalaiset-ovat-saaneet-luvan-tyontekoon-helpommin-kuin-moni-turvapaikanhakija-asetelma-luo-katkeruutta/>. Cited 27 September 2022.

Finnish Red Cross (14 May 2019), *Suosituksat: Turvapaikanhakijoiden osaamiskartoitukset ja työelämään tutustuminen*, <https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00143/c0f07939-8eb6-47fd-bc70-06a24c03bf60.pdf>. Cited 25 October 2022.

Finnish Red Cross & Accenture (2022), *Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistymisen tukeminen*. Finnish Red Cross project report.

Ministry of Economic Affairs and Employment (6 October 2022), *Key aim of the Integration Act reform is to speed up integration and employment of immigrants*, https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/kotoutumislain-kokonaisuudistuksen-tarkein-tavoite-on-maahanmuuttaneiden-kotoutumisen-ja-tyollistymisen-nopeutuminen-?languageId=en_US. Cited 20 October 2022.

Ministry of Economic Affairs and Employment (undated), *Promotion of migration of talents*, <https://tem.fi/en/promotion-of-migration-of-talents>. Cited 26 October 2022

Ministry of Economic Affairs and Employment (2022), *Talent Boost programme*, <https://tem.fi/en/talent-boost-en>. Cited 13 October 2022.

Ministry of Economic Affairs and Employment (2021), *Työelämän monimuotoisuusohjelma – Toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162933>. Cited 9 September 2022.

Finnish Government (2021a), *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>. Cited 27 September 2022.

Finnish Government (2021b), *Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163237>. Cited 10 October 2022.

Finnish Government (2021c), *Roadmap for Education-based and Work-based Immigration 2035*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163576>. Cited 13 October 2022.

Yle (8 June 2019), *Lännen Media: Migri jakoi väärää tietoa työntajille ja turvapaikanhakijoille – moittii nyt ulkomaalaislain muutosta hankalasti tulkittavaksi*, <https://yle.fi/uutiset/3-10821985>. Cited 16 September 2022.

Yle (13 October 2015), *Puolen vuoden työluvan odotus turhauttaa turvapaikanhakijaa: "Haluan vain tehdä työtä, teen mitä tahansa"*, <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2015/10/13/puolen-vuoden-tyoluvan-odotus-turhauttaa-turvapaikanhakijaa-haluan-vain-tehda>. Cited 13 October 2022.

Statistics

Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data* [migr_asyappctza], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA_custom_5675087/default/table?lang=en. Cited 19 September 2022.

Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data* [migr_asyappctzm], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZM_custom_5675270/default/table?lang=en. Cited 17 September 2022.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
FIN-00086 Finnish Immigration Service

+358 (0) 295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

EMN-TUTKIMUS 2023

Turvapaikanhakijoiden pääsy ja integroituminen työmarkkinoille

– Suomen kansallinen raportti



Euroopan unionin
rahoittama

Turvapaikanhakijoiden pääsy ja integroituminen työmarkkinoille – Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-7427-35-4 (PDF)

Pysyvä osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-35-4>

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Seuraavat tiedot on toimitettu ensisijaisesti tämän EMN-tutkimuksen vertailuraporttia varten. EMN Suomi on toimittanut tietoja, jotka sen näkemyksen mukaan ovat ajantasaisia, objektiivisia ja luotettavia tämän tutkimuksen kontekstissa ja puitteissa. Tiedot eivät välttämättä ole tyhjentävä kuvaus tilanteesta eivätkä ne välttämättä edusta Suomen virallista politiikkaa kokonaisuudessaan.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Erityisasiantuntija Samuli Volanen (EMN Suomi)

Erityisasiantuntija Sanna Malkki (EMN Suomi)

Erityisasiantuntija Riikka Rantala (EMN Suomi)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

PL 10

00086 Maahanmuuttovirasto

Puh. 0295 430 431

[emn\(at\)migri.fi](mailto:emn(at)migri.fi)

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Julkaisija Euroopan muuttoliikeverkosto, Helsinki 2023

Ulkoasu ja taitto OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Johdanto	50
1. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus.....	52
1.1 Turvapaikanhakijat tilastojen valossa	52
1.2 Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva lainsäädäntö	55
1.3 Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevat lainsäädäntömuutokset	57
2. Kolmansien maiden kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden työelämäintegraatio	61
2.1 Kotoutumista ja työllisyyttä edistävä politiikka, strategiat ja toimet Suomessa	61
2.2 Työllistymistä edistävät toimet valtionhallinnossa	63
2.3 Julkinen keskustelu	66
3. Työllistymisen haasteet ja työllistymistä edistävät hankkeet	70
3.1 Suomen Punaisen Ristin hankkeet	71
3.2 Maahanmuuttoviraston OSAKA-hanke	74
3.3 Startup Refugees -verkosto	76
4. Yhteenveto	79
Lähteet.....	83

Johdanto

Tämä turvapaikanhakijoiden työmarkkinaintegraatiota koskeva Suomen kansallinen raportti perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston EU-tason vertailuraporttiin kerättyyn tietoon. Vuonna 2023 julkaistavassa vertailuraportissa tarkastellaan turvapaikanhakijoiden pääsyä ja integroitumista työmarkkinoille eri EU-maissa. Suomen kansalliseen raporttiin koostettu tieto luo yleiskuvan turvapaikanhakijoiden työelämämahdollisuuksista ja -haasteista Suomessa. Raporttia varten on haastateltu Maahanmuuttoviraston henkilöstöä ja kolmannen sektorin järjestötoimijoita. Aineistona on käytetty muun muassa lainsäädäntöä, aiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja Eurostat-tilastoja. Tutkimuksen tarkastelujakso ulottuu vuodesta 2017 kesäkuuhun 2022. Raportti jakautuu neljään lukuun.

Ensimmäisessä luvussa kuvataan turvapaikanhakijoita koskevia tilastoja ja tarkastellaan turvapaikanhakijan työntekoa koskevaa lainsäädäntöä. Hakijoiden määrät laskivat Suomessa selvästi vuosina 2017-2021 ja erityisesti huippuvuodesta 2015. Hakijamäärät olivat matalimmillaan vuosina 2020-2021 COVID-19-pandemiasta johtuen. Vuonna 2022 hakijamäärät jälleen kasvoivat Ukrainan sodan seurauksena.

Turvapaikanhakijoiden työllistymistä koskevia tilastoja ei ole saatavilla. Tilastointia ei voida tehdä esimerkiksi hakemusten perusteella, sillä turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislakiin, eikä sitä tarvitse hakea erikseen. Työnteko-oikeus astuu automaattisesti voimaan joko kolme tai kuusi kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen riippuen siitä, onko hakijalla voimassa oleva matkustusasiakirja. Työnteko-oikeus on rajoittamaton, mutta se koskee ainoastaan ansiotyötä eli turvapaikanhakija ei voi työskennellä Suomessa yrittäjänä.¹

Toinen luku käsittelee turvapaikanhakijoiden työmarkkinaintegraatiota edistäviä politiikkalinjauksia ja strategioita. Turvapaikanhakijoita ei ole sisällytetty yleisiin maahanmuuttajien työllisyyttä koskeviin toimenpideohjelmiin. Laki kotoutumisen edistämisestä ei koske turvapaikanhakijoita, eivätkä turvapaikanhakijat kuulu työvoima- ja elinkeinopalvelujen piiriin. Suomella ei myöskään ole erillistä turvapaikanhakijoiden työllisyyttä koskevaa strategiaa. *Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista* esitetään turvapaikanhakijoita koskevia esikotouttavien toimien. Esikotouttavana toimintana mainitaan muun muassa työ- ja opintotoiminta, hakijoiden ohjaaminen vastaanottokeskusten ulkopuoliseen toimintaan ja ansiotyön mahdollistavat ratkaisut, kuten prepaid-maksukortti. Esikotouttavalla työllä vahvistetaan turvapaikanhakijan omaa toimijuutta, mutta samalla tuetaan turvapaikanhakijan valmiuksia kotoutumiseen, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa. Esikotouttavan toiminnan järjestäminen on pääasiassa vastaanottokeskusten vastuulla.

¹ Turvapaikanhakijalla on oikeus hakea käsittelyssä olevasta turvapaikkahakemuksesta huolimatta myös muita oleskelulupia. Turvapaikanhakija voi halutessaan hakea yrittäjän oleskelulupaa ja siten saada oikeuden toimia yrittäjänä. Oleskelupa voidaan myöntää, vaikka turvapaikkahakemuksen käsittely olisi vielä kesken.

Luvussa kolme nostetaan esille turvapaikanhakijoiden työllistymistä tukevia hyviä käytäntöjä ja tarkastellaan haasteita, joita turvapaikanhakijat kohtaavat Suomen työmarkkinoilla. Työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä on useita. Suomen työmarkkinoilla esiintyvät syrjivät asenteet ja rasismi vaikeuttavat kaikkien ulkomaalaistaustaisten työllistymistä. Lisäksi työmarkkinoiden korkeat kielivaatimukset ja maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen liittyvät haasteet hankaloittavat työnsaantia. Myös työnteko-oikeuden voimassaoloon liittyvät epäselvyydet vaikeuttavat työllistymistä, sillä työnantajien näkökulmasta työnteko-oikeuden voimassaolon selvittäminen on hankalaa ja työnteko-oikeus voi katketa milloin tahansa. Turvapaikanhakijoiden työllistymisen haasteisiin on pyritty vastamaan erilaisin hankkein ja uudistuksin. Tässä raportissa esitellään hyvinä käytäntöinä Maahanmuuttoviraston OSAKA-hanke, Suomen Punaisen Ristin kaksi turvapaikanhakijoiden työllistymistä tukevaa hanketta sekä Start-up Refugees -verkosto, joka auttaa turvapaikanhakijoita ja muita maahanmuuttajia työllistymisessä ja taitojen kehittämässä.

1. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

1.1 Turvapaikanhakijat tilastojen valossa

Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä laski selvästi tutkimuksen tarkastelujaksolla (2017 – kesäkuu 2022) ja erityisesti huippuvuodesta 2015, joskin vuoden 2022 hakijatilastoissa on kasvua Venäjän hyökkäyssodan seurauksena. **Tämän tutkimuksen tilastot käsittävät vain työikäiset turvapaikanhakijat, joihin Eurostat-tilaston mukaan lasketaan kaikki yli 14-vuotiaat.**² Tutkimuksessa mainitaan, onko luvuissa kyse ensimmäisen hakemuksen jättäneistä turvapaikanhakijoista vai sekä ensimmäisen että uusintahakemuksen³ jättäneistä yhteensä.

Turvapaikanhakijamäärät olivat matalimmillaan vuosina 2020-2021 COVID-19-pandemian seurauksena.⁴ Turvapaikanhakijoiden määrä oli erityisen alhainen, kun otetaan huomioon, että suuri osa näinä vuosina vireille tulleista turvapaikkahakemuksista oli uusintahakemuksia.⁵ Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että turvapaikkahakemusten alhaiseen määrään vaikutti erityisesti se, että vain pieni osa maailman pakolaisista pääsi muuttamaan pois konfliktialueilta ja niiden läheisyydestä.⁶ Sen sijaan vuoden 2022 tammi-kesäkuussa turvapaikanhakijamäärät kasvoivat.

Vuosi	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (tammi-kesäkuu)
Työikäiset turvapaikanhakijat (ensimmäisen ja uusintahakemuksen jättäneet yhteensä)	3 880	3 555	3 465	2 580	2 075	2 435
Ensimmäisen hakemuksen jättäneet	3 245	2 180	1 680	1 125	1 030	1 990
% naishakijoita (kaikista hakijoista yhteensä)	24,74 %	24,75 %	27,27 %	22,67 %	25,78 %	52,98 %
% mieshakijoita (kaikista hakijoista yhteensä)	75,26 %	75,25 %	72,58 %	77,33 %	73,98 %	46,61 %

² Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data* [migr_asyappctza]; Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data* [migr_asyappctzm].

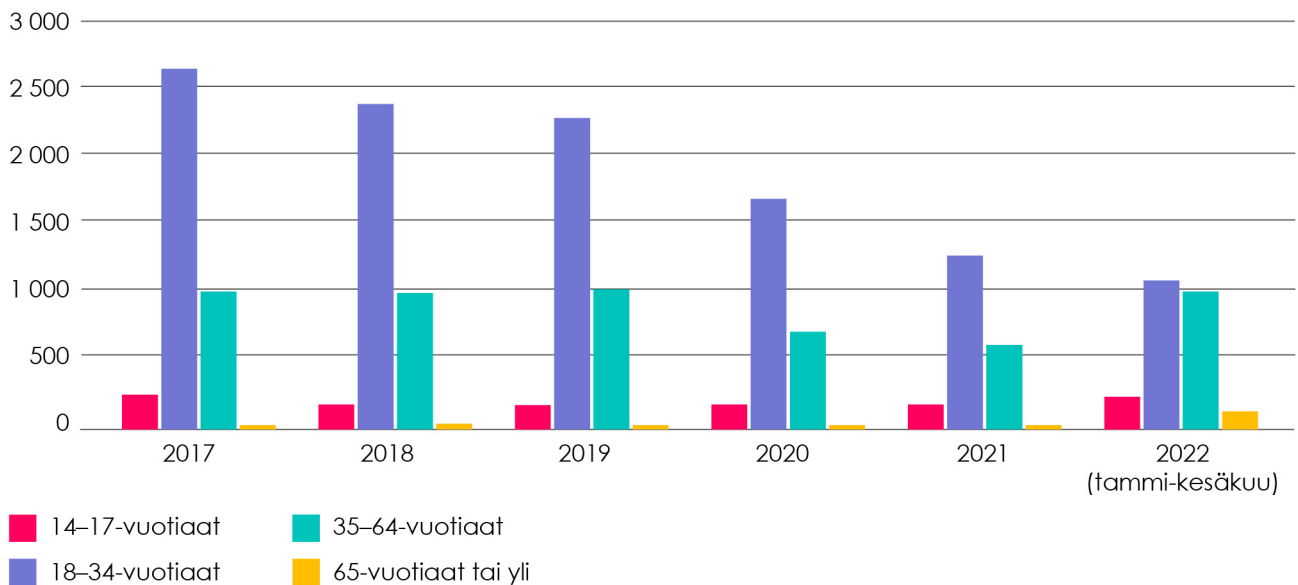
³ Uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen (UikL 102 §).

⁴ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Suomi (2021), Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti – Suomi 2020, Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.

⁵ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Suomi (2022), Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti – Suomi 2021, Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.

⁶ Maahanmuuttovirasto (26.1.2022), *Maahanmuuton tilastot 2021: Ennätysmäärä haki oleskelulupaa työn perusteella.*

Turvapaikanhakijat ikäryhmittäin



Kuvaaja 1. 18–34-vuotiaat muodostavat suurimman ikäryhmän turvapaikkaa Suomesta hakeneista. Seuraavaksi suurin ikäryhmä koostuu 35–64-vuotiaista.

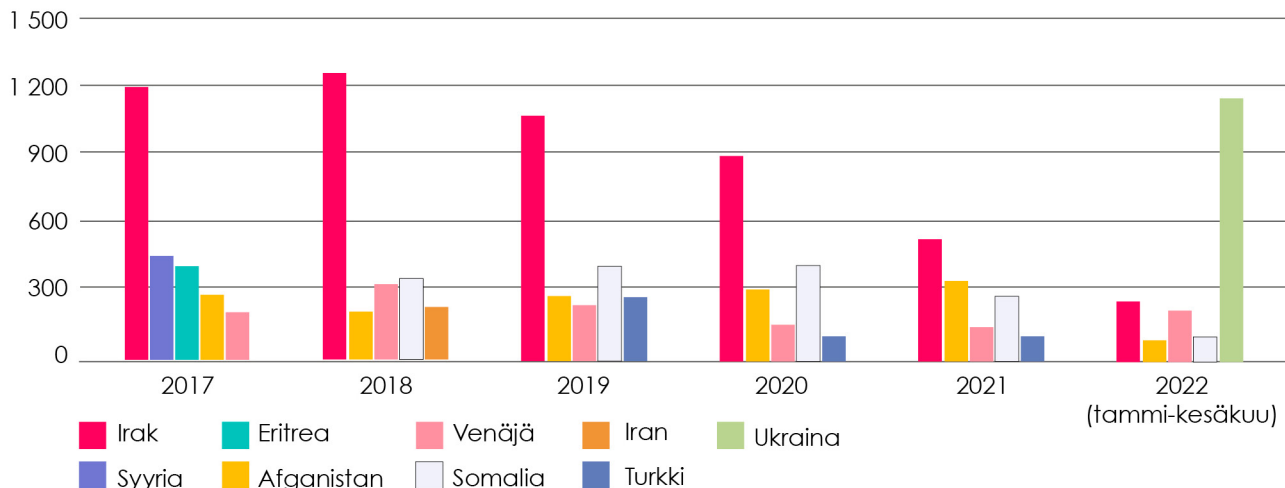
Vuoden 2022 tammi-kesäkuun hakijoissa 18–34-vuotiaiden ikäryhmä on suurin: 1075 hakemusta (joista ensimmäisen hakemuksen jättäneitä 820). Toiseksi suurin ikäryhmä on 35–64-vuotiaat: 995 hakijaa (joista ensimmäisen hakemuksen jättäneitä 825).

Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista valtaosa on miehiä. Vuosina 2017–2021 mieshakijoita kaikista hakijoista oli 73–77%. Ensimmäisen hakemuksen jättäneiden osalta tilanne näyttää samalta: mieshakijoita on ajanjaksolla 62–76%.

Vuonna 2022 (tammi-kesäkuussa) sukupuolijakauma näyttää toisenlaiselta: ensimmäisen hakemuksen jättäneissä naisia on 1200 ja miehiä 785. Tämä on seurausta helmikuussa alkaneesta Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainassa. Jos lasketaan yhteen myös uusintahakemuksen jättäneet, tilanne tasoittuu: naisia 1290 ja miehiä 1135.

Tutkimuksen tarkastelujaksolla hakijat (top-5) tulivat seuraavista maista:

Turvapaikanhakijoiden lähtömaat



Kuvaaja 2. Vuosina 2017-2021 turvapaikanhakijat tulivat hyvin pitkälti samoista maista, mutta Ukrainan sota näyttäisi muuttaneen tilanteen kuluvan vuoden osalta.

Suomessa ei tilastoida turvapaikanhakijoiden työllistymistä

Suomessa ei ole saatavilla turvapaikanhakijoiden työllistymistä koskevia tilastoja. Tilastointia ei voida tehdä esimerkiksi hakemusten perusteella, sillä turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislakiin, eikä sitä tarvitse hakea erikseen. Turvapaikanhakijan ei myöskään tarvitse ilmoittaa työllistymisestään. Turvapaikanhakija ei voi ilmoittautua TE-toimistoon työnhakijaksi ennen kuin hänellä on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, joten turvapaikanhakijoiden työllistymistä ei voida seurata myöskään TE-toimistojen tilastoissa.

Turvapaikanhakijoiden työllistymisastetta on selvitetty eduskunnan hallintovaliokunnan pyytävässä sisäministeriöltä lisäselvitystä hallituksen esitykseen (HE 65/2020 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta. Lisäselvityspyynnössä valiokunta pyysi arviota siitä, kuinka moni kansainvälistä suojelua hakeva on työllistynyt työnteko-oikeutensa nojalla. Maahanmuuttovirasto totesi selvityksessään, ettei se tilastoi työssäkävien turvapaikanhakijoiden määriä, eikä virastolla siksi ole tarkkaa tietoa työssäkävien turvapaikanhakijoiden lukumääristä. Selvityksessä kerrotaan, että Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2019 vastaanottokeskuksille kyselyn, jossa pyydettiin arvioimaan työssäkävien turvapaikanhakijoiden määriä. Kyselyn perusteella **työssäkävyiä arvioitiin olleen silloin vastaanottokeskuksessa majoittuvista hakijoista 19,6 %, yksityismajoituksessa asuvista 28,6% ja yhteensä kaikista hakijoista 23.1 %**.⁷

⁷ Lisäselvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

1.2 Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva lainsäädäntö

EU:n vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijat pääsevät työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekopäivästä, jos toimivaltainen viranomainen ei ole tehnyt ensimmäistä päätöstä eikä viive johdu hakijasta.⁸

Suomessa kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeudesta ja sen kestosta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 81 b ja 81 c §:ssä.⁹ Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus alkaa kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua kansainvälisen suojelun hakemuksen jättämisestä. Ulkomaalaislain 81 b §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt asiaa koskevan uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän on esittänyt rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan¹⁰ ja hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kolme kuukautta. Jos hakijalla ei ole vaadittavaa matkustusasiakirjaa, työnteko-oikeus alkaa kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.¹¹ **Voimassa oleva matkustusasiakirja auttaa siis saamaan työnteko-oikeuden aikaisemmin, mutta sitä ei vaadita työnteko-oikeuden saamiseksi.**

Ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.¹²

Työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislakiin, eikä hakijan tarvitse tehdä erillistä hakemusta tai saada hallinnollista päätöstä työnteko-oikeuden saamiseksi.¹³ Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön työnteko-oikeus astuu automaattisesti voimaan joko kolme tai kuusi kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen.¹⁴ Kansainvälistä suojelua hakenut henkilö voi työskennellä vain, jos hänen työnteko-oikeutensa on voimassa. Asiakasohje turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta on saatavilla 12 eri kielellä ja se annetaan kaikille hakijoille heti kansainvälisen suojelun hakemisen yhteydessä.¹⁵ Hakijaa ohjeistetaan työpaikan hankkiessa itse selvittämään, onko työnteko-oikeus alkanut ja edelleen voimassa. Hakijaa ohjeistetaan myös kertomaan heti työnantajalleen, mikäli hänen työnteko-oikeutensa päättyy, sillä hakija voi syyllistyä rikkomukseen tai rikokseen, jos hän työskentelee ilman työnteko-oikeutta.¹⁶

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/33/EU), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu).

⁹ Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

¹⁰ Ulkomaalaislain 11 §:n 1 mom. 1 kohta.

¹¹ Valtioneuvosto (2021a), Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan; Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

¹² Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

¹³ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a), Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus.

¹⁴ Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301), 79 §.

¹⁵ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a).

¹⁶ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a).

Myös työnantajan on varmistuttava siitä, että turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on voimassa. Ulkomaalaislain (301/2004) 82 §:n mukaan **työnantajalla on velvollisuus varmistaa, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on työnteko-oikeus.**¹⁷ Työnantaja voi syyllistyä rikkomukseen tai rikokseen, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta johtuen pitää palveluksessaan työntekijän, jolla ei ole oikeutta työntekoon.¹⁸ Laissa ei ole säädetty miten ja kuinka usein työnantajan on tarkistettava työllistämänsä ulkomaalaisen työnteko-oikeuden voimassaolo. Halutessaan turvapaikanhakija tai työnantaja voi kysyä **työnteko-oikeuden tilasta Maahanmuuttovirastolta maksutta sähköpostilla.** Sähköpostin vastausviestissä kerrotaan, onko henkilön työnteko-oikeus voimassa kyseisellä hetkellä. Lain mukaan turvapaikanhakija ei kuitenkaan tarvitse erillistä todistusta työnteko-oikeudesta.¹⁹

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus koskee ainoastaan ansiotyötä eli turvapaikanhakija ei voi työskennellä Suomessa yrittäjänä. Ansiotyö tarkoittaa työtä, josta saa palkkaa tai muuta korvausta ja jota tehdään työsuhteessa johdon ja valvonnan alaisena. Myös työharjoittelu, josta saa palkkaa, katsotaan ansiotyöksi. Jos turvapaikanhakija haluaa toimia yrittäjänä, hänen tulee hakea yrittäjän oleskelulupaa. Yrittäjän oleskelulupaa tulee hakea myös silloin, kun haluaa toimia kevytyrittäjänä tai tehdä freelancer-työtä.²⁰

Päästäkseen työmarkkinoille, turvapaikanhakija voi halutessaan hakea myös muita oleskelulupia, kuten työntekijän oleskelulupaa. Oleskelulupaa haetaan aina tavallisen hakumenettelyn mukaisesti eli kyse ei ole erikseen turvapaikanhakijoille suunnatusta hakuprosessista. Jos oleskelulupa myönnetään, hakijan turvapaikkahakemukseen perustuva työnteko-oikeus lakkaa, vaikka turvapaikkaprosessi olisi edelleen käynnissä. Tällöin turvapaikanhakijalla on meneillään olevasta turvapaikkaprosessista huolimatta vain myönnetyn oleskeluluvan mukainen työnteko-oikeus.²¹ Työntekijän oleskelulupaan perustuva työnteko-oikeus rajataan aina koskemaan työtä yhdellä tai useammalla ammattialalla.²²

Turvapaikkahakemukseen perustuva työnteko-oikeus sen sijaan on rajoittamaton eli käytännössä hakija voi työllistyä mille tahansa alalle ja halutessaan myös vaihtaa alaa. Turvapaikanhakijoihin ei myöskään sovelleta saatavuusharkintaa eli työnantajan ei tarvitse selvittää, onko kyseiseen tehtävään saatavilla kohtuullisessa ajassa työvoimaa Suomesta tai EU/ETA -alueelta. Palkata voi siis yhtä hyvin turvapaikanhakijan kuin EU- tai ETA-valtion kansalaisen.²³ Rajoittamattomasta työnteko-oikeudesta huolimatta turvapaikanhakijat eivät voi työskennellä viroissa, joihin vaaditaan Suomen kansalaisuus eivätkä säännellyissä ammateissa ilman viranomaispäätöstä. Valtion virkamieslain (1994/750) 7 §:ssä säädetään viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkoasiainhallinnon, puolustusministeriön ja puolustusvoimien virat.²⁴ Lisäksi Suomessa on säänneltyjä ammatteja, joihin vaaditaan lain

¹⁷ Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301), 86 a §.

¹⁸ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön b), lupa- ja kansalaisuusyksikön sisäinen ohje.

²² Maahanmuuttovirasto (päiväämätön c), *Työntekijän oleskelulupahakemus (TTOL)*.

²³ Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

²⁴ Valtion virkamieslaki (1994/750), 7 §.

perusteella tietty koulutus, tutkinto tai ammatinharjoittamisoikeus. Työskennelläkseen säännellyssä ammatissa tarvitsee viranomaisen päätöksen tutkinnon tunnustamisesta tai ammatinharjoittamisoikeudesta. Muun muassa monet opetusalan ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammatit ovat säänneltyjä.²⁵

1.3 Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevat lainsäädäntömuutokset

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus on perustunut lakiin vuodesta 2004 lähtien. Vuonna 2004 voimaan tulleen ulkomaalaislain mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeus alkoi kolme kuukautta kansainvälisen hakemuksen jättämisen jälkeen, huolimatta siitä, oliko hakijalla matkustusasiakirjaa vai ei.²⁶ 11.6.2010 ulkomaalaislain muutoksessa työnteko-oikeutta koskevaan pykälään lisättiin, että *ilman matkustusasiakirjaa* maahan saapuvan turvapaikanhakijan oikeus tehdä ansiotyötä alkoi *”kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta”* (UlkL 549/2010, 81 §:n 2 mom. 2 kohta).²⁷ Pidennystä passittomien hakijoiden kohdalla perusteltiin muun muassa sillä, että maahan saapui aiempaa enemmän turvapaikanhakijoita, joilla ei ollut passia. Työnteko-oikeuden lyhyen karenssin ajateltiin mahdollisesti houkuttelevan turvapaikanhakijoita, jotka ennen maahan saapumistaan hävittivät tiedot matkareitistään ja henkilöllisyydestään.²⁸

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevaa sääntelyä uudistettiin vuonna 2019. **1.6.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain uudistuksella (437/2019)** haluttiin selkeyttää ulkomaalaislakia, jotta siitä kävisi paremmin ilmi, milloin kansainvälistä suojelua hakeneella on oikeus työntekoon, milloin työnteko-oikeus alkaa ja milloin se päättyy. Uudistuksen tavoitteena oli paitsi vähentää lain tulkinnanvaraisuutta, myös heikentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia.²⁹ Ennen uudistusta pykälässä työnteko-oikeudesta todettiin ulkomaalaisella olevan kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän oli esittänyt voimassaolevan passin tai muun matkustusasiakirjan ja hän oli oleskellut maassa kolme kuukautta; tai kun hän oli oleskellut maassa kuusi kuukautta. Kirjoitusasu jätti siis tulkinnanvaraiseksi lasketaanko mainitut kolmen ja kuuden kuukauden karenssiajat maahan saapumisesta vai hakemuksen jättämisestä. **Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momenttia³⁰ muutettiin lainuudistuksessa siten, että siinä täsmennettiin karenssiaikojen alkavan hakemuksen jättämisestä. Hallituksen esityksessä perusteltiin muutosta muun muassa sillä, että vallitseva tulkinta on aina ollut, että määräaika alkaa hakemuksen jättämisestä.** EU:n lainsäädännössä määräajan

²⁵ Opetushallitus (päiväämätön), *Säännellyt ammatit Suomessa*.

²⁶ Ulkomaalaislaki (301/2004) (alkuperäinen säädös 30.4.2004), 81 § Työnteko ilman oleskelulupaa.

²⁷ Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (549/2010), Annettu Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2010, 81 § Työnteko ilman oleskelulupaa.

²⁸ Yle (13.10.2015), *Puolen vuoden työluvan odotus turhauttaa turvapaikanhakijaa: ”Haluan vain tehdä työtä, teen mitä tahansa”*.

²⁹ Eduskunta (2018), *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 273/2018vp*.

³⁰ Turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta säädettiin aiemmin ulkomaalaislain 79 §:ssä. 23.2.2023 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä työnteko-oikeudesta säädetään ulkomaalaislain 81 b §:ssä.

laskeminen alkaa niin ikään hakemuksen jättämisestä. Muutosta katsottiin puoltavan myös se, että usein on epäselvää, milloin hakija on tullut maahan ja näin ollen myös se, milloin karenssin laskeminen olisi alkanut.³¹

Työnteko-oikeuden päättymisen osalta ulkomaalaislain 80 §³² muutettiin samassa lakiuudistuksessa siten, että turvapaikkahakemukseen perustuva työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on *täytäntöönpanokelpoinen* tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Aiemmin työnteko-oikeuden tulkittiin päättyvän *lainvoimaiseen* päätökseen.³³

Vuoden 2019 ulkomaalaislain uudistuksessa ei muutettu karenssiaikojen pituutta, mutta hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta perusteltiin käytössä olevaa kuuden kuukauden karenssiaikaa kuitenkin seuraavasti:

”Turvapaikkamenettelyssä hakijan henkilöllisyyden selvittämisellä on olennainen merkitys. Sen vuoksi matkustusasiakirjan esittämisen vaikutus työnteko-oikeuden alkamiseen on perusteltua. Se voi myös kannustaa hakijaa esittämään matkustusasiakirjan. Kun matkustusasiakirja on kerran esitetty ja hakijan henkilöllisyys selvitetty, matkustusasiakirjan vanhentumisella tai kadottamisella ei olisi merkitystä työnteko-oikeuteen. Työnteko-oikeus ei lakkaisi, kun matkustusasiakirjan voimassaolo päättyy.”³⁴

Uusintahakemusten yleistyttä Suomessa merkittävästi vuosien 2017 ja 2018 aikana, esille nousi kysymys siitä, tulisiko kolmen tai kuuden kuukauden karenssin alkaa uudelleen uusintahakemuksen jättämisestä. Ennen vuoden 2019 lakimuutosta ulkomaalaislaissa ei ollut nimenomaisesti säädetty uusintahakemuksen vaikutuksesta karenssiaikojen laskemiseen. Kysymystä ei oltu pohdittu, koska uusintahakemusten määrät eivät aiemmin olleet merkittäviä. Tämä johti erilaisiin tulkintoihin viranomaisten välillä. Maahanmuuttovirasto ja poliisi olivat lain soveltajina ottaneet hakijamyönteisen tulkinnan, jonka mukaan työnteko-oikeuden katsottiin alkavan välittömästi uudelleen uusintahakemuksen tekemisestä, jos hakijalla oli aiemmin ollut työnteko-oikeus ja se oli päättynyt lainvoimaiseen päätökseen. Työnteko-oikeuden katsottiin siis palautuvan aina heti uuden hakemuksen tekemisestä ja se saattoi alkaa ja päättyä useamman kerran ilman karenssia sikäli kuin uusintahakemuksia oli tehty useampia.³⁵

Vuoden 2019 ulkomaalaislain uudistuksessa edellä mainitut karenssiajat säädettiin koskemaan myös uusintahakemuksia.³⁶ Uusintahakemuksen jättämisestä työnteko-oikeudelle alkaa uusi kolmen tai kuuden kuukauden karenssi, mikäli uusintahakemus on jätetty 1.6.2019 tai sen jälkeen. Uusintahakemuksella tarkoitetaan turvapaikkahakemusta, jonka jät-

³¹ Eduskunta (2018).

³² Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden päättymisestä säädettiin aiemmin ulkomaalaislain 80 §:ssä. 23.2.2023 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä työnteko-oikeudesta säädetään ulkomaalaislain 81 c §:ssä.

³³ Eduskunta (2018).

³⁴ Ibid.

³⁵ Eduskunta (2018).

³⁶ Valtioneuvosto (2021a); Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

tää turvapaikanhakija, joka on jo saanut päätöksen vähintään yhteen turvapaikkahakemukseen.³⁷ Karenssin aikana henkilö ei voi aloittaa tai jatkaa työntekoa. Kun matkustusasiakirja on kerran esitetty ja hakijan henkilöllisyys selvitetty, matkustusasiakirjan vanhentumisella tai kadottamisella ei ole vaikutusta työnteko-oikeuteen. Mikäli uusintahakija on siis esittänyt matkustusasiakirjan ensimmäisen hakemuksensa yhteydessä ja matkustusasiakirja on vanhentunut, alkaa hänen työnteko-oikeutensa kolmen kuukauden kuluttua uusintahakemuksen tekemisestä.³⁸ Myös uusintahakemukseen perustuva työnteko-oikeus päättyy, kun hakijan maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.³⁹

Uusintahakemuksia koskevalla lakimuutoksella haluttiin myös vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.⁴⁰ Kun työnteko-oikeus alkoi heti uusintahakemuksen tekemisen hetkellä, katsottiin sen mahdollisesti motivoivan uusintahakemuksen tekemiseen työnteko-oikeuden jatkamisen tarkoituksessa ja näin turvapaikkaprosessin väärinkäyttöön.⁴¹

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden karensseja on perusteltu myös sillä, ettei turvapaikkamenettelyä ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon, vaan ensisijainen keino ulkomaalaiselle työskennellä Suomessa on hakea sitä varten erillistä oleskelulupaa. Työntekijän oleskelulupaa tulee lähtökohtaisesti hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa laillisesti oleskelee. Menettelyssä sovelletaan alasta riippuen niin sanottua saatavuusharkintaa ja työehtojen ennakkovalvontaa. Myös harmaan talouden torjunnan kannalta on katsottu olevan tärkeää, että työmarkkinoille pyrkivät ulkomaalaiset tulevat lähtökohtaisesti tätä tarkoitusta varten luotujen maahantulomenettelyjen kautta.⁴² Turvapaikanhakijoiden työskentely on verrattain säätelemätön ja valvomaton kokonaisuus, ja toisin kuin työperusteista oleskelulupaa haettaessa, turvapaikanhakija voi käytännössä työskennellä ilman, että viranomaiset selvittävät esimerkiksi maksetaanko työntekijälle kunnollista palkkaa tai hoitaako työnantaja työnantajavelvoitteen. Turvapaikanhakijoilla onkin katsottu olevan haavoittuvasta asemastaan johtuen korostunut riski joutua työperäisen hyväksikäytön uhriksi.⁴³

26.6.2020 tuli voimaan laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (487/2020).

Laki oli voimassa 26.6.-31.10.2020. Ulkomaalaislakiin lisättiin muutoksella 80 a §, jolla tehtiin väliaikainen poikkeus kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen työnteko-oikeuteen. Työnteon aloittamista rajoittava karenssiaika poistettiin sellaisilta turvapaikanhakijoilta, jotka olivat tehneet ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai uusintahakemuksen ennen lain voimaantuloa. Työnteko-oikeuden kestoa laajennettiin siten, että oikeus tehdä

³⁷ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a).

³⁸ Eduskunta (2018).

³⁹ Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

⁴⁰ Eduskunta (2018).

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Sisäministeriö, sähköposti (24.10.2022), lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola.

työtä jatkui täytöntöönpanokelpoisesta päätöksestä huolimatta niin kauan kuin ulkomaalaiselle annettiin vastaanottopalveluja. Lakia ei sovellettu turvapaikanhakijaan, jonka työnteko-oikeus oli jo päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa.⁴⁴ Lainmuutos koski ainoastaan maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtäviä, sillä väliaikaisen muutoksen tavoitteena oli lisätä työvoiman tarjontaa sellaisissa työtehtävissä, jotka ovat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä.⁴⁵

⁴⁴ Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (487/2020), Annettu Naantalissa 26 päivänä kesäkuuta 2020.

⁴⁵ Eduskunta (2020a), Hallituksen esitys HE 65/2020 vp, HE 65/2020 vp.

2. Kolmansien maiden kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden työelämäintegraatio

2.1 Kotoutumista ja työllisyyttä edistävä politiikka, strategiat ja toimet Suomessa

Vuosina 2017-2022 työperusteisen maahanmuuton lisääminen ja maahanmuuttajien työmarkkinaosallisuuden vahvistaminen ovat nousseet entistä vahvemmin kansallisiksi prioriteeteiksi. Tavoitteiden saavuttamiseksi on olemassa useita kotouttamistoimia ja toimenpideohjelmia. Maahanmuuttajien työmarkkinaosallisuuden vahvistamiseen pyrkivien toimien keskiössä ovat oleskeluluvalla Suomessa asuvat maahanmuuttajat, eivätkä ne pääasiassa koske turvapaikanhakijoita.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa maahanmuuttajien kotoutumisesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä työllistymisen edistämisestä. Laissa kotoutumisen edistämisestä (nk. kotoutumislaki) säädetään kotoutumista edistävästä toimista, maahanmuuttajien velvollisuuksista ja oikeuksista sekä viranomaisten velvollisuuksista. Kotoutumislain tavoitteena on vahvistaa maahanmuuttaneiden työllisyyttä, työllisyyttä tukevia valmiuksia, kielitaitoa ja osallisuutta yhteiskuntaan. Hallitus antoi esityksen kotoutumislain kokonaisuudistuksesta eduskunnalle 6.10.2022 ja lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Kokonaisuudistuksella pyritään nopeuttamaan maahanmuuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä sekä parantamaan erityisesti maahanmuuttajanaisten ja muiden työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamista palveluihin.⁴⁶ **Turvapaikanhakijat eivät kuulu kotoutumislain piiriin.**

Kotoutumislaki edellyttää, että valtioneuvosto laatii neljäksi vuodeksi kerrallaan kotouttamisohjelman, joka sisältää tavoitteet valtakunnalliselle kotouttamisen kehittämiselle. Edellinen valtion kotouttamisohjelma laadittiin vuosille 2016-2019. Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2019 kotouttamista koskevan kannanoton, joka perustui tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp). Kannanotossa edellytettiin, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja toteutettavista uudistuksista, antaa toimenpideohjelman eduskunnalle selontekona vuoden 2020 loppuun mennessä sekä uudistaa kotoutumislain kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta. *Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista* korvaa valtion kotouttamisohjelman vuosille 2020-2023. Selonteko luo suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi ja esittää toimenpiteitä, joilla vastataan keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin.⁴⁷ Selonteossa esitetään myös turvapaikanhakijoita koskevia esikotouttavia toimia. Selontekoa ja esikotouttavia toimia tarkastellaan luvussa 2.2.

⁴⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö (6.10.2022), *Kotoutumislain kokonaisuudistuksen tärkein tavoite on maahanmuuttaneiden kotoutumisen ja työllistymisen nopeutuminen.*

⁴⁷ Valtioneuvosto (2021a).

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan (2019-2023) on kirjattu tavoitteeksi lisätä työperusteista maahanmuuttoa ja vahvistaa maahanmuuttajien työmarkkinaosallisuutta. *Talent Boost -toimenpideohjelma*, *Työelämän monimuotoisuusohjelma* sekä *Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta* täydentävät Marinin hallitusohjelman tavoitetta edistää osaajien maahanmuuttoa. Toimenpideohjelmien keskiössä on nimenomaan työperusteinen maahanmuutto, eivätkä niissä esitetyt toimet koske turvapaikanhakijoita.

Vuonna 2017 käynnistetty *Talent Boost -toimenpideohjelma* koskee laajamittaisesti työvoiman maahanmuuttoa ja se koostuu kolmesta toimenpidekokonaisuudesta, jotka ovat 1) osaavan työvoiman saatavuuden edistäminen, 2) ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittäminen sekä 3) pitovoiman ja kasvun edellytysten vahvistaminen. Toimenpideohjelman keskeisimpiä tavoitteita ovat muun muassa oleskelulupamenettelyjen nopeuttaminen ja sujuvoittaminen sekä työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden lisääminen.⁴⁸ Kotouttamispolitiikan ja Talent Boost -toimenpideohjelman avulla edistetään myös työhön ja opiskelemaan muuttavien jäämistä Suomeen pysyvämmiin kehittämällä kotoutumista edistäviä palveluita kyseiselle ryhmälle. Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö koordinoivat toimenpideohjelman toteutusta.⁴⁹

Valtioneuvoston vuonna 2021 julkaisema *Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta* kiteyttää Suomen pitkän aikavälin tavoitetilan vuoteen 2035 asti. Tiekartan vision mukaan Suomi on kansainvälisesti kilpailukykyinen ja vetovoimainen paikka kouluttautua, työskennellä, yrittää ja asua. Tiekartta koostuu toimenpiteistä, joilla vahvistetaan Suomea globaalisti houkuttelevana paikkana osaajille ja heidän perheenjäsenilleen. Vision toteuttamiseksi koulutus- ja työperusteiselle maahanmuutolle pyritään luomaan toimivat rakenteet ja turvaamaan niiden resursointi. Tiekartta tukee Talent Boost -toimenpideohjelmassa asetettuja tavoitteita ja sille laaditaan vuosittain päivitettävä toimeenpanosuunnitelma.⁴⁹

Vuonna 2021 Talent Boostin tueksi julkaistiin myös *Työelämän monimuotoisuusohjelma*, jonka tavoitteena on edistää työelämän monimuotoisuutta maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta. Toimenpideohjelman tavoitteena on, että yritykset ja organisaatiot hyötyvät monimuotoisuudesta ja maahanmuuttajien pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja uralla eteneminen helpottuvat. Ohjelman toimenpiteillä pyritään vähentämään työmarkkinoiden rakenteellista syrjintää ja rasismia muun muassa lisäämällä työyhteisöjen tietoisuutta monimuotoisuuden hyödyistä sekä lisäämällä monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta koskevaa rekrytointi- ja johtamisosaamista työelämässä.⁵⁰ Työelämän monimuotoisuusohjelman kohderyhmänä ovat maahanmuuttajien sijaan työnantajat, mutta ohjelmassa monimuotoisuutta tarkastellaan kuitenkin nimenomaan maahanmuuton näkökulmasta. Maahanmuuttaneilla tarkoitetaan ohjelmassa ulkomaalaisia, joille on myönnetty oleskeluoikeus eli ohjelma ei suoraan koske turvapaikanhakijoita.⁵¹ Turvapaikanhakijat voivat kuitenkin hyötyä työmarkkinoiden monimuotoistumisesta muiden työnhakijoiden tapaan.

⁴⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö (2022), *Talent Boost -toimenpideohjelma*.

⁴⁹ Valtioneuvosto (2021c), *Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035*.

⁵⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö (2021), *Työelämän monimuotoisuusohjelma – Toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta*.

⁵¹ Ibid.

Työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön, ulkoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa *ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeessa* toimeenpannaan ja koordinoidaan hallitusohjelman toteuttamista maahanmuuton säännösten ja lupamenettelyjen osalta. Hankkeen tavoitteena on muun muassa sujuvoittaa oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvää lainsäädäntöä ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä sekä uudistaa ulkomaalaisia opiskelijoita, tutkijoita ja kausityöntekijöitä koskevia säännöksiä.⁵² Esimerkiksi vuonna 2022 otettiin käyttöön erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien pikakaista sekä maahantuloa helpottava D-viisumi.⁵³ Lisäksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä pyritään ehkäisemään useilla lainsäädäntöuudistuksilla ja kehittämällä työnteokoa koskevaa neuvontaa.⁵⁴ Viime vuosina on uudistettu myös turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevaa lainsäädäntöä, jota on tarkasteltu raportin osioissa 1.2 ja 1.3.

2.2 Työllistymistä edistävät toimet valtionhallinnossa

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Kesäkuussa 2021 julkaistu *Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista* korvaa valtion kotouttamisohjelman vuosille 2020-2023. Selonteolla pyritään edistämään maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta sekä nopeuttamaan kotoutumista kaikissa vaiheissa. Selonteossa esitetään toimia, joilla Suomen työllisyyspolitiikkaa kehitetään vastaamaan paremmin maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin. Pyrkimyksenä on varmistaa, että kasvava maahanmuuttajaväestö pääsee osalliseksi yhteiskuntaan ja toisaalta myös hyödyntää maahanmuuttajien osaamista työikäisen väestön vähenemiseen vastaamisessa.⁵⁵ Tärkeimmät selonteossa esitetyt uudistukset ovat 1) kotoutumisen alkuvaiheen tehostamiseksi valmisteltava kotoutumishjelma, 2) peruspalveluiden ja yleisen koulutusjärjestelmän kehittäminen vastaamaan entistä paremmin myös maahanmuuttajien tarpeisiin ja 3) ohjauksen ja neuvonnan vakinaistaminen ja vahvistaminen kaikille Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta. Kotoutumisen alkuvaiheessa valmisteltava kotoutumishjelma on ensisijaisesti tarkoitettu työttömänä työnhakijana ja työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille, kun taas neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantamisella tuetaan kaikkien maahanmuuttajien kotoutumista tilanteesta riippumatta.⁵⁶

Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista esitetään myös toimia maahanmuuttajien huomioimiseksi työ- ja elinkeinopalveluiden erityisenä kohderyhmänä. Esimerkiksi palkkatuen ja työkokeilun käyttöä on tarkoitettu lisätä maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi.⁵⁷ Työnhakijoina olevien maahanmuuttajien työllistymisestä ja kotoutumista

⁵² Työ- ja elinkeinoministeriö (päiväämätön), *Osaajien maahanmuuton kehittäminen*.

⁵³ Maahanmuuttovirasto (1.6.2022), *Erytyisasiantuntijoiden ja startup-yrittäjien maahantulo nopeutuu – pikaista käyttöön 1.6.*

⁵⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö (päiväämätön).

⁵⁵ Valtioneuvosto (2021b), *Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista*.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Valtioneuvosto (2021b).

tukevista työvoima- ja yrityspalveluista vastaa kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto).⁵⁸ TE-toimisto tekee työnhakijoiksi rekisteröityneille asiakkaille alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat sekä ohjaa kotoutumiskoulutukseen. Alkukartoituksella selvitetään muun muassa koulutustausta, työhistoria ja kielitaito. Alkukartoituksen jälkeen maahanmuuttajalle tehdään yksilöllinen kotoutumissuunnitelma. Suunnitelmaan kirjataan palvelut ja toimenpiteet, jotka edistävät suomen tai ruotsin kielen oppimista ja tarjoavat muita työelämässä tarvittavia taitoja. Kotoutumiskoulutus toimii väylänä muuhun koulutukseen ja avoimille työmarkkinoille. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääasiassa työmarkkinoille suuntautumista tukevana työvoimakoulutuksena.⁵⁹ Turvapaikanhakijat eivät kuulu työvoima- ja elinkeinopalvelujen piiriin.

Selonteossa esitetään myös toimia kotoutumisen käynnistymisen nopeuttamiseksi. Yksi keino nopeuttaa kotouttamista on turvapaikanhakijoita koskevan esikotouttavan työn tehostaminen. Esikotouttavalla työllä tarkoitetaan ennen oleskeluluvan saamista vastaanottokeskuksissa toteutettavia toimia, joilla vahvistetaan turvapaikanhakijan omaa toimijuutta, mutta samalla tuetaan turvapaikanhakijan valmiuksia kotoutumiseen, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa.⁶⁰

Esikotouttava toiminta ja muut turvapaikanhakijoille suunnatut tukitoimet

Suomella ei ole erillistä turvapaikanhakijoiden työmarkkinaosallisuuden vahvistamista koskevaa strategiaa. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta säädetään ulkomaalaislaissa, mutta työllistymisen edistämiseksi on olemassa kuitenkin vain vähän toimia. Turvapaikanhakijoiden työllistymistä tuetaan pääasiassa vastaanottokeskuksissa järjestettävällä esikotouttavalla toiminnalla. Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista mainitaan esikotouttavana toimintana muun muassa työ- ja opintotoiminta, hakijoiden ohjaaminen keskusten ulkopuoliseen toimintaan, ansiotyön mahdollistavat ratkaisut, kuten prepaid-maksukortti ja hakijoiden oman toimijuuden vahvistaminen arjessa. Selonteossa esitetään, että esikotouttavaa toimintaa tulisi kehittää tarjoamalla vahvempaa ohjausta ja neuvontaa sekä tutustumismahdollisuuksia alueen koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin ja palveluihin heti lupaprosessin alkuvaiheesta lähtien.⁶¹

Esikotouttavan toiminnan järjestäminen on pääasiassa vastaanottokeskusten vastuulla.⁶² Vastaanottokeskus järjestää turvapaikanhakijalle kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (nk. vastaanottolaki) mukaiset palvelut. Vastaanottolain 29 §:n mukaan vastaanottokeskuksessa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan omatoimisuuden edistämiseksi.⁶³ Työ- ja opintotoiminnan kursseille osallistuminen on pakollista. Käytännössä **työ- ja opintotoiminta voi sisältää esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opetusta, lastenhoitoa, kotitaloustöitä tai muita ylläpitotöitä.** Keskeinen osa työ- ja opintotoimintaa on vastaanottokeskuksessa järjestettävä **suomalaisen yhteiskunnan kurssi.** Kurssin tarkoituksena

⁵⁸ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012).

⁵⁹ Kotoutumisen osaamiskeskus (2022), *TE-toimiston palvelut*.

⁶⁰ Valtioneuvosto (2021b).

⁶¹ Ibid.

⁶² Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

⁶³ Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettu laki (745/2022).

on perehdyttää turvapaikanhakija suomalaiseen yhteiskuntaan ja siinä toimimiseen.⁶⁴ Kurssiin sisältyy kurssiosio ”Työssä Suomessa”, jossa kerrotaan muun muassa työelämästä Suomessa, turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta ja sen todistamisesta, työnhausta, käytännön asioista kuten työsopimuksista sekä työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista.⁶⁵ Vastaanottokeskuksen asiakkaat voivat saada myös **työllistymiseen liittyvää yksilöllistä ohjausta**. Jos esimerkiksi asiakkaan tiedon tarpeet heti alkuvaiheessa liittyvät työntekoon Suomessa, voidaan tätä aihetta koskevan kurssiosion⁶⁶ materiaaleja käyttää yksilöllisessä neuvonnassa ja ohjauksessa heti alusta lähtien. Hakijoita voidaan myös esimerkiksi konkreettisesti ohjata katsomaan, miten ja missä Suomessa ilmoitetaan työpaikoista. Jos henkilö on työllistymässä, häntä voidaan ohjeistaa palkanmaksussa, verokortin hankkimisessa ja muissa työntekoon liittyvissä kysymyksissä.⁶⁷

Vastaanottokeskuksilla on käytössään myös **osaamiskartoitustyökalu**, jonka avulla voidaan selvittää asiakkaan osaaminen ja taidot sekä kirjata nämä ansioluettelon muotoon. Hakija voi hyödyntää tulostettua osaamiskartoitusta esimerkiksi työnhaussa. Osaamiskartoituksen tiedot voidaan siirtää kotoutumisesta vastaavien viranomaisten käyttöön, jos turvapaikanhakija on saanut myönteisen oleskeluluvan. Turvapaikanhakijoiden työntekoa tuetaan lisäksi myöntämällä vastaanottokeskusten asiakkaille **prepaid-maksukortteja**.⁶⁸ Maksukortti mahdollistaa palkanmaksun suoraan turvapaikanhakijalle pankkitilin sijasta. Maksukortti on hyödyllinen etenkin, jos turvapaikanhakija ei pysty avaamaan pankkitiliä esimerkiksi puuttuvan passin vuoksi.⁶⁹

Työllistyvälle turvapaikanhakijalle on järjestetty myös muita tukitoimia. Turvapaikkaa hakevilla lapsilla on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen tilanteessa, jossa huoltaja esimerkiksi työskentelee, opiskelee tai siihen on muu vastaava syy. Myös kiireellisessä tilanteessa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa varhaiskasvatus on kunnan toimesta järjestettävä. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä on kuitenkin aina ensisijaisesti mietittävä lapsen etua ja varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin. Subjektiivista oikeutta päivähoitoon ei ole. Vastaanottokeskus voi mahdollisuuksien mukaan järjestää lastenhoitoa, jotta pienten lasten yksinhuoltajat voisivat osallistua opintotoimintaan. Vastaanottokeskuksella ei kuitenkaan ole velvollisuutta järjestää lastenhoitoa.⁷⁰

Vastaanottokeskusten järjestämät kurssit ja neuvonta antavat valmiuksia työelämään Suomessa ja kielen opiskelu voi osaltaan myös edistää turvapaikanhakijoiden työnsaantia. Vaikka vastaanottolaki velvoittaa vastaanottokeskuksia järjestämään työ- ja opintotoimintaa, vastaanottokeskusten pääasiallinen tehtävä ei kuitenkaan ole turvapaikanhakijoiden työllistymisen

⁶⁴ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

⁶⁵ Maahanmuuttovirasto (2021), *Suomalaisen yhteiskunnan kurssi - Työssä Suomessa*.

⁶⁶ Suomalaisen yhteiskunnan kurssiin kuuluu työntekoa koskeva kurssiosio nimeltä ”Työssä Suomessa”.

⁶⁷ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

⁶⁸ Maksukorttien käyttöönottoon on liittynyt myös ongelmia. Kortintoimittajan vaihdon yhteydessä osa asiakkaiden korteilla olevista varoista jäi siirtämättä ennen vanhan palvelun lakkauttamista. Asiasta kerrotaan tarkemmin luvussa 2.3.

⁶⁹ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

⁷⁰ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön d), *Ohje työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa*.

edistäminen. Edellä esitettyjä työllistymistä tukevia toimia tehdään vastaanottokeskuksissa olemassa olevien resurssien puitteissa. Esimerkiksi kielenopetus vastaanottokeskuksissa oleville turvapaikanhakijoille ei ole yhtä laajaa kuin kotoutumistoiminnassa, jossa opiskelua voi olla useampi tunti päivässä. Lakiin kirjattua velvollisuutta antaa työllistymiseen liittyvää neuvontaa ei myöskään ole. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan vastaanottokeskuksen tulee järjestelyillään pyrkiä siihen, että kaikilla keskuksessa majoittuvilla asiakkaila on halutessaan mahdollisuus osallistua työ- ja opintotoimintaan. **Maahanmuuttovirasto on tuottanut työ- ja opintotoiminnan järjestämiseen liittyviä ohjeita ja kurssimateriaaleja vastaanottokeskuksille.** Työ- ja opintotoiminnan selkeyttämiseksi tekeillä on nykyistä tarkempaa ohjeistusta. Ohjeistuksella pyritään siihen, että palveluiden tarjonta olisi kaikissa vastaanottokeskuksissa samalla tasolla.⁷¹

Viranomaistahoilla tehdään edelleen kehittämistyötä turvapaikanhakijoiden työllistymis- ja aktiivimistomien suhteen. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää esikotouttavan toiminnan kehittämistä **kotoutumisen käynnistämisen nopeuttamiseksi.** Mikäli turvapaikanhakijalle myönnetään oleskelulupa, hänet ohjataan kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti luvansaamisen jälkeen. Lisäksi vastaanottokeskuksissa tehtävien osaamiskartoitusten tiedoista on hyötyä TE-toimistossa ja kunnan kotoutumispalveluissa, kun myönteisen lupapäätöksen saanut turvapaikanhakija muuttaa kuntaan.

Vastaanottokeskusten lisäksi myös järjestöillä on esikotouttavaa ja erityisesti turvapaikanhakijoiden työllistymistä edistävää toimintaa. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti on kartoittanut turvapaikanhakijoiden osaamista ja mahdollistanut osallistumisen TET-jaksoille, joilla turvapaikanhakijat ovat päässeet työpaikoille tutustumaan suomalaiseen työelämään.⁷² Samoin Startup Refugees kartoittaa turvapaikanhakijoiden osaamista ja ammatillisia tavoitteita sekä tukee työnantajia muun muassa turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden tarkistamisessa.⁷³ Järjestöjen esikotouttavaa ja turvapaikanhakijoiden työllistymistä edistävää toimintaa tarkastellaan raportin osiossa 3.

2.3 Julkinen keskustelu

Julkinen ja poliittinen keskustelu vuosina 2017-2022 on keskittynyt erityisesti turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeviin karenssiaikoihin ja niihin liittyviin lainsäädäntöuudistuksiin. Keskustelua on käyty myös työnteko-oikeuden todistamiskäytännöistä ja työnteon kannustimien vaikutuksista turvapaikkamenettelyyn.

Työnteko-oikeutta koskevia **karenssiaikoja** on kritisoitu siitä, että ne vaikeuttavat turvapaikanhakijoiden työllistymistä, mutta toisaalta karenssit on nähty tarpeellisiksi, jotta turvapaikkajärjestelmää ei käytettäisi hyväksi vain työnteko-oikeuden saamisen tarkoituksessa. Vuon-

⁷¹ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

⁷² STT (14.5.2019), *Punainen Risti kartoitti yli 2 000 turvapaikanhakijan osaamisen: Suomen työmarkkinoille vaikea päästä osaamisesta huolimatta.*

⁷³ Startup Refugees (2019), *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015-2018.*

na 2019 ulkomaalaislakia uudistettiin siten, että turvapaikanhakijan työnteko-oikeus päättyy lainvoimaisen päätöksen sijaan täytäntöönpanokelpoiseen päätökseen eli kun hakija voidaan poistaa maasta. Lisäksi työnteko-oikeutta koskeva karenssiaika säädettiin alkamaan aina uudelleen, kun henkilö tekee uusintahakemuksen. Muutoksella haluttiin selkeyttää työnteko-oikeutta koskevaa lainsäädäntöä ja ehkäistä turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä, mutta lakimuutos koettiin kuitenkin vaikeaselkoiseksi.⁷⁴ Keskusteluun nousi myös samoihin aikoihin julkistetun hallitusohjelman tavoite edistää kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden, mutta prosessin aikana työllistyneiden, henkilöiden mahdollisuutta saada työperusteinen oleskelulupa.⁷⁵ Maahanmuuttoviraston mukaan tavoite oli ristiriidassa tuoreen lainmuutoksen kanssa, sillä kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden työnteko-oikeus päättyy muutoksen myötä aiempaa nopeammin vaikeuttaen siten työnteon jatkamista.⁷⁶

Vuoden 2019 lakimuutos sai osaltaan kritiikkiä myös turvapaikanhakijoiden työskentelymahdollisuuksien heikentämisestä.⁷⁷ Esimerkiksi Pakolaisavun mukaan työntajien on yhä vaikeampi palkata turvapaikanhakijoita, kun työnteko-oikeus voi katketa aiempaakin useammin.⁷⁸ Työllistymisen vaikeutumisen pelättiin kasvattavan turvapaikanhakijoiden painetta siirtyä harmaiden työmarkkinoiden piiriin, minkä arvioitiin lisäävän myös riskiä työntekijöiden hyväksikäytöstä ja rikollisuudesta.⁷⁹ Työnantajalla on velvollisuus varmistaa, että palvelukseen tulevan ja palveluksessa olevan ulkomaalaisen työnteko-oikeus on voimassa on voimassa, mutta työnteko-oikeuden voimassaolon tarkistaminen on kuitenkin koettu hankalaksi.⁸⁰ Aiemmin työnantaja pystyi tarkistamaan henkilön työnteko-oikeuden Maahanmuuttoviraston puhelinpalvelusta, mutta käytännöstä luovuttiin syyskuussa 2019. Puhelinpalvelun sulkeutumisen jälkeen työnteko-oikeuden pystyi tarkastamaan pyytämällä Maahanmuuttovirastolta todistusta työnteko-oikeudesta. Todistuspyyntö maksoi 50 euroa.⁸¹ Eduskunnassa esitettiin vuonna 2020 kirjallinen kysymys, jossa nostettiin esiin muun muassa todistuspyynnön verrattain korkea hinta ja palvelun hitaus.⁸² Toisaalta paluuta kirjallisiin todistuksiin oli myös toivottu esimerkiksi rakennusalalla.⁸³

Oikeuskanslerinvirasto antoi loppuvuodesta 2022 kaksi päätöstä Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämistä työnteko-oikeustodistuksista. 29.11.2022 annetussa päätöksessä (OKV/3210/10/2021) apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei todistuksista ollut mahdollista saada varmaa käsitystä yksittäisen turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden

⁷⁴ Esim. Yle (8.6.2019), *Lännen Media: Migri jakoi väärää tietoa työntäjille ja turvapaikanhakijoille – moittii nyt ulkomaalaislain muutosta hankalasti tulkittavaksi.*

⁷⁵ Aaltonen (30.10. 2019), *Hallitusohjelman kirjaus turvapaikanhakijoiden työluvista.*

⁷⁶ Esim. Kaleva (6.6.2019), *Migri: Hallituksen tavoite ristiriidassa tuoreen lakimuutoksen kanssa – Kielteinen turvapaikkapäätös vie työnteko-oikeuden aiempaa nopeammin.*

⁷⁷ Eduskunta (2018).

⁷⁸ Suomen Kuvalehti (2022), *Toisille töitä, toisille ei.*

⁷⁹ Valtioneuvosto (2021a).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Maahanmuuttovirasto (26.8.2019), *Maahanmuuttovirasto antaa todistuksia turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta 1.9.2019 alkaen.*

⁸² Eduskunta (2020b), *Kirjallinen kysymys turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tarkistamisesta.*

⁸³ Iltalehti (2018), *Raksayrittäjä tuskastui sääntö-Suomeen: Turvapaikanhakijoita käännytetään työmailta, koska työnteko-oikeuden varmistaminen on tehty liian vaikeaksi.*

tilanteesta tai kestosta, eivätkä ne olleet kieleltään selkeitä ja ymmärrettäviä hallintolaissa edellytetyllä tavalla. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maksun periminen todistuksesta, jonka perusteella ei saa muodostettua selkeää kuvaa turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden voimassaolosta, ei ole kohtuullista eikä hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista. Maksun periminen ei ollut myöskään suhteellisuusperiaatteen mukaista itse turvapaikkahakemuksen maksuttomuuteen tai turvapaikanhakijan käytettävissä oleviin tuloihin nähden.⁸⁴ 15.12.2022 antamassaan päätöksessä (OKV/2005/10/2022) apulaisoikeuskansleri katsoi, että työnteko-oikeustodistukset ovat luonteeltaan kiireellisiä asioita, eikä kahden viikon ylittävää käsittelyaikaa voida pitää kohtuullisena turvapaikanhakijan tai mahdollisen työnantajan kannalta. Tilanteissa, joissa todistusten käsittelyaika oli ylittänyt kaksi viikkoa, Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt todistuspyyntöjä ilman aiheetonta viivytystä perustuslaissa ja hallintolaissa edellytetyin tavoin.⁸⁵ **Maahanmuuttovirasto siirtyi 24.1.2023 todistuspyynnöistä maksuttomaan sähköpostipalveluun. Turvapaikanhakija tai työnantaja voi kysyä työnteko-oikeuden voimassaolosta ilmaiseksi sähköpostitse.** Sähköpostin vastausviestissä kerrotaan, onko henkilön työnteko-oikeus voimassa kyseisellä hetkellä.⁸⁶

Vuoden 2022 lopulla myös sisäministeri Krista Mikkonen kommentoi turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden karenssiaikoja. Mikkosen mukaan työnteko-oikeuden karenssiajoista tulisi luopua kokonaan ja turvapaikanhakijoille pitäisi myöntää välitön työoikeus turvapaikkahakemuksen jättämisestä.⁸⁷

Uutisointiin nousi myös koronapandemian vuoksi vuonna 2020 tehty väliaikainen lainmuutos, jolla poistettiin työnteko-oikeutta koskevat karenssiajat maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden tehtävissä työskenteleviltä hakijoilta, joilla oli lain voimaan tullessa vireillä turvapaikkahakemus. Kausityökauden voimassaolleen poikkeussäännön arvioitiin koskevan noin 1000 turvapaikanhakijaa.⁸⁸ Muutokseen suhtauduttiin yleisesti ottaen positiivisesti, mutta sen todellista vaikutusta työmarkkinatilanteeseen epäiltiin.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottorahojen ja palkkojen maksuun tarkoitetuista maksukorteista on uutisoitu useaan otteeseen varojen siirtoon liittyvien ongelmien vuoksi. Vuonna 2019 Maahanmuuttovirasto päätti sopimuksen kortintoimittajana toimineen Moni Nordicin kanssa ja siirtyi kilpailutuksen kautta uuteen maksukorttiraikaisuun. Asiakkaiden korteilla olevat varat oli tarkoitus siirtää uudelle kortille, mutta osa varoista kuitenkin jäi siirtämättä ennen vanhan palvelun lakkauttamista. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan Moni Nordic tai sen yhteistyökumppanit ovat vastuussa asiakasvaroista ja niiden palauttamisesta. Maahanmuuttovi-

⁸⁴ Valtioneuvoston oikeuskansleri (29.11.2022 OKV/3210/10/2021), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämä työnteko-oikeustodistus*.

⁸⁵ Valtioneuvoston oikeuskansleri (15.12.2022 OKV/2005/10/2022), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat*.

⁸⁶ Maahanmuuttovirasto (23.1.2023), *Voit kysyä työnteko-oikeudesta sähköpostilla ja ilmaiseksi 24.1.2023 alkaen*.

⁸⁷ Helsingin Sanomat (16.12.2022), *Sisäministeri Mikkonen vaatii turvapaikanhakijoille työoikeutta ja saatavuusharkinnasta luopumista*.

⁸⁸ Esim. Iltalehti (2020), *Laajennettu työnteko-oikeus koskisi 1000 turvapaikanhakijaa – "Turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon"*.

rasto teki heinäkuussa 2020 poliisille asiasta tutkintapyynnön, mutta asiassa tehtiin tutkimatta jättämispäätös, koska poliisin arvion mukaan kyseessä on sopimusoikeudellinen vahingonkorvausasia, eikä Suomen poliisin toimivalta ulotu Moni Nordicin kansainvälisten yhteistyökumppanien tutkimiseen. Vuonna 2022 ongelmaan ei oltu vielä löydetty toivottua ratkaisua.⁸⁹

Ukrainan sotaa paenneiden mahdollisuus hakea tilapäistä suojelua on herättänyt keskustelua turvapaikanhakijoiden asemasta.⁹⁰ **Tilapäistä suojelua hakevien on mahdollista aloittaa työskentely heti hakemuksen jättämisen jälkeen**, kun taas turvapaikanhakijoiden on odotettava työnteko-oikeuden alkamista kolme tai kuusi kuukautta hakemuksen jättämisestä. Käytäntö on koettu turvapaikanhakijoiden keskuudessa epäoikeudenmukaiseksi.⁹¹

⁸⁹ Maahanmuuttovirasto (17.1.2022), *Turvapaikanhakijoiden prepaid-korttien varojen palauttamisessa ei ole saavutettu ratkaisua – selvitystyö jatkuu.*

⁹⁰ Yle (2022), *Kukaan ei ole toivottanut minua tervetulleeksi.*

⁹¹ Suomen Kuvalehti (2022).

3. Työllistymisen haasteet ja työllistymistä edistävät hankkeet

Keskeisimmät haasteet turvapaikanhakijoiden työllistymisessä

Turvapaikanhakijoiden työllistymiseen liittyy useita haasteita. Jo vuonna 2016 opetus- ja kulttuuriministeriön teettämässä selvityksessä huomioitiin, että maahanmuuttajien polut koulutukseen ja työelämään ovat liian pitkiä, eikä yksilöllistä osaamista tai tarpeita huomioida tarpeeksi.⁹²

Tässä tutkimuksessa erityisiksi haasteiksi ovat osoittautuneet muun muassa työnteko-oikeuden karenssiajat ja oikeuden voimassaolon todistaminen. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus alkaa kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä ja se päättyy, kun hakijaa koskeva käännyttämispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. **Vaikka lainsäädäntöä on työnteko-oikeuden päättymisen osalta pyritty selkeyttämään, sekä työntekijöille että työntajille on usein edelleen epäselvää, milloin työnteko-oikeus todellisuudessa päättyy.** Työnteko-oikeus perustuu lakiin eli turvapaikanhakijan ei tarvitse hakea oikeutta erikseen, mutta työnantajalla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että turvapaikanhakijalla on oikeus työntekoon. Vuoden 2022 loppuun asti työnteko-oikeuden voimassaolon tarkistamiseksi tuli tehdä Maahanmuuttovirastolle todistuspyyntö työnteko-oikeudesta. Todistus kertoi, onko turvapaikanhakijalla työnteko-oikeus todistuksen myöntämishetkellä.⁹³ 24.1.2023 lähtien työnteko-oikeuden voimassaolon on voinut tarkistaa maksutta sähköpostitse, mutta vastausviestissä kerrotaan edelleen ainoastaan työnteko-oikeuden tila kyseisellä hetkellä. Työnteko-oikeuden katkeaminen uusintahakemukseen lisää epävarmuutta entisestään. Jos työssä käyvä turvapaikanhakija saa kielteisen turvapaikkapäätöksen ja hän tekee uusintahakemuksen, hänen työnteko-oikeudelle alkaa uusi kolmen tai kuuden kuukauden karenssi, eikä hän näin ollen voi jatkaa työskentelyä heti. Tämä vaikeuttaa myös työntekijän oleskeluluvan hakemista kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen.⁹⁴ **Työnteko-oikeuden voimassaoloon liittyvät epäselvyydet voivat vähentää työntajien kiinnostusta palkata turvapaikanhakija.**

Turvapaikanhakijoiden työmarkkinoille pääsyyn liittyy myös useita käytännön haasteita. **Suomalaisilla työmarkkinoilla esiintyvät syrjivät asenteet ja rasismi vaikeuttavat kaikkien ulkomaalaistaustaisten työllistymistä Suomessa.**⁹⁵ Lisäksi työmarkkinoiden korkeat kielitaitovaatimukset, yhteisen kielen puute ja maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen liittyvät vaikeudet hankaloittavat työllistymistä. **Turvapaikanhakijat kokevat työllistymiseen liittyvät prosessit usein monimutkaisiksi, eikä työllistymistä**

⁹² Sandberg, Tanja & Stordell, Elina (2016), *Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen*.

⁹³ Oikeuskanslerinvirasto antoi loppuvuodesta 2022 kaksi päätöstä Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämistä työnteko-oikeustodistuksista. Päätöksiä esitellään tarkemmin julkista keskustelua koskevassa luvussa 2.3.

⁹⁴ Valtioneuvosto (2021a).

⁹⁵ Ibid.

koskevaa tietoa löydy tarpeeksi kattavasti yhdestä paikasta.⁹⁶ Kielitaidottomuus, tietämättömyys työntekijän oikeuksista ja vaikeus työllistyä altistaa turvapaikanhakijat myös työperäiselle hyväksikäytölle.⁹⁷

Aiemmin myös palkanmaksuun on liittynyt haasteita. Ilman passia Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat eivät saa avattua pankkitiliä, joten palkka on jouduttu maksamaan käteisellä. Palkanmaksuun liittyvät ongelmat on pyritty ratkaisemaan turvapaikanhakijoille vastaanottokeskuksessa annettavilla prepaid-maksukorteilla, joille työnantajat voivat maksaa palkan suoraan.⁹⁸ Maksukorttien käyttöönotossa ja varojen siirrossa on ollut ongelmia, mutta yleisesti ottaen käytäntöä on kuitenkin pidetty hyvänä.⁹⁹

Turvapaikanhakijoiden työllistymisen edistäminen on haastavaa, sillä turvapaikanhakijat eivät kuulu kotoutumislain piiriin, eivätkä kotoutumis- ja työllisyyspalvelut näin ollen koske heitä. Vastaanottokeskusten mahdollisuudet tarjota työ- ja opintotoimintaa ja työllistymistä tukevaa neuvontaa ovat myös rajalliset.¹⁰⁰ Turvapaikanhakijoiden työllistyminen nähdään tärkeänä, mutta sen edistäminen vaatisi monipuolisempaa viranomaisyhteistyötä. **Järjestöllä ja vapaaehtoistoimijoilla onkin merkittävä rooli turvapaikanhakijoille tarjottavien palveluiden täydentäjinä.**

Turvapaikanhakijan työllistymishaasteisiin on pyritty vastamaan muun muassa erilaisin hankkein ja uudistuksin. Tässä tutkimuksessa nostetaan esille Suomen Punaisen Ristin projektit maahanmuuttajien työllistymisnäkökymien parantamiseksi, Maahanmuuttoviraston OSAKA-hanke ja Startup Refugees -verkosto. Kyseiset hankkeet on valittu tutkimukseen niiden vaikuttavuuden perusteella. Hankkeiden on katsottu edustavan hyvää esimerkkiä turvapaikanhakijoiden työvalmiuksien ja -mahdollisuuksien edistämisestä.¹⁰¹ Tietoa on kerätty hanketyöntekijöiden haastatteluilla ja perehtymällä hankkeista julkaistuihin aineistoihin.

3.1 Suomen Punaisen Ristin hankkeet

Hankkeen lähtökohdat ja toiminta

Vuonna 2015 Suomeen saapui poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita. Turvapaikanhakijat majoittuivat vastaanottokeskuksissa, joissa heille järjestettiin yleistä neuvontaa ja muut lain mukaiset palvelut. Turvapaikanhakijoiden osaamisen tunnistaminen ja tukeminen oli kuitenkin verrattain vähäistä, jonka vuoksi Suomen Punainen Risti käynnisti loppusyksystä

⁹⁶ Suomen Punainen Risti & Accenture (2022), *Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistämisen tukeminen*. Suomen Punaisen Ristin hankeraportti.

⁹⁷ Hämeen Sanomat (1.7.2019), *Suomalaiset työmarkkinat toimivat kolmessa kerroksessa – Näin turvapaikanhakijoiden työperäinen hyväksikäyttö on mahdollista*.

⁹⁸ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

⁹⁹ Startup Refugees, haastattelu (7.10.2022), recruitment manager Sara Dehdashti.

¹⁰⁰ Suomen Punainen Risti & Accenture (2022).

¹⁰¹ Sisäministeriö, sähköposti (18.10.2022).

2015¹⁰² konsultointi- ja teknologiapalveluita tarjoavan Accenturen tukemana *Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden osaamisen tunnistaminen ja työelämävalmiuksien tukeminen* -projektin. Projekti käynnistettiin ensin muutamassa vastaanottokeskuksessa, ja vuonna 2016 se laajeni kaikkiin SPR:n ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin.¹⁰³ Projekti päättyi huhtikuussa 2019. Vuonna 2022¹⁰⁴ toimintaa jatkettiin erillisenä *Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistämisen tukeminen* -projektina. Projektin päämääränä oli tunnistaa haasteita ja ideoida uusia keinoja, joilla turvapaikanhakijoita ja tilapäistä suojelua saavia voidaan auttaa työllistymään.

Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden osaamisen tunnistaminen ja työelämävalmiuksien tukeminen -projektin ajatuksena oli tarjota turvapaikanhakijoille mahdollisuus tutustua työelämään jo turvapaikkapäätöstä odottaessa. Turvapaikanhakijoille pyrittiin löytämään tutustumispaikkoja suomalaiseen työelämään (TET-jaksoja) sopivilta työnantajilta. TET-jaksojen lisäksi projektissa ryhdyttiin myös laatimaan turvapaikanhakijoille osaamiskartoituksia. Osaamiskartoitukset olivat samankaltaisia kuin kotoutumisen yhteydessä tehtävät alkukartoitukset, mutta ne räätälöitiin paremmin turvapaikanhakijoiden tarpeisiin. SPR:n osaamiskartoitusten ominaispiirre oli se, että ne toimivat samalla voimavarakeskusteluina turvapaikanhakijoille. Keskusteluissa tuettiin ja rohkaistiin turvapaikanhakijoita tunnistamaan ja hyödyntämään omaa osaamista ja vahvuuksia. Keskusteluista sai apua myös esimerkiksi ansioluettelon laatimiseen ja työn hakemiseen.¹⁰⁵

Osaamiskartoituksiin ja TET-jaksoille osallistuminen oli aluksi vapaaehtoista ja toiminta kohdistettiin erityisesti turvapaikanhakijoille, jotka pyrkivät työmarkkinoille. Osaamiskartoituksista tuli pakollisia kaikille niiden siirryttyä Maahanmuuttoviraston hallinnoimaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisteriin eli UMAREK-järjestelmään.¹⁰⁶

Osaamiskartoituksia ja mahdollisuutta tutustua työelämään markkinoitiin vastaanottokeskusten asiakkaille. TET-jaksoja markkinointiin myös suomalaisille yrityksille. Tieto osaamiskartoituksista levisi hyvin asiakkaiden keskuudessa vastaanottokeskuksissa. Projektin tuloksista uutisoitiin laajalti mediassa ja projekti sai myös kansainvälistä huomiota SPR:n ja Accenturen verkostoissa. Muun muassa Iso-Britanniassa otettiin mallia Suomen Punaisen Ristin osaamiskartoituksista.¹⁰⁷

Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistämisen tukeminen -jatkoprojektissa kehitettiin Yritysmentorointi-konsepti. Yritysmentorointi on yrittäjältä yrittäjälle tapahtuvaa mentorointia, jossa maahanmuuttajia rekrytoinut yritys tai yrittäjä tarjoaa omaa kokemus-

¹⁰² Hankeaika 11/2015-4/2019

¹⁰³ Suomen Punainen Risti (14.5.2019), *Suosituksset: Turvapaikanhakijoiden osaamiskartoitukset ja työelämään tutustuminen*.

¹⁰⁴ Hankeaika 5-6/2022

¹⁰⁵ Suomen Punainen Risti, haastattelu (10.10.2022), asiantuntija Miska Keskinen; Joro, Tuula (päiväämätön), *Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana. Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016-2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista*.

¹⁰⁶ Suomen Punainen Risti, haastattelu (10.10.2022), asiantuntija Miska Keskinen.

¹⁰⁷ Ibid.

asiantuntijuuttaan ja tukee toista yrittäjää ulkomaalaistaustaisen työvoiman rekrytoinnissa. Mentorointi tarjoaa konkreettisen ja helposti skaalautuvan keinon vaikuttaa työllistymiseen ja ennen kaikkea yritysten halukkuuteen palkata maahan tulleita. Projektissa tunnistettiin myös muita turvapaikanhakijoiden työllistymistä edistäviä hyviä käytäntöjä. Esimerkiksi hankkeet, jotka ovat ratkaisseet paikallisesti toteutusalueensa haasteita, yritysyhteistyön kautta syntyneet ratkaisut ja monistettavat digitaaliset ratkaisut, joita voidaan toteuttaa valtakunnallisesti, on todettu toimiviksi.¹⁰⁸

Projektitoiminta on ollut pääosin Suomen Punaisen Ristin omakustanteista toimintaa. Teknologiyritys Accenture on tukenut toimintaa pro bono -työllä ja tarjoamalla projekteille pienen vuosibudjetin.¹⁰⁹

Haasteet ja tulokset

Hankkeen aikana suurimmaksi haasteeksi koettiin suomalaisen työelämän asenteet turvapaikanhakijoita kohtaan. Asenneilmapiiri aiheutti haasteita TET-jaksojen löytämisessä vastaanottokeskusten asiakkaille. Hankkeessa kohdattiin myös teknisiä haasteita, sillä kaikelle osaamiselle ei välttämättä löytynyt työmahdollisuuksia pieniltä paikkakunnilta. Mikäli turvapaikanhakijan oli mahdollista työllistyä toisella paikkakunnalla, hän saattoi työn perusteella hakea siirtoa lähempään vastaanottokeskukseen.¹¹⁰

Hankkeen aikana kartoitettiin lähes 2300 turvapaikanhakijan osaaminen. Hankkeessa toteutettiin 1080 TET-jaksoa ja 270 turvapaikanhakijaa työllistyi toiminnan avulla.¹¹¹ Jatkohankkeen päätuotos oli yhteiskehittämisen tuloksena syntynyt Yritysmentorointi-konsepti turvapaikanhakijoiden työllistymisen tukemiseksi.¹¹²

Osaamiskartoitusten laadinta on tullut hankkeen myötä käytännöksi kaikkiin vastaanottokeskuksiin. Haastateltavan mukaan TET-toimintaa pyritään jatkossa käynnistämään uudelleen taloudellisen tilanteen vakiinnuttua Ukrainan sodan päätyttyä. SPR on suunnitellut myös mahdollisia jatkohankkeita, mutta niiden rahoitus on vielä avoinna.¹¹³

Hankkeiden toiminnasta ja tuloksista on kirjoitettu kaksi akateemista selvitystä: Tuula Joron *Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana, Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016-2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista* ja Anna Lauttajärvi-Pietarisen pro gradu -työ *Nuoret turvapaikanhakijat oman osaamisensa tunnistajina*.

¹⁰⁸ Suomen Punainen Risti & Accenture (2022).

¹⁰⁹ Suomen Punainen Risti, haastattelu (10.10.2022), asiantuntija Miska Keskinen.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Suomen Punainen Risti (14.5.2019).

¹¹² Suomen Punainen Risti & Accenture (2022).

¹¹³ Suomen Punainen Risti, haastattelu (10.10.2022), asiantuntija Miska Keskinen.

3.2 Maahanmuuttoviraston OSAKA-hanke

Hankkeen lähtökohdat ja toiminta

Maahanmuuttoviraston *OSAKA – turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan sekä osaamisen kartoittamisen kehittäminen* -hanke käynnistettiin vuonna 2018¹¹⁴ kehittämään vastaanottokeskuksissa järjestettävää työ- ja opintotoimintaa ja turvapaikanhakijoiden osaamisen kartoittamista. Hankkeen **tavoitteena oli luoda tekninen osaamisen kartoittamisen työkalu**, joka voitaisiin ottaa käyttöön kaikissa vastaanottokeskuksissa.

OSAKA-hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, joka koostui vastaanottotoiminnan kannalta keskeisistä viranomais- ja järjestötahoista.¹¹⁵ Hankkeessa tehtiin myös tiivistä yhteistyötä vastaanottokeskusten asiakkaiden ja henkilökunnan kanssa. Monialaista ja -sektorista yhteistyötä tarvittiin selvittämään, miten esimerkiksi tiedon siirtäminen eri viranomaisten kesken onnistuu. Myös osaamisen kartoittamisen välineitä pohdittiin yhdessä. Erityistä huomiota kiinnitettiin osaamistiedon saattamiseen työhallinnon käyttöön oleskeluluvan saaneen asiakkaan siirtyessä kuntaan ja kotouttamispalvelujen piiriin.¹¹⁶

Vastaanottokeskukset saivat ilmoittaa valmiutensa osallistua OSAKA-hankkeen pilottitoimintaan. Pilottikeskuksia oli yhteensä 12.¹¹⁷ Pilotoinnilla etsittiin laajempia työkaluja työ- ja opintotoiminnan järjestämiseen. Vastaanottokeskusten henkilökunnalle suunnatuilla kyselyillä kerättiin tietoa turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan kehittämisen tueksi. Osaksi OSAKA-hanketta koottiin myös kolme monialaista kehittämisryhmää: työtoiminnan kehittämisryhmä, opintotoiminnan kehittämisryhmä sekä sähköisen osaamiskartoituksen UMAREK-kehittämisryhmä. Myös vastaanottokeskusten asiakkaat olivat mukana kehitystyössä osallistumalla työ- ja opintotoimintaa käsitteleviin työpajoihin, joita järjestettiin pilottiin osallistuneissa vastaanottokeskuksissa.¹¹⁸

Kansainvälistä suojelua hakeneet kolmansien maiden kansalaiset muodostivat OSAKA-hankkeen kohderyhmän. Hankkeessa huomioitiin myös haavoittuvassa asemassa olevat kohderyhmään kuuluvat asiakkaat. Turvapaikanhakijoiden lisäksi hankkeesta hyötyivät myös vastaanottokeskusten

¹¹⁴ Hankkeen toimikausi oli 2.4.2018–31.1.2020.

¹¹⁵ Ohjausryhmässä oli edustus Maahanmuuttovirastosta, työ- ja elinkeinoministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Suomen Punaisesta Rististä, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Uudenmaan TE-toimistosta, KEHA-keskuksesta, Etelä-Savon elinkeino ja ympäristökeskuksesta, Tampereen kaupungilta sekä Oulun vastaanottokeskuksesta. Hanketiimin tukena oli myös työtoiminnan, opintotoiminnan ja UMAREK-osaamiskartoituksen kehittämisryhmät (mukaan lukien Suomi vieraana kielenä -opettajat).

¹¹⁶ Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020), *OSAKA - turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan sekä osaamisen kartoittamisen kehittäminen -hanke*; Maahanmuuttovirasto, haastattelu (14.10.2022), erikoissuunnittelija Hanna Anderssén.

¹¹⁷ Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020).

¹¹⁸ Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020); Maahanmuuttovirasto, haastattelu (14.10.2022), erikoissuunnittelija Hanna Anderssén.

henkilöstö, työhallinto ja muut viranomaiset sekä kaikki turvapaikanhakijoiden (myös oleskeluluvan saaneiden) kanssa toimivat tahot.¹¹⁹

Hanke sai EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto AMIF:n tukea.

Haasteet ja tulokset

OSAKA-hankkeessa kehitetty osaamisen kartoittamisen työkalu on otettu käyttöön kaikissa vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskuksissa tehdään uusille turvapaikanhakijoille osaamiskartoitus, jossa kootaan yhteen tiedot hakijan aiemmasta työkokemuksesta, koulutuksesta ja kiinnostuksen kohteista. Lisäksi osaamiskartoituksessa dokumentoidaan Suomeen tulon jälkeen hankittu osaaminen, kuten suomen tai ruotsin kielen opiskelussa edistyminen. Osaamisen kartoittamisen yhteydessä pyrittiin myös löytämään keinoja, joilla tukea ja edistää turvapaikanhakijoiden mielenterveyttä, toimintakykyä ja yleistä aktiivisuutta. Maahanmuuttoviraston asiakaskyselyn (2020) mukaan turvapaikanhakijat kokevat kielenopetuksen ja aktiviteettien pariin ohjaamisen tärkeäksi. Osaamiskartoituksissa kerätty tieto turvapaikanhakijoiden osaamisesta, kokemuksesta ja kiinnostuksen kohteista auttaa yhdistämään työntekijöitä ja työvoimaa tarvitsevia yrityksiä.¹²¹

OSAKA-hankkeessa toteutetun kyselyn mukaan reilusti yli puolessa keskuksista henkilöstö koki työtoiminnan suunnittelun, toteutuksen ja seurannan nykyresursseilla liian kuormittavaksi. Kuormittavuuteen vaikutti muun muassa asiakkaiden haluttomuus osallistua, asiakkaiden välisten konfliktien selvittely sekä työtoimintavaroitusten kirjaaminen. Henkilöstön mukaan nämä kuormittavuustekijät ovat vähentäneet uusien työtoimintamuotojen kokeiluja ja käyttöönottoa viime vuosina.¹²² Haastavaksi koettiin myös todistusten todentaminen ja pätevyyksien tunnustaminen. Vastaanottokeskusten henkilökunnalla ei ole tähän vaadittavaa koulutusta tai pätevyyttä, minkä vuoksi osaamiskartoitukset suunniteltiin työkaluksi, joka antaisi mahdollisimman laajasti informaatiota turvapaikanhakijoiden osaamisesta ilman, että osaamiskartoitusta tekevän henkilökunnan täytyy todentaa todistusten sisältöä. Osaamiskartoituksen on tarkoitus tukea turvapaikkahakijoiden aktivointia auttaen mielekkään tekemisen löytämisessä turvapaikanhakijalle.¹²³

Tärkeänä osana hanketta luotiin osaamisen kartoittamista ja osaamistietojen systemaattista dokumentaatiota varten toimiva alusta. Alusta rakennettiin yhteistyössä Maahanmuuttoviraston sähköisten palvelujen ja Accenturen kanssa osaksi vastaanottokeskusten käyttämää UMAREK-järjestelmää. Yksi osaamiskartoituksen tärkeimmistä ominaisuuksista on mahdollisuus siirtää tiedot eteenpäin TE-palveluille ja tarvittaessa muille kotouttamisvaiheen viranomaisille, niiden asiakkaiden kohdalla, jotka ovat saaneet myönteisen oleskelulupapäätöksen.

¹¹⁹ Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020).

¹²⁰ Maahanmuuttovirasto (5.2.2022), *Turvapaikanhakijoiden osaaminen esille ja lisää aktivoivaa tekemistä vastaanottokeskuksiin*.

¹²¹ Hammar, Sari (2018), *Kuka tulee Suomeen ja mitä hän osaa?*, Siirtolaisuus – Migration -julkaisu, 4/2018.

¹²² Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020).

¹²³ Maahanmuuttovirasto, haastattelu (14.10.2022), erikoissuunnittelija, Hanna Anderssén.

Hankkeessa tuotettiin myös useita työ- ja opintotoimintaa vahvistavia materiaaleja:

- Palvelupaletti-malli, joka antaa käytännön ohjeita työ- ja opintotoiminnan järjestämiseksi vastaanottokeskuksissa.
- Työtoiminnan reseptikirja, johon on koottu esimerkkejä eri vastaanottokeskuksissa kokeiluista työtoiminnan hyvistä käytännöistä.
- Opintotoiminnan suunnitelman päivitys, joka ohjaa vastaanottokeskusten suomen kielen opetuksen järjestämistä.
- Opettajien sähköinen materiaalipankki, joka toimii vastaanottokeskusten opettajien yhteisenä työn kehittämisen välineenä.
- Toimintatori-malli, joka antaa välineitä vastaanottokeskusten ulkopuolisten tahojen kanssa tehtävän yhteistyön koordinoimiseen.
- Yhdessä Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön ylitarkastajien kanssa laaditut uusitut ohjeet työ- ja opintotoiminnan järjestämiseksi vastaanottokeskuksissa.¹²⁴

OSAKA-hankkeen tulosten arviointi perustuu hankkeessa tehtyyn itsearviointiin, kerättyihin palautteisiin ja ohjausryhmän arvioihin. Palautteissa hanketta pidettiin erittäin tarpeellisena ja työpajojen tuloksia hyvin valaisevina. Hankkeen aikana sidosryhmien keskuudessa nousi esiin useita ideoita jatkokehityksen tarpeesta. Järjestelmäkehityksen osuus saatiin hankkeessa hyvin toteutettua, mutta esimerkiksi osaamiskartoituksia voisi jatkokehittää, jotta niistä olisi vielä enemmän hyötyä työelämään siirryttäessä.¹²⁵

3.3 Startup Refugees -verkosto

Hankkeen lähtökohdat ja toiminta

Startup Refugees on **voittoa tavoittelematon verkosto, jonka tavoitteena on yhdistää työtä etsiviä maahanmuuttajia ja työnantajia**. Verkoston juuret ulottuvat vuoteen 2015, jolloin Suomeen saapui yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Startup Refugees perustettiin tukemaan pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja muita maahanmuuttajia työllistymisessä ja yrittäjyydessä.¹²⁶ Tällä hetkellä verkostoon kuuluu yli 1 500 yritystä, yhteisöä, julkisen sektorin toimijaa, oppilaitosta ja yksilöä.¹²⁷

¹²⁴ Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020).

¹²⁵ Maahanmuuttovirasto, haastattelu (14.10.2022), erikoissuunnittelija Hanna Anderssen.

¹²⁶ Startup Refugees (2019), *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015-2018*.

¹²⁷ Startup Refugees -verkkosivut (päiväämätön).

Startup Refugees tarjoaa palveluja kaikille maahanmuuttajille. **Haastattelun arvion mukaan noin 20-30 % palvelun käyttäjistä on tällä hetkellä turvapaikanhakijoita.** Aikaisempina vuosina turvapaikanhakijoiden määrä on ollut suurempi; esimerkiksi vuonna 2015 valtaosa palvelun käyttäjistä oli turvapaikanhakijoita. Palvelun pääpaino on silti kaikissa uusissa maahanmuuttajissa.¹²⁸

Startup Refugees tukee maahanmuuttajia työllistymisessä ja taitojen kehittämisessä. Verkosto neuvoo maahanmuuttajia myös yrityksen perustamisessa ja myöntämällä yritysavustuksia. Työnantajille verkosto tarjoaa apua sopivien työntekijöiden etsimisessä, esihaastatteluissa ja hakijoiden karsimisessa sekä tukee tarvittaessa työhaastatteluiden järjestämistä. Startup Refugees auttaa työnantajia myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden tarkistamisessa, antaa monikielistä tukea sekä neuvoo sopimuksiin ja työlupiin liittyvissä asioissa. Lisäksi jokainen Startup Refugeesin kautta työllistynyt suorittaa suomalaisen työelämään perehdyttävän Working Life in Finland -koulutuksen.¹²⁹

Työnhakija voi kieltäytyä Startup Refugeesin työtarjouksista, eikä kieltäytyminen johda määrälliseen työttömyysturvan keskeyttämiseen. Verkoston palvelut ovat muutoinkin maahanmuuttajille maksuttomia.¹³⁰

Toimintaa markkinoidaan Startup Refugees -verkoston kautta ja hyödyntämällä erilaisia tilaisuuksia. Startup Refugees etsii myös työnvälitysalustoilta työmahdollisuuksia asiakkailleen. Tämän lisäksi verkosto kontaktoi myös suoraan erilaisia yrityksiä.¹³¹

Suurin osa toiminnasta rahoitetaan suomalaisella rahoituksella tai EU:n hankerahoituksella (esimerkiksi ESR-rahoituksella). Lisäksi yritykset voivat pienimuotoisesti tukea toimintaa joko taloudellisesti tai tavaralahjoituksilla. Myös joitakin Startup Refugeesin koulutuksia tai materiaaleja on myyty eteenpäin.¹³²

Haasteet ja tulokset

Suurimmat Startup Refugeesin kokemat haasteet liittyvät turvapaikanhakijoiden asemaan ja lainsäädäntöön sekä maahanmuuttajien kohtaamaan rakenteelliseen rasismiin. Myös erityisesti korkeakoulutettujen maahanmuuttajien työllistyminen on koettu haastavaksi. Tulevaisuuden haasteena onkin löytää maahanmuuttajille laajemmassa mittakaavassa koulutusta vastaavaa työtä. Tällä hetkellä suuri osa Startup Refugeesin välittämistä työpaikoista on vähäistä koulutusta vaativaa, mutta kehitystä on jo tapahtunut esimerkiksi IT-, ohjelmisto- ja teknisten töiden alalla.¹³³

¹²⁸ Startup Refugees, haastattelu (7.10.2022), recruitment manager Sara Dehdashti.

¹²⁹ Startup Refugees -verkkosivut (päiväämätön).

¹³⁰ Startup Refugees, haastattelu (7.10.2022), recruitment manager Sara Dehdashti.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Startup Refugees, haastattelu (7.10.2022), recruitment manager Sara Dehdashti; Startup Refugees, sähköposti (21.11.2022), Sara Dehdashti.

Startup Refugees on lokakuuhun 2022 mennessä välittänyt yli 1 400 työpaikkaa, tarjonnut yli 10 000 erilaista kouluttautumis- ja verkostoitumismahdollisuutta sekä tukenut yli 600 yritys-tiimiä yrityksen¹³⁴ perustamisessa. Luvut koskevat kaikkia Startup Refugeesin asiakkaita, ei ainoastaan turvapaikanhakijoita. Startup Refugees on myös kartoittanut maahanmuuttajien osaamista, ammatillisia tavoitteita sekä tuen tarvetta. Osaamisprofiilien keräämiseksi Startup Refugees on kehittänyt *Match Made in Startup Refugees* -sovelluksen, jonka avulla se kohdistaa verkostonsa tarjoamia työhön ja yrittäjyyteen liittyviä mahdollisuuksia niistä hyötyville.

Startup Refugees suorittaa hankeraportointia saamastaan hankerahoituksesta. Startup Refugeesin toiminnasta on myös kirjoitettu raportti: *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015-2018*. Raportti perustuu Kasper Kylmälän opinnäytetyöhön: *Recognizing Barriers for Refugee Employment With Logistic Regression* (2019). Myös Camilla Jokelan pro gradu -työ *Startup Refugees -verkosto poliittisena väliintulona* (2018) käsittelee verkoston toimintaa.

¹³⁴ Ei sisällä turvapaikanhakijoita, sillä he eivät voi toimia yrittäjinä Suomessa ilman oleskelulupaa.

4. Yhteenveto

Raportissa on tarkasteltu turvapaikanhakijoiden pääsyä ja integroitumista suomalaisille työmarkkinoille lainsäädännön ja käytännön toimien kautta. Tutkimuksen tarkastelujakso ulottuu vuoden 2017 tammikuusta kesäkuuhun 2022.

Ensimmäisessä luvussa kuvattiin turvapaikanhakuun liittyviä tilastoja tutkimuksen tarkastelujaksolla. Vuosina 2017-2021 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä laski, mutta vuonna 2022 turvapaikanhakijoiden määrä jälleen nousi Venäjän hyökkäysoidan seurauksena. 18-34-vuotiaat muodostavat suurimman ikäryhmän turvapaikkaa Suomesta hakeneista. Vuosina 2017-2021 turvapaikanhakijat tulivat suurimmaksi osaksi Irakista, Syyriasta, Turkista, Venäjältä ja Somaliasta. Vuonna 2022 ukrainalaiset muodostivat suurimman hakijaryhmän.

Suomessa ei ole saatavilla turvapaikanhakijoiden työllistymistä koskevia tilastoja. Turvapaikanhakijoiden työllistymisen seuraaminen on haastavaa, sillä työnteko-oikeutta ei tarvitse hakea erikseen eikä hakijan tarvitse ilmoittaa työllistymisestään.

Ensimmäisessä luvussa tarkasteltiin myös turvapaikanhakijoiden työllistymistä koskevaa lainsäädäntöä. **Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta ja sen kestosta Suomessa säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004).** Ulkomaalaislain 81 b §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt asiaa koskevan uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän on esittänyt rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan ja hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kolme kuukautta. Jos hakijalla ei ole vaadittavaa matkustusasiakirjaa, työnteko-oikeus alkaa kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Ansiotyö tarkoittaa työtä, josta saa palkkaa tai muuta korvausta ja jota tehdään työsuhteessa johdon ja valvonnan alaisena. Myös työharjoittelu, josta saa palkkaa, katsotaan ansiotyöksi. Työnteko-oikeus on rajoittamaton eli turvapaikanhakija voi työskennellä millä tahansa alalla. Turvapaikanhakijoihin ei myöskään sovelleta saatavuusharkintaa. **Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus ei kuitenkaan kata yrittäjyyttä eli turvapaikanhakija ei voi toimia yrittäjänä Suomessa.** Halutessaan turvapaikanhakija voi hakea erikseen yrittäjän oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Uusintahakemuksen jättämisestä työnteko-oikeudelle alkaa uusi kolmen tai kuuden kuukauden karenssi,

mikäli uusintahakemus on jätetty 1.6.2019 tai sen jälkeen. Kun matkustusasiakirja on kerran esitetty ja hakijan henkilöllisyys selvitetty, uusintahakemuksesta alkaa kolmen kuukauden karenssi, vaikka matkustusasiakirja olisi kadonnut tai ehtinyt vanhentua.

Toisessa luvussa taustoitettiin laajemmin kolmansien maiden kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden työelämäintegraatiota koskevia strategioita ja toimia sekä kotoutumispolitiikkaa. Pääasiassa turvapaikanhakijoita ei ole huomioitu kansallisissa toimenpideohjelmissa ja strategioissa. Laki kotoutumisen edistämisestä ei koske turvapaikanhakijoita, eivätkä turvapaikanhakijat kuulu myöskään työvoima- ja elinkeinopalvelujen piiriin. Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista esitetään kuitenkin toimia turvapaikanhakijoita koskevan esikotouttavan toiminnan tehostamiseksi. Tehostamalla esikotouttavaa työtä halutaan ennen kaikkea nopeuttaa Suomeen saapuneiden kotoutumisen käynnistymistä. Esikotouttavan toiminnan järjestäminen on pääasiassa vastaanottokeskusten vastuulla.

Turvapaikanhakijoita koskevalla esikotouttavalla toiminnalla tarkoitetaan ennen oleskeluluvan saamista vastaanottokeskuksissa toteutettavia toimia, joilla vahvistetaan turvapaikanhakijan omaa toimijuutta, mutta samalla tuetaan turvapaikanhakijan valmiuksia kotoutumiseen, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa. Esikotouttava toiminta sisältää muun muassa työ- ja opintotoimintaa, hakijoiden ohjaamista keskusten ulkopuoliseen toimintaan, ansiotyön mahdollistavia ratkaisuja, kuntaan siirtymistä helpottavia toimia sekä hakijoiden oman toimijuuden vahvistamista arkisten asioiden hoitamisessa. Esikotouttavaa toimintaa tulee selonteon mukaan kehittää muun muassa tarjoamalla vahvempaa ohjausta ja neuvontaa sekä tutustumismahdollisuuksia alueen koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin ja -palveluihin heti lupaprosessin alkuvaiheesta lähtien. **Vastaanottokeskuksilla on käytössään myös tekninen osaamisen kartoitustyökalu, jonka avulla voidaan selvittää asiakkaan osaaminen ja taidot sekä kirjata nämä ansioluettelon muotoon.** Hakija voi hyödyntää tulostettua osaauskartoitusta esimerkiksi työnhaussa. Turvapaikanhakijoiden työntekoa tuetaan lisäksi myöntämällä vastaanottokeskusten asiakkaille prepaid-maksukortteja. Maksukortti mahdollistaa palkanmaksun suoraan turvapaikanhakijalle, jos hän ei pysty avaamaan pankkitiliä esimerkiksi puuttuvan passin vuoksi.

Toisessa luvussa kuvattiin myös vuosina 2017-2022 käytyä julkista ja poliittista keskustelua. Keskustelua on käyty erityisesti turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevista karenssiajoista ja niihin liittyvistä lainsäädäntöuudistuksista. Työnteko-oikeutta koskevia karenssiaikoja on kritisoitu siitä, että ne vaikeuttavat turvapaikanhakijoiden työllistymistä, mutta toisaalta karenssit on nähty tarpeellisiksi, jotta turvapaikkajärjestelmää ei käytettäisi vain työnteko-oikeuden saamisen tarkoituksessa. Erityisesti kesäkuussa 2019 voimaan astunut ulkomaalaislain muutos herätti paljon keskustelua, sillä se koettiin vaikeaselkoiseksi ja sen nähtiin heikentävän turvapaikanhakijoiden työllistymismahdollisuuksia entisestään. Suurin muutos koski uusintahakemusten vaikutusta työnteko-oikeuteen. Muutoksen myötä uusintahakemus

katkaisee työnteko-oikeuden ja aloittaa uuden karenssiajan. Ennen muutosta turvapaikanhakija saattoi jatkaa työntekoa heti uusintahakemuksen jättämisen jälkeen, mikäli hänen työnteko-oikeutensa oli ollut aiemmin voimassa. Lakimuutoksella haluttiin vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä.

Myös turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden voimassaolon todistamiskäytännöistä on käyty keskustelua. Lain mukaan turvapaikanhakija ei tarvitse työnteko-oikeudesta todistusta, mutta työnantajan on kuitenkin varmistuttava, että työntekijällä on oikeus työntekoon. 24.1.2023 alkaen turvapaikanhakija tai työnantaja on voinut **kysyä työnteko-oikeuden tilasta Maahanmuuttovirastolta maksutta sähköpostilla**. Sähköpostin vastausviestissä kerrotaan, onko henkilön työnteko-oikeus voimassa kyseisellä hetkellä. Ennen sähköpostipalvelua työnteko-oikeuden pystyi tarkastamaan pyytämällä Maahanmuuttovirastolta todistusta työnteko-oikeudesta. Todistuspyyntö maksoi 50 euroa. Tarkastamiskäytäntöä on kritisoitu siitä, etteivät todistukset kerro tarpeeksi selkeästi ja kattavasti hakijan työnteko-oikeuden tilasta. Lisäksi on epäselvää, kuinka usein työnteko-oikeuden voimassaolo tulisi tarkastaa, sillä käytännössä työnteko-oikeus voi katketa milloin vain.

Keskustelua on käyty ajoittain myös yleisesti turvapaikanhakijoiden asemasta ja työllisyysmahdollisuuksista. Turvapaikanhakijoiden on kerrottu kokevan työnteko-oikeuden karenssit epäoikeudenmukaisiksi, kun tilapäistä suojelua hakevat saavat oikeuden työskennellä välittömästi hakemuksen jättämisestä.

Kolmannessa luvussa pureuduttiin haasteisiin, joita turvapaikanhakijat kohtaavat suomalaisessa työelämässä. Luvussa nostettiin esille myös hankkeita, joiden avulla turvapaikanhakijoiden työmarkkinoille pääsyä on pyritty edistämään. Haasteita löytyy sekä lainsäädännöstä että käytännöistä ja asenneilmapiiristä. Työnteko-oikeuteen liittyvät epäselvyydet vaikeuttavat turvapaikanhakijoiden työllistymistä, sillä työnantajien näkökulmasta työnteko-oikeuden voimassaolon selvittäminen on hankalaa. Turvapaikanhakijan palkkaamiseen liittyvää epävarmuutta lisäsi ulkomaalaislakiin tehty muutos, jonka myötä työnteko-oikeutta koskeva karenssiaika alkaa aina uudelleen, jos henkilö tekee uusintahakemuksen.

Suomen Punaisen Ristin vuonna 2022 julkaiseman hankeraportin mukaan turvapaikanhakijoiden kohtaamat yleiset haasteet työllistyä tiivistyivät 1) yhteisen kielen puutteeseen ja korkeisiin kielitaitovaatimuksiin, 2) maahan tulijan olemassa olevan osaamisen ja koulutuksen tunnustamisen ja tunnustamisen haastavuuteen Suomessa, 3) työllistymiseen liittyvän tiedon tavoitettavuuteen ja 4) suomalaisen työelämän asenneilmapiiriin.

Suomen Punainen Risti aloitti turvapaikanhakijoiden osaamisen kartoittamisen *Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden osaamisen tunnistaminen ja työelämävalmiuksien tukeminen* -projektin myötä. Alun perin osaamiskartoitukset kytkeytyivät tavoitteeseen löytää turvapaikanhakijoille sopivia TET-jaksojen suorittamispaikkoja, joissa he pääsisivät tutustumaan suomalaiseseen työelämään. Osaamiskartoitusten edetessä ne toimivat osalle haastatteluista ennen kaikkea voimavarakeskusteluina, joissa heitä rohkaistiin hyödyntämään osaamistaan. *Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistämisen tukeminen* -jatkoprojektissa pyrittiin tunnistamaan työllistymisen esteitä ja kartoittamaan keinoja, joilla turvapaikanhakijoita ja tilapäistä suojelua saavien työllistymistä voidaan edistää. Potentiaalisista ratkaisuehdotuksista kehitettiin työllistymistä tukeva Yritysmentorointi-konsepti.

Vuoden 2015 jälkeen Suomessa todettiin, että vastaanottokeskusten tarjoamia asiakkaiden aktivointimahdollisuuksia on syytä tarkastella uudelleen. Kehittämistyötä tehtiin Maahanmuuttoviraston *OSAKA – turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan sekä osaamisen kartoittamisen kehittäminen* -hankkeessa. Hankesuunnitelman mukaan tavoitteena oli tukea ja edistää turvapaikanhakijoiden mielenterveyttä, toimintakykyä ja aktiivisuutta kehittämällä vastaanottokeskusten työ- ja opintotoimintaa sekä osaamisen kartoittamista. Hankkeen tavoitteet koskivat valtakunnallisesti koko vastaanottojärjestelmää. Tärkeänä osana hanketta luotiin osaamisen kartoittamista ja osaamistietojen systemaattista dokumentaatiota varten toimiva alusta osaksi vastaanottokeskusten käyttämää UMAREK-järjestelmää. Turvapaikanhakijoiden osaamisen kartoittaminen jalkautettiin samalla kaikkiin Suomen vastaanottokeskuksiin. Hankkeessa tuotettiin myös uusitut ohjeet työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa.

Startup Refugees -verkosto perustettiin tukemaan pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja muita maahanmuuttajia työllistymisessä ja yrittäjyydessä. Työnantajille verkosto tarjoaa apua sopivien työntekijöiden etsimisessä, esihaastatteluissa ja hakijoiden karsimisessa sekä tukee tarvittaessa työhaastatteluiden järjestämistä. Startup Refugees auttaa työnantajia myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden tarkistamisessa, antaa monikielistä tukea sekä neuvoo sopimuksiin ja työlupiin liittyvissä asioissa. Startup Refugeesin verkostoon kuuluu yrityksiä, yhteisöjä, julkisen sektorin toimijoita, oppilaitoksia ja yksilöitä. Startup Refugees tarjoaa asiakkailleen myös apua ammattiprofiilin luomisessa, johon se on kehittänyt erityisen teknisen sovelluksen. Startup Refugees on välittänyt (lokakuuhun 2022 mennessä) yli 1400 työpaikkaa maahanmuuttajille¹³⁵ ja tarjonnut tuhansia erilaista kouluttautumisen- ja verkostoitumismahdollisuuksia.

Turvapaikanhakijoiden työllistyminen nähdään yleisesti tärkeänä asiana, mutta työllistymisen edistäminen vaatisi monipuolisempaa viranomaisyhteistyötä ja selkeämpää vastuunjakoa. Suomessa ei ole yksittäistä viranomaista, joka olisi vastuussa turvapaikanhakijoiden työllistymisen edistämisestä, ja esikotouttavaa työtä tehdään vastaanottokeskuksissa pitkälti muun työn ohessa. Tällä hetkellä järjestöillä ja vapaaehtoistoimijoilla onkin keskeinen rooli turvapaikanhakijoiden työllistymisen tukemisessa ja edistämisessä.

¹³⁵ Luvut koskevat kaikkia maahanmuuttajia, ei ainoastaan turvapaikanhakijoita.

Lähteet

Asiantuntijahaastattelut ja sähköpostit

Maahanmuuttovirasto, haastattelu (26.9.2022), ylitarkastaja Kaisa Rontu.

Maahanmuuttovirasto, haastattelu (14.10.2022), erikoissuunnittelija Hanna Anderssen.

Startup Refugees, haastattelu (7.10.2022), recruitment manager Sara Dehdashti.

Sisäministeriö, sähköposti (24.10.2022), lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola.

Sisäministeriö, sähköposti (18.10.2022).

Suomen Punainen Risti, haastattelu (10.10.2022), asiantuntija Miska Keskinen.

Startup Refugees, sähköposti (21.11.2022), Sara Dehdashti.

Oikeudelliset lähteet

Eduskunta (2018), *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 273/2018vp*, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_273+2018.aspx. Viitattu 21.9.2022.

Eduskunta (2020a), Hallituksen esitys HE 65/2020 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_65+2020.aspx. Viitattu 9.9.2022.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/33/EU), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Viitattu 19.12.2022.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettu laki (745/2022), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. Viitattu 1.10.2022.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>. Viitattu 10.10.2022.

Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (487/2020), Annettu Naantalissa 26 päivänä kesäkuuta 2020, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200487>. Viitattu 13.10.2022.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (549/2010), Annettu Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2010, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100549#Pidm45949343687328>. Viitattu 13.10.2022.

Lisäselvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 65/2020 vp), sisäministeriö (13.5.2020) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-302585.pdf>. Viitattu 3.11.2022.

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. Viitattu 17.10.2022.

Ulkomaalaislaki (301/2004) (alkuperäinen säädös 30.4.2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040301#Pidm45949344575968>. Viitattu 13.10.2022.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (15.12.2022 OKV/2005/10/2022), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat*, <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2022/20228370>. Viitattu 30.12.2022

Valtioneuvoston oikeuskansleri (29.11.2022 OKV/3210/10/2021), *Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämä työnteko-oikeustodistus*, <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2022/20228333>. Viitattu 30.12.2022.

Valtion virkamieslaki (1994/750), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750#L3P7>. Viitattu 31.10.2022.

Kirjalliset lähteet

Aaltonen (30.10.2019), *Hallitusohjelman kirjaus turvapaikanhakijoiden työluvista*, <https://valterialtonen.fi/2019/10/30/hallitusohjelman-kirjaus-turvapaikanhakijoiden-tyoluvista/>. Viitattu 20.9.2022.

Eduskunta (2020b), *Kirjallinen kysymys turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tarkistamisesta*, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_34+2020.pdf. Viitattu 23.09.2022.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Suomi (2021), *Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti – Suomi 2020*, Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-12-5>. Viitattu 12.10.2022.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Suomi (2022), *Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti – Suomi 2021*, Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-23-1>. Viitattu 12.10.2022.

Hammar, Sari (2018), *Kuka tulee Suomeen ja mitä hän osaa?*, Siirtolaisuus – Migration -julkaisu, 4/2018, s. 5-7. <https://siirtolaisuus-migration.journal.fi/article/view/89394/48792>. Viitattu 15.9.2022.

Helsingin Sanomat (16.12.2022), *Sisäministeri Mikkonen vaatii turvapaikanhakijoille työoikeutta ja saatavuusharkinnasta luopumista*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009271660.html>. Viitattu 3.2.2023.

Iltalehti (2020), *Laajennettu työnteko-oikeus koskisi 1000 turvapaikanhakijaa – ”Turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon”*, <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/bf296316-6374-40d3-83fe-05af3cb5060f>. Viitattu 23.09.2022.

Iltalehti (2018), *Raksayrittäjä tuskastui sääntö-Suomeen: Turvapaikanhakijoita käännytetään työmailta, koska työnteko-oikeuden varmistaminen on tehty liian vaikeaksi*, <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/fdd76804-9fe3-46ce-a42f-90ac2801680b>. Viitattu 26.9.2022.

Joro, Tuula (päiväämätön), *Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana. Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016-2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista*. <https://www.allyouthstn.fi/wp-content/uploads/2019/05/Loppuraportti-2019-UEF-Osaamiskartoitukset.pdf>. Viitattu 15.9.2022.

Kaleva (6.6.2019), *Migri: Hallituksen tavoite ristiriidassa tuoreen lakimuutoksen kanssa – Kielteinen turvapaikkapäätös vie työnteko-oikeuden aiempaa nopeammin*, <https://www.kaleva.fi/migri-hallituksen-tavoite-ristiriidassa-tuoreen-la/1708123>. Viitattu 16.09.2022.

Kotoutumisen osaamiskeskus (2022), *TE-toimiston palvelut*, <https://kotoutuminen.fi/te-toimiston-palvelut>. Viitattu 10.10.2022.

Maahanmuuttovirasto (23.1.2023), *Voit kysyä työnteko-oikeudesta sähköpostilla ja ilmaiseksi 24.1.2023 alkaen*, <https://migri.fi/-/voit-kysya-tyonteko-oikeudesta-sahkopostilla-ja-ilmaiseksi-24.1.2023-alkaen>. Viitattu 29.03.2023.

Maahanmuuttovirasto (1.6.2022), *Erytisasiantuntijoiden ja startup-yrittäjien maahantulo nopeutuu – pikaista käyttöön 1.6.*, <https://www.sttinfo.fi/tiedote/erytisasiantuntijoiden-ja-startup-yrittajien-maahantulo-nopeutuu-pikakaista-kayttoon-16?publisherId=69817837&releaseId=69943010>. Viitattu 13.10.2022.

Maahanmuuttovirasto (5.2.2022), *Turvapaikanhakijoiden osaaminen esille ja lisää aktivoivaa tekemistä vastaanottokeskuksiin*, <https://migri.fi/-/turvapaikanhakijoiden-osaaminen-esille-ja-lisaa-aktivoivaa-tekemista-vastaanottokeskuksiin>. Viitattu 26.10.2022.

Maahanmuuttovirasto (17.1.2022), *Turvapaikanhakijoiden prepaid-korttien varojen palauttamisessa ei ole saavutettu ratkaisua – selvitystyö jatkuu*, <https://migri.fi/-/turvapaikanhakijoiden-prepaid-korttien-varojen-palauttamisessa-ei-ole-saavutettu-ratkaisua-selvitystyö-jatkuu>. Viitattu 27.09.2022.

Maahanmuuttovirasto (2021), *Suomalaisen yhteiskunnan kurssi - Työssä Suomessa*, [https://migri.fi/documents/5202425/62411521/\(fi\)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf/aff0580b-6fb5-1acf-31c8-d1f2231481a0/\(fi\)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf?version=1.0&t=1614260608435](https://migri.fi/documents/5202425/62411521/(fi)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf/aff0580b-6fb5-1acf-31c8-d1f2231481a0/(fi)+Suomalaisen+yhteiskunnan+kurssi+-+Ty%C3%B6ss%C3%A4+Suomessa.pdf?version=1.0&t=1614260608435). Viitattu 13.10.2022.

Maahanmuuttovirasto (26.8.2019), *Maahanmuuttovirasto antaa todistuksia turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta 1.9.2019 alkaen*, <https://migri.fi/-/maahanmuuttovirasto-antaa-todistuksia-turvapaikanhakijan-tyonteko-oikeudesta-1-9-2019-alkaen>. Viitattu 23.09.2022.

Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a), *Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus*, <https://migri.fi/turvapaikanhakijan-tyonteko-oikeus>. Viitattu 17.10.2022.

Maahanmuuttovirasto (päiväämätön b), lupa- ja kansalaisuusyksikön sisäinen ohje.

Maahanmuuttovirasto (päiväämätön c), *Työntekijän oleskelulupahakemus (TTOL)*, <https://migri.fi/tyontekijan-oleskelulupa>. Viitattu 31.10.2022.

Maahanmuuttovirasto (päiväämätön d), *Ohje työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa*.

Maahanmuuttovirasto & työ- ja elinkeinoministeriö (2020), *OSAKA - Turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan sekä osaamisen kartoittamisen kehittäminen -hanke*.

Opetushallitus (päiväämätön), *Säännellyt ammatit Suomessa*, <https://www.oph.fi/fi/palvelut/saannellyt-ammattit-suomessa>. Viitattu 31.10.2022.

Sandberg, Tanja & Stordell, Elina (2016), *Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen*, https://okm.fi/documents/1410845/4240776/VOK-raportti_2016/86ea0123-d929-4aa6-b453-95eaa1ec2dd7/VOK-raportti_2016.pdf?t=1490689278000. Viitattu 25.10.2022.

Startup Refugees (2019), *Employment of Asylum Seekers by the Startup Refugees Network 2015-2018*, <https://startuprefugees.com/wp-content/uploads/2020/01/Employment-of-asylum-seeker-in-Finland-by-Startup-Refugees.pdf>. Viitattu 26.10.2022.

Startup Refugees -verkkosivut (päiväämätön), <https://startuprefugees.com/>. Viitattu 26.10.2022.

STT (14.5.2019), *Punainen Risti kartoitti yli 2 000 turvapaikanhakijan osaamisen: Suomen työmarkkinoille vaikea päästä osaamisesta huolimatta*, <https://www.sttinfo.fi/tiedote/punainen-risti-kartoitti-yli-2-000-turvapaikanhakijan-osaamisen-suomen-tyomarkkinoille-vaikea-paasta-osaamisesta-huolimatta?publisherId=1504&releaseId=69857885>. Viitattu 14.10.2022

Suomen Kuvalehti (2022), *Toisille töitä, toisille ei, Ukrainalaiset ovat saaneet luvan työntekoon helpommin kuin moni turvapaikanhakija – "Asetelma luo katkeruutta"*, <https://suomenkuva-lehti.fi/kotimaa/ukrainalaiset-ovat-saaneet-luvan-tyontekoon-helpommin-kuin-moni-turvapaikanhakija-asetelma-luo-katkeruutta/>. Viitattu 27.09.2022.

Suomen Punainen Risti (14.5.2019), *Suosituksat: Turvapaikanhakijoiden osaamiskartoitukset ja työelämään tutustuminen*, <https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00143/c0f07939-8eb6-47fd-bc70-06a24c03bf60.pdf>. Viitattu 25.10.2022.

Suomen Punainen Risti & Accenture (2022), *Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työllistämisen tukeminen*. Suomen Punaisen Ristin hankeraportti.

Työ- ja elinkeinoministeriö (6.10.2022), *Kotoutumislain kokonaisuudistuksen tärkein tavoite on maahanmuuttaneiden kotoutumisen ja työllistymisen nopeutuminen*, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/kotoutumislain-kokonaisuudistuksen-tarkein-tavoite-on-maahanmuuttaneiden-kotoutumisen-ja-tyollistymisen-nopeutuminen->. Viitattu 20.10.2022.

Työ- ja elinkeinoministeriö (päiväämätön), *Osaajien maahanmuuton kehittäminen*, <https://tem.fi/osaajien-maahanmuuton-kehittaminen>. Viitattu 26.10.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö (2022), *Talent Boost -toimenpideohjelma*, <https://tem.fi/talent-boost>. Viitattu 13.10. 2022.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2021), *Työelämän monimuotoisuusohjelma – Toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162933>. Viitattu 9.9.2022.

Valtioneuvosto (2021a), *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>. Viitattu 27.9.2022.

Valtioneuvosto (2021b), *Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistavoista*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163237>. Viitattu 10.10.2022.

Valtioneuvosto (2021c), *Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035*, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163408/VN_2021_74.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 13.10.2022.

Yle (8.6.2019), *Lännen Media: Migri jakoi väärää tietoa työntajille ja turvapaikanhakijoille – moittii nyt ulkomaalaislain muutosta hankalasti tulkittavaksi*, <https://yle.fi/uutiset/3-10821985>. Viitattu 16.09.2022.

Yle (13.10.2015), *Puolen vuoden työluvan odotus turhauttaa turvapaikanhakijaa: "Haluan vain tehdä työtä, teen mitä tahansa"*, <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2015/10/13/puolen-vuoden-tyo-luvan-odotus-turhauttaa-turvapaikanhakijaa-haluan-vain-tehda>. Viitattu 13.10.2022.

Tilastot

Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data* [migr_asyappctza], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA_custom_5675087/default/table?lang=en. Viitattu 19.9.2022.

Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data* [migr_asyappctzm], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZM_custom_5675270/default/table?lang=en. Viitattu 17.9.2022.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
FIN-00086 Finnish Immigration Service

+358 (0) 295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn