



Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämä työnteko-oikeustodistus

KANTELU

Kantelijat, jotka ovat turvapaikanhakijoita (Irakin ja Ruandan kansalaisia), ovat oikeuskanslerille 23.11.2021 osoittamassaan kantelussa arvostelleet Maahanmuuttoviraston menettelyä turvapaikanhakijoille annettavan maksullisen työnteko-oikeustodistuksen myöntäjänä. Kantelijoiden mukaan Maahanmuuttoviraston todistuksen perusteella ei ole mahdollista saada varmaa eikä selkeää tietoa siitä, onko todistusta pyytäneellä turvapaikanhakijalla työnteko-oikeus vai ei. Todistuksessa Maahanmuuttovirasto muun ohessa toteaa, että turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on voimassa siihen saakka, kunnes hakija voidaan poistaa maasta. Samalla virasto toteaa, ettei se voi ottaa kantaa siihen, milloin hakija voidaan poistaa maasta. Sen sijaan Maahanmuuttovirasto maksullisena palvelunaan ohjaa todistusta pyytäneen turvapaikanhakijan olemaan yhteydessä toiseen viranomaiseen eli poliisiin työnteko-oikeudesta varmistumiseksi. Ohjeistus kääntyä poliisin puoleen on kuitenkin käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi.

Kantelun mukaan todistuksella on tärkeä juridinen merkitys myös työnantajalle, ja todistuksen saaminen nimenomaan viranomaiselta on tärkeää. Maahanmuuttovirastolla on paras tieto turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tilasta ja esimerkiksi vireillä olevista valituksista, käännetyksistä tai niiden kieltämisestä. Näihin tietoihin turvapaikanhakijalla, asianajajalla tai työnantajalla ei ole pääsyä. Kantelijoiden mukaan työnteko-oikeutta koskeva todistuskäytäntö on ongelmallinen ja heikentää merkittävästi turvapaikanhakijan oikeusturvaa.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 2.3.2022 päivätyn selvityksen.

VASTINE JA KANTELUN TÄYDENNYS

Kantelijat ovat antaneet 13.3.2022 päivätyn vastineen.

Kantelua on täydennetty 21.10.2022 päivätyllä kirjeellä, joka koskee kolmatta turvapaikanhakijaa (irakilainen, arabiankielinen) ja tämän 19.8.2022 Maahanmuuttovirastosta saamaa todistusta.

RATKAISU

1 Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ulkomaalaislain (301/2004) 79 §:n (720/2018; *työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa*) 2 momentin mukaan ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

- 1) kun hän on esittänyt 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun asiakirjan ja hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kolme kuukautta;
- 2) kun hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kuusi kuukautta.

Ulkomaalaislain 11 §:n (121/2018) 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja.

Ulkomaalaislain 80 §:n (*työnteko-oikeuden kesto*) 6 momentin (437/2019) mukaan jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Ulkomaalaislain 86 §:n (1218/2013) 2 momentin mukaan jos työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn luvattoman ulkomaisen työvoiman käytön, tämän lain 185 §:n 1 momentissa säädetyn ulkomaalaisrikkomuksen tai 186 §:ssä säädetyn työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Pykälän 4 momentin mukaan työsuojeluviranomainen valvoo 86 a ja 86 b §:ssä säädettyjen velvollisuuksien noudattamista. Valvonnasta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006).

Ulkomaalaislain 86 a §:n (1218/2013; *työnantajan velvollisuudet*) 1 momentin mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 129 a §:n (193/2015; *ulkomaalaisvalvonta*) 1 momentin mukaan ulkomaalaisvalvonta on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laitto-man maassa oleskelun torjuntaa. Rajatarkastuksista säädetään Schengenin rajasäännöstyössä.

Ulkomaalaislain 129 b §:n (193/2015; *poliisin ja rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus*) 1 momentin mukaan poliisilla ja rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi, oikeus:

- 1) saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä; - - -
- 4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista sekä 86 b §:ssä tarkoitetulta toimeksiantajalta tiedot, joiden perusteella toimeksiantaja on huolehtinut 86 a §:n 1 ja 2 momentin mukaisista velvoitteistaan.

Ulkomaalaislain 9 luku koskee maastapoistamista. Luku sisältää säännökset muun muassa käännättämisestä ja maasta karkottamisesta. Luvun 151 §:ssä säädetään poliisin ja rajatarkastusviranomaisen tehtävistä muun muassa ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännättä-miseksi ja maasta karkottamiseksi. Luvun 152 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston tehtävistä muun muassa käännättämistä ja karkottamista koskevassa päätöksenteossa.

Ulkomaalaislain 185 §:n (*ulkomaalaisrikkomus*) 1 momentin 2 kohdan mukaan ulkomaalainen, joka tahallaan oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Ulkomaalaislain 186 §:n (1218/2013; *työnantajan ulkomaalaisrikkomus*) 1 momentin 1 kohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen, on tuomittava *työnantajan*

ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

Ulkomaalaislain 203 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi: 1) turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa; 2) käännättämisestä tai maasta karkottamisesta koskevassa asiassa; taikka 3) asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

Ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 273/2018 vp](#), s. 36) mukaan lain 79 §:ssä säädettäisiin kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnteko-oikeuden alkamisen ajankohtaa täsmennetään. Jos hakija turvapaikkaa hakiessaan tai menettelyn aikana esittää voimassa olevan vaadittavan rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan, työnteko-oikeus alkaa siitä, kun hakemus on jätetty ja hakija on oleskellut hakemuksen tekemisen jälkeen maassa kolme kuukautta. Jos hakija ei ole esittänyt matkustusasiakirjaa, työnteko-oikeus alkaa vastaavasti kuuden kuukauden kuluttua. Määräaika alkaisi myöhempien hakemusten osalta aina uudelleen alusta. Uusintahakemuksen osalta sovellettaisiin samaa määräaika kuin ensimmäisen hakemuksen osalta. 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.

Edellä mainitun hallituksen esityksen perustelujen (s. 37) mukaan lain 80 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin työnteko-oikeuden kestosta, kun työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen. Työnteko-oikeuden alkamisesta säädetään edellä 79 §:ssä. Työnteko-oikeus päättyisi, kun käännättämis päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Ei olisi perusteltua, että hakijalla olisi työnteko-oikeus, vaikka hänellä olisi samalla velvollisuus poistua maasta. Uusintahakemuksen jättämisestä alkaisi työnteko-oikeudelle uusi kolmen tai kuuden kuukauden karenssi ja oikeus päättyisi sen mukaan, onko tehty uusi päätös maasta poistamisesta vai jääkö edellinen päätös täytäntöönpanokelpoiseksi. Työnteko-oikeus perustuu aina viimeisimpään turvapaikkahakemukseen, eikä uusintahakemus luo uudestaan edelliseen hakemukseen perustuvaa työnteko-oikeutta. Työnteko-oikeus päättyisi myös, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta. Päätös raukeamisesta tehdään, jos hakija on ulkomaalaislain 95 b §:n mukaisesti

peruuttanut kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksensa tai lain 95 c §:n mukaisesti kuollut tai todennäköisesti poistunut Suomesta. Näissä tilanteissa työnteko ei voisi enää perustua kansainvälisen suojelun hakemiseen. Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus tarkoittaa oikeutta työskennellä hakemuksen vireillä ollessa. Jos hakijalle myönnetään jollain perusteella oleskelulupa, työnteko-oikeus määritellään kyseisen oleskeluluvan perusteella, eikä työnteko enää perustu kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (HE 273/2018 vp) asian valmistelua koskevassa jaksossa (s. 34) todetaan, että useat lausunnonantajat pitivät perusteltuna kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeutta koskevien ehdotusten tavoitetta selkeyttää vallitsevaa oikeustilaa ja soveltamiskäytäntöä. Useat järjestötoimijat, ulkoministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja oikeus- ja edunvalvontapiirit toivat kuitenkin esille huolensa siitä, että ehdotetut muutokset vaikeuttaisivat perusteettomasti hakijan mahdollisuutta työskennellä turvapaikkaprosessin aikana. Lisäksi useat lausunnonantajat nostivat esille yleisesti työnantajan vaikeuden saada tietoa siitä, onko hakijalla oikeus työntekoon vai ei.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Pykälän 2 momentin mukaan jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 62-63) mukaan ehdotetun 7 §:n 1 momentin säätämä palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Ehdotetun 8 §:n 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Neuvonnan yhteydessä ei voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Neuvontavelvollisuus koskisi ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, ettei neuvontavelvollisuuden täyttäminen tuottaisi viranomaiselle merkittävää lisätyötä. Viranomaisella on luonnollisesti myös paras asiantuntemus omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvista asioista. Toiseksi neuvonta edellyttäisi konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakas käyttää asiansa hoitamiseen asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (s. 64-65) mukaan ehdotetun 9 §:n 1 momentissa mainittuihin asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimuksiin kuuluisi sellainen ilmaisu-tapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskisi sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttäisi, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Rakenteeltaan raskasta ja teknisiä yksityiskohtia sisältävää tekstiä tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Samoin olisi varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä. Säännöksen soveltamisala rajoittuisi kielelliseen ilmaisutapaan. Laissa ei näin ollen ole tarkoitus asettaa erityisiä muotovaatimuksia viranomaisen laatimien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasulle. Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten

asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.

Valtion maksuperustelain (150/1992) 1 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään tässä laissa.

Edellä mainitun lain 2 §:n 1 momentin mukaan jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.

Edellä mainitun lain 4 §:n (*maksulliset suoritteet*) 1 momentin mukaan seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomaisen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
- 4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Edellä mainitun lain 5 §:n (*maksuttomat suoritteet*) 1 momentin mukaan seuraavat suoritteet tulee olla maksuttomia, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä:

- 1) suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään;
- 2) suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen; sekä
- 3) viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Edellä mainitun lain 6 §:n (*julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut*) 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Pykälän 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoidon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisesti syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Edellä mainitun lain 8 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösten maksullisuudesta sekä siitä, mistä päätöksestä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella ja mitkä hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein, säädetään asetuksella. Asetuksella säädetään myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä

mistä päätöksestä, millä 6 §:n 3 tai 4 momentissa sanotulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä päätöksen omakustannusarvosta poiketen.

Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 annetun sisäministeriön asetuksen (1175/2021) 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joista Maahanmuuttovirasto perii sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä liitteenä olevan maksutaulukon mukaisen omakustannusarvoa alemman kiinteän käsittelymaksun, ovat suoritteet, jotka koskevat pyynnöstä annettavaa todistusta.

Edellä mainitun asetuksen 4 §:n (*maksuttomat julkisoikeudelliset suoritteet*) 1 momentin mukaan valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja julkisoikeudellisia suoritteita, joista Maahanmuuttovirasto jättää sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä käsittelymaksun kokonaan perimättä, ovat esimerkiksi suoritteet, jotka koskevat: - - -

2) kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tai uutta määräaikaista oleskelulupaa kansainvälisen tai tilapäisen suojelun perusteella; - - -

Edellä mainitun asetuksen liitteen mukaan pyynnöstä annettavasta todistuksesta peritään omakustannusarvoa alempi maksu, 50 euroa.

2 Kantelu ja sen täydennys

Maahanmuuttovirasto myöntää käsittelymaksua vastaan pyynnöstä todistuksen turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta, <https://migri.fi/todistus-tyonteko-oikeudesta>. Maahanmuuttovirasto perii todistuspyynnön käsittelystä maksun, joka on kantelua laadittaessa (loka-marraskuussa 2021) ollut suuruudeltaan viisikymmentä (50) euroa. Vuonna 2019 maksu on ollut vain kaksikymmentä (20) euroa. Todistuksen hinta on noussut 150 % kahdessa vuodessa. Maahanmuuttoviraston 22.5.2019 julkaisemassa tiedotteessa todettiin muun ohessa seuraavaa:

”Turvapaikanhakija voi 1.6.2019 alkaen pyytää Maahanmuuttovirastolta todistuksen työnteko-oikeudestaan. Todistuksella hän pystyy itse osoittamaan työnantajalleen, että hänellä on oikeus työskennellä Suomessa. Näin palataan aiempaan käytäntöön. Maahanmuuttovirasto antoi samanlaisia todistuksia viimeksi vuonna 2016. Työnantajalla on yhä velvollisuus varmistaa työntekijältä, että hänellä on oikeus työskennellä Suomessa. Työnantaja ei voi enää selvittää asiaa suoraan Maahanmuuttovirastosta, ja tilapäisesti auki ollut työnantajan palvelunumero suljetaan 31.5.2019.

Työnantaja, toimi jatkossa näin:

Kun haluat tarkistaa työntekijäsi työnteko-oikeuden, kysy siitä työntekijältäsi. Voit myös pyytää työntekijääsi esittämään todistuksen työnteko-oikeudesta. Jos työntekijällä ei vielä ole todistusta, hän voi pyytää sellaisen Maahanmuuttovirastolta.

Työntekijä, näin saat todistuksen:

1. Maksa todistuspyynnön käsittelymaksu 20 €. Tarvitset kuitenkin, kun teet pyynnön.
2. Täytä lomake Pyyntö todistuksen saamiseksi.
3. Lähetä lomake, kuitti maksusta ja kopio henkilöllisyystodistuksestasi, passistasi tai vastaanottokeskuksen asukaskortistasi suojatulla sähköpostilla. Voit myös postittaa lomakkeen osoitteeseen PL 10 00086 Maahanmuuttovirasto.”

Todistus työnteko-oikeudesta on saatavissa vain yhdellä kielellä joko suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskien sivustolla todetaan seuraavaa:

”Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu ulkomaalaislakiin. Lain mukaan työntekijä ei tarvitse todistusta työnteko-oikeudesta. Työntekijä tai työnantaja voi kuitenkin halutessaan pyytää todistuksen. Todistus kertoo, mikä on ollut työnteko-oikeutesi tilanne silloin, kun todistus on myönnetty. Jos saat sen päivämäärän jälkeen tiedon, että hakemuksesi tilanne on muuttunut, myös työnteko-oikeutesi on saattanut muuttua.” (<https://migri.fi/todistus-tyonteko-oikeudesta#tto2>; sivusto 29.10.2021)

Kantelija A:lle oli annettu Maahanmuuttovirastosta 6.10.2021 päivätty ”Certificate of the right to work in Finland” (kantelun liitteenä). Todistuksessa todetaan työnteko-oikeudesta seuraavaa:

”Your right to work is valid until you can be removed from the country. If you already can be removed from the country, your right to work has ended. The Finnish Immigration Service cannot take a stand on when you can be removed from the country. The police are responsible for removals from the country. Contact the police.

This certificate states the situation of your right to work at the moment the certificate was issued. The date of issue is printed at the top of the certificate. If you are told after that date that the situation of your application has changed, also your right to work may have changed.”

Kantelija katsoo, ettei Maahanmuuttoviraston englanninkielisen todistuksen perusteella ole mahdollista saada varmaa saatikka selkeää tietoa siitä, onko todistusta pyytäneellä turvapaikanhakijalla työnteko-oikeus vai ei. Kantelija A on nuori viittomakielinen ihmiskaupan uhri. Kuumykyys on asettanut ja asettaa hänet haavoittuvaan asemaan viittomakielisenä ja aina kaksi läsnäolotulkkia tarvitsevana: toinen tulkkaa esimerkiksi avustajan tapaamisella puheen viittomakielelle ja toinen viittomakieleltä kansainväliselle viittomakielelle. A:n on käytännössä tyystin mahdotonta esimerkiksi ottaa yhteyttä suoraan Maahanmuuttovirastoon, tai viraston esittämällä tavalla poliisiin työnteko-oikeutta koskevan asiansa selvittämiseksi. Saatuaan virastolta edellä mainitun todistuksen A oli ottanut yhteyttä kantelun laatineeseen asiamieheen, pyytäen apua viraston antaman todistuksen ymmärtämisessä ja selventämisessä. Asiaa selvittäessä oli käynyt ilmi, että A oli jo kaksi kertaa maksanut Maahanmuuttovirastolle työnteko-oikeuden osoittavasta todistuksesta, joiden perusteella työnteko-oikeudesta ei kuitenkaan ollut mahdollista varmistua. Todistus on ostajalle ns. käyttökelvoton, koska se ei todista hänen työnteko-oikeudestaan mitään.

A:n asiassa Helsingin hallinto-oikeus on 19.1.2021 välipäätöksellään kieltänyt Maahanmuuttoviraston päätöksen täytäntöönpanon siihen asti, kunnes hallinto-oikeus on

ratkaissut asiaa koskevan valituksen tai sitä ennen toisin määrää. Maahanmuuttovirastolla on pääsy ulkomaalaisrekisteriinsä, ns. UMA-rekisteriin, ja näin myös tieto siitä, että todistuksen pyytäjän käännettäminen on kielletty hallinto-oikeuden päätöksellä. Täytäntöönpanokiellon myötä todistuksen pyytäjällä on työnteko-oikeus, ja tämä viraston olisi tullut myöntämässään todistuksessa vahvistaa. Kyseisellä turvapaikanhakijalla ei ole mitään keinoa selvittää asiaa esimerkiksi suusanallisesti mahdolliselle työnantajalle tämän tiedustellessa, onko työnteko-oikeutta vai ei. Todistus ei tällä hetkellä todista mitään vaan ainoastaan viittaa tilanteen sääntelyyn ja eri vaihtoehtoihin. Maahanmuuttovirasto toteaa myöntämässään todistuksessa työnteko-oikeuden osalta edelleen seuraavaa:

”Your employer must ensure that your right to work is valid or that you have a residence permit that gives you the right to work. If you do not have the right to work but continue working, both you and your employer may be committing a violation of the Aliens Act.”

Kuten viraston asiakirjassa todetaan, mikäli turvapaikanhakija työskentelee ilman työnteko-oikeutta, voivat hakija ja hänen työnantajansa syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen. Työnantajalla on velvollisuus varmistua ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeudesta. Tämän vuoksi on varsin säännönmukaista, että työnantaja pyytää turvapaikanhakijaa todistamaan, että tällä on oikeus tehdä töitä. Todistuksella on siten juridinen merkitys myös työnantajalle, jonka oikeusasemaan työnteko-oikeus vaikuttaa myös välittömästi.

Kantelija B on turvapaikanhakija, jonka käännätyksen korkein hallinto-oikeus on välipäätöksellään kieltänyt. B on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta todistuksen työnteko-oikeudestaan, koska työnantaja on halunnut varmistua, ettei tule itse rikkoneeksi lakia. Kuten virasto vuoden 2019 tiedotteessaan on todennut, työnantaja ei voi enää virastoon soittamalla saada tietoa asiasta. B oli saanut Maahanmuuttovirastolta todistuksen 16.11.2021 ja sen jälkeen lähestynyt kantelun laatinutta asiamiestä viestillä, jossa hän oli muun ohessa todennut, ettei kyseinen 50 euroa maksanut todistus kerro hänen työnteko-oikeudestaan mitään eikä hän voi kyseistä todistusta antaa yritykselle, jossa hän haluaisi työskennellä, koska siitä voi saada kuvan, ettei työnteko-oikeutta ole. B oli toiminut Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan ja soittanut poliisille, josta ei kuitenkaan saanut vastausta. B oli mennyt 17.11.2021 käymään ulkomaalaispoliisin yksikköön ja tämän jälkeen kertonut kantelun laatineelle asiamiehelleen, että poliisi oli pyytänyt häntä pyytämään Maahanmuuttovirastolta uuden todistuksen. Poliisi oli myös todennut B:lle, ettei poliisi voi antaa hänelle todistusta, ja että Maahanmuuttoviraston todistus vaikuttaa virheellisesti, ja täytyisi pyytää uusi todistus, koska nyt annetusta ei selvästi ilmi, onko työnteko-oikeutta vai ei.

Edellä todetun jälkeen kantelija B on pyytänyt asiamieheltään todistuksen, jossa selvitetään hänen työnteko-oikeutensa ja sen perustuminen ulkomaalaislakiin. Tämän todistuksen avulla hän pyrkii vakuuttamaan työnantajalleen, että oikeus tehdä työtä on ja että se perustuu lakiin. On kohtuutonta, että Maahanmuuttovirasto perii kansainvälistä suojelua hakeneelta henkilöltä erikseen maksun työnteko-oikeuden osoittavan todistuksen myöntämisestä, jonka perusteella

turvapaikanhakijan, saati työnantajan ei kuitenkaan ole mahdollista saada asianmukaista tietoa työnteko-oikeudesta. Hyvä hallinto edellyttää, että henkilö saa pyydettyä viranomaiselta neuvontaa sekä selkeää ohjeistusta tilannettaan koskien. Viranomaisen neuvontavelvollisuus sekä vaatimus selkeästä ohjannasta korostuu eritoten tilanteessa, jossa viranomaisen ohjeistus on välittömässä yhteydessä siihen, voidaanko henkilön toiminta arvioida moitittavaksi tai rangaistavaksi. Myös Maahanmuuttoviraston ohjeistus hakijaa kääntymään poliisin puoleen on yhtä lailla ongelmallinen vaatimus, kuten käytäntö on osoittanut.

Kantelussa katsotaan, että työnteko-oikeustodistuksessa lähinnä annetaan neuvontaa eri tilanteista ja neuvotaan kääntymään poliisin puoleen. Neuvonnan tulee hallintolain mukaan kuitenkin olla maksutonta. Nyt tästä neuvonnasta joutuu maksamaan ja hinta on tulottomalle turvapaikanhakijalle suuri: 50 euroa on noin 16 % kuukausivastaanottorahan määrästä. Maahanmuuttovirasto on vastannut työnteko-oikeuden vahvistamista koskevaan erääseen pyyntöön kantelijoiden asiamiehelle, että ”Valitettavasti Maahanmuuttovirasto ei voi todistuksessa ottaa lopullista kantaa työnteko-oikeuteen. Koska työnteko-oikeus määräytyy hakijan saaman päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden perusteella, ei Maahanmuuttovirasto ole toimivaltainen viranomainen, vaan siitä vastaa paikallinen ulkomaalaispoliisi. - - Pyydämme olemaan yhteydessä ulkomaalaispoliisiin.”

Työnteko-oikeutta koskevassa asiassa avustaminen ei kuulu valtion korvaaman oikeusavun piiriin. On varsin kohtuutonta, että turvapaikanhakija joutuu maksettuaan ensin viranomaiselle työnteko-oikeutta koskevasta todistuksesta kääntymään erikseen avustajan puoleen ymmärtääkseen viranomaisen hänelle maksusta myöntämän asiakirjan sisällön, varmistuakseen oikeudestaan tehdä työtä.

Maahanmuuttovirasto voi ulkomaalaisrekisteristä seurata työnteko-oikeuden tilaa. Virasto tietää esimerkiksi vireillä olevista valituksista ja mahdollisista käännytysten kielloista. Näihin ajantasaisiin tietoihin ei ole pääsyä turvapaikanhakijalla, asiamiehellä tai työnantajalla. Maahanmuuttovirastoon ei voi enää soittaa asian selvittämiseksi. Työnantajalla on välttämätön tarve saada asiassa todistus juuri viranomaiselta. Työnantajan ei voida olettaa luottavan työntekijän omaan käsitykseen tilanteestaan, ottaen huomioon mahdollisuus syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen esimerkiksi silloin, kun lopullinen käännytyspäätos on tullut, mutta valittaja ei itse ole vielä saanut asiasta tietoa. Monilla työvoimapulasta kärsivillä aloilla, esimerkiksi rakennusalalla, työskentelee tälläkin hetkellä joukko luku-, kirjoitus- ja kielitaidottomia afganistanilaisia turvapaikanhakijoita, jotka eivät kykene vaatimaan poliisilta suullista, saati kirjallista tietoa työnteko-oikeudestaan. Puhelimitse tai sähköpostitse ei hakija itse voi näitä tietoja virastolta saada.

Kantelussa on viitattu myös kahteen muuhun tapaukseen (bangladeshilainen ja irakilainen turvapaikanhakija), joissa oli ollut ongelmia selkeän työntekotodistuksen saamisen kanssa ja yhteydenotoissa poliisiin.

Kantelua on lisäksi täydennetty oikeuskanslerille 24.10.2022 saapuneessa kirjoituksessa. Täydennys koskee erästä irakilaista, arabiankielistä turvapaikanhakijaa, jolle Maahanmuuttovirasto on myöntänyt todistuksen 19.8.2022. Suomenkielisessä todistuksessa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Sinulla ei ole tällä hetkellä työnteko-oikeutta Suomessa. Työnteko-oikeutesi alkaa 1.11.2022. Sen jälkeen voit tehdä työtä, josta saat palkkaa tai muuta korvausta. Työnteko-oikeutesi alkaa 1.11.2022, koska olet jättänyt hakemuksesi alle kolme kuukautta sitten.

Kun työnteko-oikeutesi alkaa, se on voimassa vähintään siihen asti, kun saat Maahanmuuttovirastolta päätöksen hakemukseesi. Päätöksessä kerrotaan, milloin työnteko-oikeutesi päättyy.

Työnteko-oikeutesi ei kuitenkaan ala, jos:

- saat kielteisen päätöksen ja
- päätös on täytäntöönpanokelpoinen ennen kuin on kulunut kolme kuukautta siitä, kun jätit hakemuksesi. Päätöksessä kerrotaan, milloin päätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Tämä todistus kertoo, mikä on työnteko-oikeutesi tilanne silloin, kun todistus on myönnetty. Todistuksen yläosassa on päivämäärä, josta näet, milloin todistus on myönnetty. Jos saat sen päivämäärän jälkeen tiedon, että hakemuksesi tilanne on muuttunut, myös työnteko-oikeutesi on saattanut muuttua.”

Todistuksessa myös muistutetaan hakijaa siitä, että tämä ja hänen työnantajansa voivat syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen ilman työnteko-oikeutta. Tämänkin todistuksen perusteella turvapaikanhakijan on mahdotonta saada selvyyttä työnteko-oikeutensa täsmällisestä tilasta ja ajallisesta kestosta. Esimerkiksi täytäntöönpanokelpoisuuden ilmoitetaan ilmenevän päätöksestä, jota turvapaikanhakijalla ei todistuksen saantihetkellä ole ollut käytettävissään. Työnteko-oikeuden epävarma tila ei liene ainakaan turvapaikanhakijan työllistymistä lisäävä tekijä.

3 Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan virastossa kirjoitettiin vuoteen 2015 saakka turvapaikanhakijoille todistuksia työnteko-oikeudesta. Turvapaikanhakijoiden ja työnteko-oikeutta koskevien tiedustelujen määrän kasvettua merkittävästi vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto otti käyttöön työnantajien palvelunumeron. Työnantaja pystyi tällöin varmistamaan palvelunumerosta, että palveluksessa olevan tai palvelukseen tulevan ulkomaalaisen työnteko-oikeus on voimassa. Maahanmuuttovirastossa tarkasteltiin uudestaan viraston mahdollisuuksia ja tapoja antaa asiakkaille työnteko-oikeutta koskevaa neuvontaa keväällä 2019 ennen 1.6.2019 voimaan tullutta lakimuutosta. Tarkastelun yhteydessä todettiin, että hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaisen viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden lisäksi työnteko-oikeuden voimassaoloon liittyvää varsinaista neuvontavelvollisuutta ei ole määritetty lain tasolla suoraan millekään

viranomaiselle. Virastossa katsottiin kuitenkin, että sen on luontevaa antaa neuvontaa turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta siltä osin kuin se on viraston toimivallan rajoissa mahdollista.

Lakimuutokseen liittyvän selvittelyn yhteydessä virastossa päätettiin siirtymäkauden jälkeen palata aiempaan menettelytapaan, jossa turvapaikanhakijalle annetaan työnteko-oikeuden voimassaoloa koskeva todistus. Samassa yhteydessä virasto luopui ongelmallisena pidetystä työnantajien puhelinpalvelusta salassapitoon liittyvien seikkojen vuoksi. Maahanmuuttoviraston asiakkaita koskevat tiedot ovat laajalti salassa pidettäviä julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 24 kohdan perusteella, eikä palvelunumeroon soittaneen henkilön henkilöllisyydestä ole voitu luotettavasti varmistua puhelimitse. Palvelunumero suljettiin 30.9.2019.

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto myöntää todistuksia asianosaisen itsensä tai tämän antamalla valtakirjalla toimivan työnantajan pyynnöstä. Viraston myöntämä todistus kertoo, mikä työnteko-oikeuden tilanne on todistuksen myöntämisen ajankohtana. Virasto ei edellytä työnantajilta todistusten hankkimista tai työnteko-oikeuden tarkistamista virastosta. Laki ei edellytä työnteko-oikeuden osoittamista viraston myöntämällä todistuksella, eikä todistus ole edellytys työnteko-oikeudelle, joka määräytyy suoraan ulkomaalaislain nojalla.

Maahanmuuttoviraston todistuksessa ilmoitetaan työnteko-oikeuden tilanne silloin, kun kansainvälistä suojelua koskeva asia on vireillä virastossa, eikä asiaan ole tehty päätöstä. Virasto voi esimerkiksi antaa todistuksen, jonka mukaan työnteko-oikeus on voimassa, koska asiakas ei ole saanut päätöstä hakemukseensa ja hakemuksen teosta on kulunut yli kolme tai kuusi kuukautta. Virasto voi ottaa kantaa työnteko-oikeuteen myös silloin, kun turvapaikka-asiaan tehty päätös on lainvoimainen, eikä henkilöllä ole turvapaikka-asiaa vireillä.

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan, vaan kyse on täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle, kuten poliisille, kuuluvasta asiasta. Tästä johtuen Maahanmuuttovirasto ei voi kaikissa tilanteissa ottaa kantaa siihen, onko yksittäisellä turvapaikanhakijalla työnteko-oikeus tietyssä ajankohtana. Tilanteessa, jossa virasto on tehnyt hakijan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa maastapoistamispäätöksen, ja työnteko-oikeus määräytyy kyseisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden mukaan, virasto ei ole toimivaltainen ottamaan kantaa siihen, onko hakijan työnteko-oikeus voimassa. Kyseessä oleva tilanne realisoituu käytännössä silloin, kun virasto on tehnyt turvapaikka-asiaan kielteisen päätöksen, joka ei vielä ole lainvoimainen. Virasto ei voi ottaa kantaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen esimerkiksi valitusprosessin ollessa kesken, koska kyse on tällöin täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle kuuluvasta asiasta. Virastolla ei myöskään aina ole ajantasaista tietoa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta sen jälkeen, kun päätös on annettu asianosaiselle tiedoksi.

Maahanmuuttovirasto perii työnteko-oikeustodistuksesta käsittelymaksun, joka on 50 euroa vuonna 2022. Käsittelymaksu oli 50 euroa myös vuonna 2021. Käsittelymaksu perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen 8 §:n nojalla annettuun sisäministeriön asetukseen Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 (1175/2021). Kyseisen asetuksen 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan pyynnöstä annettavasta todistuksesta peritään maksu, joka asetuksen liitteen mukaan on suuruudeltaan 50 euroa. Pyyntöä annettavan todistuksen maksullisuus perustuu sisäministeriön asetukseen, eikä virasto voi vaikuttaa todistusten maksullisuuteen tai perittävän maksun suuruuteen.

Oikeuskanslerivirastoon saapuneessa kantelussa on viitattu tilanteeseen, jossa Maahanmuuttoviraston myöntämässä todistuksessa on ilmoitettu työnteko-oikeuden olevan voimassa siihen saakka, kunnes hakija voidaan poistaa maasta. Kyseisessä todistuksessa on edelleen todettu, ettei virasto voi ottaa kantaa siihen, milloin hakija voidaan poistaa maasta. Todistuksessa on ohjeistettu asiakasta kääntymään poliisin puoleen asian selvittämiseksi. Maahanmuuttovirasto toteaa, että kyseisessä todistuksessa on virheellisesti todettu työnteko-oikeuden olevan voimassa siihen saakka, kunnes hakija voidaan poistaa maasta. Todistuksessa on tarkoitettu sanottavan, että työnteko-oikeus on voimassa siihen saakka, kunnes asiassa tehty maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen, eli kun hakija voidaan lain mukaan poistaa maasta. Maasta poistamista koskeva maininta on sisällytetty todistukseen siitä syystä, että asiakkaille on haluttu selventää päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden merkitystä neuvontaperiaatteen mukaisesti.

Kyseisen todistusohjan virheellisyyteen on kiinnitetty huomiota vuoden 2021 loppupuolella ja todistusohjien sanamuotoja on sittemmin korjattu vastaamaan ulkomaalaislain 80 §:n 6 momentin säännöstä, jonka mukaan työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Kyseisiä todistuksia annetaan tilanteessa, jossa hakija on saanut kansainvälistä suojelua koskevaan asiaan päätöksen, joka ei vielä ole lainvoimainen. Kuten selvityksessä on edellä todettu, virasto ei voi tämänkaltaisessa tilanteessa ottaa kantaa työnteko-oikeuden voimassaoloon, koska päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvät kysymykset eivät kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan.

Maahanmuuttovirasto antaa hallintolain mukaista neuvontaa turvapaikanhakijalle asiakastiedotteen muodossa hänen jättäessään turvapaikkahakemuksen ja tarvittaessa turvapaikkapuhutuksessa sekä päätöksen tiedoksisaannin yhteydessä. Viraston päätöksissä käsitellään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta ja todetaan, että työnteko-oikeus päättyy, kun maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Päätöksissä on lisäksi mainittu ulkomaalaislain säännökset, joiden perusteella päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy. Myös viraston verkkosivuilla on löydettävissä kattavasti tietoa turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden määräytymisestä.

Turvapaikanhakijan toiminnan moitittavuuden tai rangaistavuuden arvioiminen kuuluu ensisijaisesti poliisin tehtäviin. On huomattava, että hallintolain neuvontaperiaatteen lähtökohdan mukaan viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Esimerkiksi työsuojelu- ja rikosasiat tai päätöksen täytäntöönpanoa koskevat asiat eivät kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Oikea menettelytapa on jatkossakin ohjeistaa muiden viranomaisten toimivaltaan liittyvät virastolle tulleet tiedustelut asiasta vastaavalle viranomaisille, kuten poliisille tai työsuojeluviranomaiselle.

4 Arviointi

4.1 Aiempaa ratkaisukäytäntöä

Olen aiemmassa ratkaisussani [OKV/804/1/2019](#) (6.5.2020) käsitellyt Maahanmuuttoviraston menettelyä turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevaan tiedusteluun vastaamisessa. Totesin päätöksessäni, että kantelijan sähköpostitse esittämään tiedusteluun turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta olisi tullut vastata ensisijaisesti sähköpostitse joko antamalla hänelle hänen pyytämänsä tieto, ohjaamalla hänet kääntymään toisen viranomaisen puoleen tiedon saadakseen tai pyytämällä tarkempaa selvitystä valtuutuksesta, mikäli siitä on ollut epäselvyyttä.

Katsoin, että Maahanmuuttoviraston menettely olla antamatta tietoa turvapaikanhakijan puolesta asioineelle avustajalle hakijan työnteko-oikeudesta sähköpostitse ei ole ollut hallintolain, hyvän hallintotavan eikä Maahanmuuttoviraston oman ohjeistuksen mukainen. Kiinnitin Maahanmuuttoviraston huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaiseen toteuttamiseen. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että kaikki sen palveluksessa olevat ovat selvillä lain, hyvän hallintotavan ja mahdollisen sisäisen ohjeistuksen mukaisista oikeista menettelytavoista.

4.2 Työnteko-oikeutta koskevasta sääntelystä ja käytännöistä

Kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden työnteko-oikeus Suomessa ei perustu Maahanmuuttoviraston myöntämään työnteko-oikeustodistukseen vaan ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin säännöksiin. Ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus hankkia toimeentulonsa ansiotyöllä ilman oleskelulupaa sen jälkeen, kun hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta (ulkomaalainen, jolla on ulkomaalaislain 11.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettu voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja) tai kuusi kuukautta (ulkomaalainen, jolla ei ole kyseistä asiakirjaa). Yleinen työnteko-oikeus on ulkomaalaislain 80 §:n 6 momentin mukaan voimassa siihen asti, kunnes ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu viranomaisten toimivaltasuhteita ulkomaalaisasioissa koskevan sääntelyn olevan nykyisin hajallaan ulkomaalaislaissa. Periaatteena silti on, että ulkomaalaislaissa toimivallasta säädetään aina käsiteltävän asian yhteydessä. Tämä on perusteltua siksi, että eri asiaryhmissä toimivalta on eri viranomaisilla. Vaikka Maahanmuuttovirastolla on yleistoimivalta, jota myös on viime aikoina vahvistettu entisestään, käsittelee maahanmuuttoasioita usea viranomainen. Vastuuviranomaiset määräytyvät käsillä olevaan kanteluun liittyvissä kysymyksissä ulkomaalaislain mukaan seuraavasti:

Turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella:

Puhuttelut ja päätös: Maahanmuuttovirasto

Käännättäminen:

Rajatarkastusviranomainen, poliisi, Maahanmuuttovirasto

Karkottaminen:

Esitys: Poliisi, rajatarkastusviranomainen

Päätös: Maahanmuuttovirasto

Täytäntöönpano: Poliisi¹

Lisäksi ulkomaalaislain 86 §:ssä säädetään työsuojeuviranomaisen velvollisuudesta valvoa 86 a ja 86 b §:ssä säädettyjen velvollisuuksien noudattamista. Ulkomaalaislain 129 a §:ssä puolestaan säädetään ulkomaalaisvalvonnasta ja 129 b §:ssä rajatarkastusviranomaisen ja poliisin oikeudesta saada säädetyin edellytyksin ulkomaalaisvalvontaa varten valvonnan kohteelta tiedot, tarkastaa tarvittavat asiakirjat muun muassa henkilön oikeudesta oleskella maassa ja tehdä työtä sekä saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteke-oikeutensa perusteista.

Ulkomaalaislaki ei velvoita Maahanmuuttovirastoa antamaan turvapaikanhakijalle työnteke-oikeustodistuksia. Ulkomaalaislain 86 a §:n säännös kuitenkin edellyttää työnantajan varmistautuvan siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on oikeus ansiotyöntekoon. Ulkomaalaislain 185 ja 186 § sisältää lisäksi säännökset työntekijän ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksista tilanteessa, jossa ulkomaalainen oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa.

Edellä todettujen seikkojen vuoksi sekä turvapaikanhakijat että työnantajat ovat halunneet käytännössä varmistua turvapaikanhakijan työnteke-oikeuden voimassaolosta. Maahanmuuttoviraston antamasta selvityksestä ilmenee, että virasto myönsi vuoteen 2015 saakka turvapaikanhakijoille todistuksia työnteke-oikeudesta. Turvapaikanhakijoiden ja työnteke-oikeutta koskevien tiedustelujen lisääntyä merkittävästi vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto otti käyttöön työnantajien palvelunumeron, josta oli mahdollista saada tietoa turvapaikanhakijan työnteke-oikeudesta. Neuvontanumero on kuitenkin suljettu 30.9.2019 muun muassa salassapitokysy-

¹ Kallio – Kotkas – Palander, Ulkomaalaisoikeus (2018), s. 32-33.

myksiin liittyvien näkökohtien vuoksi. Tämän jälkeen virastossa on siirrytty kirjallisten todistusten myöntämiseen turvapaikanhakijan itsensä tai tämän antamalla valtakirjalla toimivan työnantajan pyynnöstä.

4.3 Maahanmuuttoviraston neuvontavelvollisuudesta

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esille, että neuvonnan merkitys osana oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista vaihtelee eri hallinnonaloilla. Ulkomaalaisasioissa neuvonnan oikeusturvamerkitys korostuu. Ulkomaalainen ei useinkaan tunne viranomaiskäytäntöjä eikä omia oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan. Hän ei voi asioida itsenäisesti omalla äidinkielellään, vaan joutuu pääsääntöisesti turvautumaan tulkin avustukseen. Lisäksi asiakkaat voivat olla haavoittuvassa asemassa, alaikäisiä tai muuten toimintakyvyiltään rajoittuneita. Asiakkaisiin liittyvistä erityispiirteistä johtuen viranomaisella onkin laaja neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuutta korostaa myös se tosiasia, että ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö on huomattavan monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Viranomaisen menettelyjohdolliseen velvollisuuteen kuuluu ohjata muun muassa asian ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämisessä.²

Oikeuskirjallisuudessa on edelleen todettu, ettei viranomaisen neuvontavelvollisuus ole rajoittamaton, vaan se koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Tällä turvataan neuvonnan oikeellisuutta. Neuvonnan tulee olla paikkansapitävää ja ymmärrettävää, jolloin se lisää myös viranomaisen toiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta. Lisäksi neuvontavelvollisuus kytkeytyy neuvonnan tarpeeseen. Ulkomaalaisasioissa tämä kynnys ylittyy lähes poikkeuksetta. Ulkomaalaisten neuvonnan tarvetta lisäävät muun muassa puutteelliset edellytykset selviytyä omatoimisesti hallintoasiansa hoitamista sekä epäluulo ja pelot viranomaistoimintaa kohtaan. Ulkomaalaisasioissa neuvonnan tulee olla viranomaislähtöistä, koska ei voida kohtuudella odottaa, että hallinnossa asioiva osaisi oma-aloitteisesti hankkia kaiken asiansa hoitamisessa tarvitsemansa tiedon. Viranomaisella on tavanomaista suurempi vastuu myös neuvonnan tarpeen tunnistamisessa sekä oikea-aikaisen ja riittävän neuvonnan antamisessa. Neuvonnan tarve ja merkitys vaihtelevat paitsi asiakas- ja asiakohtaisesti myös hallintoasian käsittelyn eri vaiheissa. Myös neuvonnan järjestämisessä ja toteuttamisessa tulee ottaa huomioon asiakkaan lähtökohtatilanne ja valmiudet oman asiansa hoitamisessa. Toimintakyvyltään heikommassa asemassa olevien neuvonta voi sisältää myös avustamista, ei kuitenkaan konsultointiin verrattavaa neuvontaa. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on hallintolain 8.2 §:n mukaisesti pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Opastamisvelvollisuus ulottuu asiakkaan ohjaamiseen myös toiselle hallinnon alalle tai hallinnon ulkopuolelle.³

Maahanmuuttovirasto on antamassaan selvityksessä todennut keväällä 2019 ennen 1.6.2019 voimaan tullutta lakimuutosta tarkastelleensa työnteko-oikeuteen ja sitä koskevaan neuvontaan

² Kallio – Kotkas – Palander, Ulkomaalaisoikeus (2018), s. 61.

³ Kallio – Kotkas – Palander, Ulkomaalaisoikeus (2018), s. 63, 68.

liittyviä kysymyksiä. Virasto oli tuolloin katsonut, että hallintolain 8 §:n mukaisen viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden lisäksi työnteko-oikeuden voimassaoloon liittyvää varsinaista neuvontavelvollisuutta ei ole määritetty laissa suoraan millekään viranomaiselle. Virastossa oli kuitenkin arvioitu, että sen on luontevaa antaa neuvontaa turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta siltä osin kuin se on viraston toimivallan rajoissa mahdollista.

4.4 Työnteko-oikeutta koskevat todistukset / eri versioista

Kantelussa, sen täydennyksessä ja Maahanmuuttoviraston selvityksessä on tuotu esille erilaisia versioita Maahanmuuttoviraston myöntämistä työnteko-oikeutta koskevista todistuksista. Kantelun mukaan työnteko-oikeustodistuksista on ollut saatavilla suomen-, ruotsin- ja englanninkieliset versiot. Kantelijoiden saamat todistukset ovat olleet suomen- ja englanninkielisiä. Todistusten sisältö ja muotoilu näyttäisi vaihdelleen eri aikoina ja muun muassa silloin, kun kantelijat ovat saaneet omat todistuksensa (vuonna 2021) ja kantelun täydennys on annettu (syksyllä 2022). Maahanmuuttovirasto on lisäksi oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ilmoittanut ryhtyvänsä korjausliikkeisiin muokkaamalla todistuksen sanamuotoa edellä kohdassa 3 kerrotun tavoin.

Mitä tulee todistusten sanamuotoon ja sisältöön, vaikuttaa siltä, että Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt todistuksissaan lähinnä toteamaan ne seikat, jotka ulkomaalaislain asianomaisissa säännöksissä mainitaan. Tämä näyttäisi johtaneen siihen, että todistuksissa käytetty kieli on hyvin juridista, muodollista ja hankalasti ymmärrettävää. Pidän merkittävänä ongelmana myös sitä, että Maahanmuuttovirasto ei näkemyksensä mukaan voi todistuksessaan ottaa lopullista kantaa työnteko-oikeuteen, koska työnteko-oikeus määräytyy hakijan saaman päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden perusteella, josta viraston mukaan vastaa poliisi.

Katson, että minkään kantelussa esille tuodun todistusversion perusteella ei ole mahdollista saada varmaa käsitystä turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tilanteesta tai kestosta. Myöskään Maahanmuuttoviraston ilmoittama korjaus todistuksen sanamuotoon ei näkemykseni mukaan ole selkeyttänyt tilannetta. Todistukset eivät ole kieleltään selkeitä ja ymmärrettäviä hallintolain 9 §:ssä edellytetyllä tavalla. Hallinnon asiakkaana olevan ulkomaalaisen ja (mahdollisen) työnantajan kannalta tilanne on epätydyttävä.

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto tiedottaa ja opastaa turvapaikanhakijoita työnteko-oikeuteen liittyvistä kysymyksistä sivustollaan <https://migri.fi/turvapaikanhakijan-tyonteko-oikeus> ja <https://migri.fi/todistus-tyonteko-oikeudesta>. Viraston sivustolla on myös linkki esitteisiin: <https://migri.fi/esitteet-ja-julkaisut#turvapaikka>. Sivuston osiossa Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus, asiakasohje, löytyvät esitteet 12 eri kielellä.

Totean lisäksi, että hallitus on 25.8.2022 antanut eduskunnalle esityksen työperäisen maahanmuuton helpottamiseksi, HE 114/2022 vp. Lakiuudistusten on tarkoitus tulla voimaan 15.12.2022. Kyseinen hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä säännösehdotuksia kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten työnteko-oikeudesta.

4.5 Maksuton neuvonta vai maksullinen todistus

Maahanmuuttovirasto perii työnteko-oikeustodistuksesta käsittelymaksun, joka on 50 euroa vuonna 2022. Käsittelymaksu perustuu Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan valtion maksuperustelakiin ja sen 8 §:n nojalla annetun sisäministeriön asetuksen 3 §:n 1 momentin 10 kohtaan, jossa säädetään pyynnöstä annettavien todistusten maksullisuudesta. Maahanmuuttovirasto ei sinällään voi vaikuttaa todistusten maksullisuuteen tai perittävän maksun suuruuteen.

Maahanmuuttoviraston sivustolla on tietoa sekä erilaisia mallipohjia tällä hetkellä käytössä olevista työnteko-oikeustodistuksista, <https://migri.fi/todistus-tyonteko-oikeudesta>. Sivustolla todetaan seuraavaa:

Todistuksia työnteko-oikeudesta on erilaisia. Turvapaikkahakemuksesi tilanteesta riippuu, millainen todistus sinulle myönnetään. Tällä sivulla olemme listanneet todistukset, niiden kuvaukset ja selvennyksen siitä, millaisessa tilanteessa todistus myönnetään.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu ulkomaalaislakiin. Lain mukaan työntekijä ei tarvitse todistusta työnteko-oikeudesta. Työnantaja voi tarkistaa työntekijänsä työnteko-oikeuden kysymällä siitä työntekijältään. Työntekijä tai työnantaja voi kuitenkin halutessaan pyytää todistuksen.

Todistus kertoo, mikä on ollut työnteko-oikeutesi tilanne silloin, kun todistus on myönnetty. Todistuksen yläosassa on päivämäärä, josta näet, milloin todistus on myönnetty. Jos saat sen päivämäärän jälkeen tiedon, että hakemuksesi tilanne on muuttunut, myös työnteko-oikeutesi on saattanut muuttua.

Todistukset liittyvät seuraaviin tilanteisiin:

Todistukset, kun työnteko-oikeutesi ei ole voimassa

Todistukset, kun työnteko-oikeutesi on voimassa

Todistukset, kun olet jättänyt turvapaikkahakemuksen ennen 1.6.2019

Todistus, kun sinulla on oleskelulupa Suomeen

Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämän työnteko-oikeustodistuksen maksullisuutta/maksuttomuutta koskevat säännökset ovat näkemykseni mukaan tulkinnanvaraisia.

Valtion maksuperustelain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan maksullista on (jollei suoritteiden maksuttomuudelle ole perusteltua syytä) viranomaisen muu toiminta, milloin suoritteiden tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Lain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan

maksuttomia (jollei suoritteiden maksullisuudelle ole erityistä syytä) ovat viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalsiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuutta koskevan sisäministeriön asetuksen 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja *maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita*, joista Maahanmuuttovirasto perii sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä liitteenä olevan maksutaulukon mukaisen omakustannusarvoa alemman kiinteän käsittelymaksun, ovat suoritteet, jotka koskevat *pyynnöstä annettavaa todistusta*. Asetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja julkisoikeudellisia suoritteita, joista Maahanmuuttovirasto jättää sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä *käsittelymaksun kokonaan perimättä*, ovat puolestaan esimerkiksi suoritteet, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tai uutta määräaikaista oleskelulupaa kansainvälisen tai tilapäisen suojelun perusteella.

Maahanmuuttoviraston myöntämä työnteko-oikeustodistus ei ole hallintolaissa tarkoitettu hallintopäätös, jonka viranomainen tekee hakemuksesta tai jota koskisivat esimerkiksi hallintolain 43-45 §:n säännökset päätöksen muodosta, sisällöstä ja perustelemisselvyydestä, kuten eivät myöskään säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä (hallintolain 7 luku). Hallinnon asiakas ei näin ollen voi esimerkiksi vaatia todistuksen sanamuotoa tai sisältöä oikaistavaksi, jos se on virheellinen, puutteellinen tai epäselvä.

Todistuksen on tarkoitettu korvaavan Maahanmuuttoviraston aiemman puhelinpalvelun, joka puolestaan korvasi/täydensi turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskeviin erilaisiin tiedusteluihin vastaamisen. Todistuksen tausta sekä käyttötarkoitus ja tarve liittyvät siten selkeästi hallintolain 8 §:ssä tarkoitettuun kirjalliseen tai suulliseen neuvontaan. Edellä todetut todistuksen kielen ja sisällön epäselvyydet huomioon ottaen todistuksen merkitys myös viranomaisen neuvona ja ohjeena on kuitenkin vähäinen. Asiakirja ei varsinaisesti ole myöskään hyödyllinen todisteena tai vahvistuksena turvapaikanhakijan työssäolo-oikeudesta. Se ei kerro siitä työnantajille olennaisia seikkoja. Erityisen merkillepantavaa on, ettei se sisällä työnantajan kannalta keskeistä tietoa siitä, onko työnhakijalla tai työntekijällä laillista oikeutta työskennellä. Tulkinnanvaraisuus voi myös johtaa työnantajan – ja työntekijän – ottamaan tarpeettomaan riskiin syyllistyä ulkomaalaislain rikkomiseen.

Hallintolain esitöiden mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästään. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Oikeuskirjallisuudessa on hallintolain 8 §:n mukaisesta maksuttomasta neuvonnasta todettu, että kyseinen erityissäännös syrjäyttää valtion maksuperustelain 5 §:n säännöksen, jonka mukaan viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen voivat olla maksullisia, jos niistä aiheutuu vähäistä suurempia kustannuksia.⁴

Käytettävissäni olleiden tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, aiheutuuko työnteke-oikeustodistuksen käsittelystä ja myöntämisestä Maahanmuuttovirastolle vähäistä suurempia kustannuksia. Ottaen kuitenkin huomioon todistuksen edellä kuvatun summaarisen luonteen, olettaisin kustannusten olevan vähäisiä.

Hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvonnan maksuttomuuteen nähden katson, että maksun periminen turvapaikanhakijalta todistuksesta, jonka perusteella ei saa muodostettua selkeää kuvaa hänen työnteke-oikeutensa voimassaolosta, ei ole kohtuullista eikä hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen mukaista. Olen myös edellä kyseenalaistanut todistuksen hyödyllisyyden jopa neuvona. Silloin maksun periminen todistuksesta, jolla ei ole juurikaan käyttöarvoa edes neuvona, ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Kiinnitän myös huomiota siihen, että valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan erityisesti syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Edellä mainitun Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen (1175/2021) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Maahanmuuttovirasto jättää sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä käsittelymaksun kokonaan perimättä suoritteista, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tai uutta määräaikaista oleskelulupaa kansainvälisen tai tilapäisen suojelun perusteella.

Työnteke-oikeustodistus myönnetään turvapaikanhakijalle, jonka voi olettaa olevan sosiaalisista ja humanitaarisista syistä lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekotilanteeseen rinnastettavassa asemassa myös pyrkiessään työllistymään. Todistuksen käsittelystä ja myöntämisestä aiheutuu myös merkittävästi vähäisempiä kustannuksia kuin itse

⁴ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 2018 (jatkuväpäävitteinen verkkoversio).

kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä aiheutuu. Asetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdan peruste voisi siis olla sovellettavissa myös tässä yhteydessä. Käsittelymaksun perimättä jättäminen olisi siten tämänkin säännöksen perusteella mahdollista ja käsitykseni mukaan jopa sen kanssa yhdenmukaista. Voi myös esittää kysymyksen siitä, onko maksun periminen turvapaikanhakijalta myöskään tällä perusteella suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tässä arvioinnissa on otettava myös huomioon, että maksu on merkittävä kustannus (50 euroa) turvapaikanhakijan käytettävissä oleviin tuloihin nähden.

Katson siten, että turvapaikanhakijalle myönnettävästä työnteko-oikeustodistuksesta ei nykyisissä versioissaan ja muodoissaan tulisi hallintolain 6, 7 ja 8 §:n perusteella periä maksua. En siten pidä tätä koskevaa käytäntöä hallintolain mukaisena.

Asiaa koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuuteen nähden katson kuitenkin riittäväksi toimenpiteeksi saattaa käsitykseni maksun perimisestä työnteko-oikeustodistuksesta Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön tietoon.

Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuutta/maksuttomuutta koskevien mahdollisten säännösmuutosten arviointi kuuluu sisäministeriön tehtäviin ja toimivaltaan. Edellä esitettyihin seikkoihin nähden pidän perusteltuna saattaa Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämien työnteko-oikeustodistusten maksullisuutta koskevat kysymykset sisäministeriön arvioitavaksi.

4.6 Johtopäätökset

Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaa-laislain säännöksiin eikä Maahanmuuttoviraston myöntämä työnteko-oikeustodistus näin ollen muodosta oikeudellista perustaa turvapaikanhakijan ansiotyönteko-oikeudelle. Ulkomaalais-laissa ei myöskään ole säännöksiä, jotka edellyttäisivät Maahanmuuttovirastoa antamaan työn-teko-oikeutta koskevan todistuksen. Työnteko-oikeustodistusten myöntämisen voidaan kuitenkin katsoa perustuvan hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädettyihin viranomaisen palvelu- ja neuvonta-periaatteisiin.

Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskeva neuvonta kuuluu lähtökohtaisesti Maahanmuuttovirastolle. Tähän tehtävään Maahanmuuttovirastolla on nähdäk-seni myös asianmukaisimmat välineet. Kuten kantelijat ovat kantelussaan tuoneet esille, Maa-hanmuuttovirastolla on pääsääntöisesti ajankohtaisin tieto turvapaikanhakijan työnteko-oikeu-den tilasta ja esimerkiksi vireillä olevista valituksista, käännytyksistä tai niiden kieltämisestä. Näihin tietoihin turvapaikanhakijalla, hänen asiamiehellään tai työnantajalla ei ole pääsyä. Kan-telussa käsillä olevassa asiassa virasto on pyrkinyt toteuttamaan neuvontatehtävänsä

myöntämällä kirjallisia työnteko-oikeustodistuksia. Maahanmuuttoviraston neuvonta ei kuitenkaan ole ollut selkeää ja riittävää, eikä Maahanmuuttovirasto ole näiltä osin menetellyt hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädettyjen neuvonta- ja palveluperiaatteiden mukaisesti. Työnteko-oikeustodistukset eivät myöskään ole olleet kieleltään sillä tavoin selkeitä ja ymmärrettäviä kuin hallintolain 9 §:ssä edellytetään. Olen myös edellä arvostellut todistuksen maksullisuutta hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen perusteella.

Pidän sinällään myönteisenä, että Maahanmuuttovirasto on eri ajankohtina tarkastellut neuvonnan keinoja ja toteutustapoja ja pyrkinyt muokkaamaan niitä yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten mukaisesti. En ota tässä päätöksessäni kantaa siihen, pitäisikö työnteko-oikeutta koskeva neuvonta toteuttaa kirjallisen todistuksen avulla, puhelinpalveluna vai jotenkin muutoin. Neuvonnan keinot ja toteutustavat ovat viranomaisen harkittavissa. Olen kuitenkin jo aiemmassa ratkaisussani OKV/804/1/2019 todennut, että Maahanmuuttoviraston tulee vastata asianosaisen tai hänen valtuuttamansa henkilön sähköpostitse esittämään tiedusteluun turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta ensisijaisesti sähköpostitse joko antamalla hänelle hänen pyytämänsä tieto, ohjaamalla hänet kääntymään toisen viranomaisen puoleen tiedon saadakseen tai pyytämällä tarkempaa selvitystä valtuutuksesta, mikäli siitä on ollut epäselvyyttä.

Totean toisaalta asian kokonaisarviointissa olevan merkitystä myös sillä, että ulkomaalaislain säännökset eri viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista ja niiden rajoista käsillä olevaan kanteluun liittyvissä kysymyksissä ovat hyvin hajanaiset ja vaikeaselkoiset. Työnteko-oikeuden selvittämiseen, määrittämiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä on ulkomaalaislaissa säädetty Maahanmuuttoviraston lisäksi myös poliisille, rajatarkastusviranomaisille ja työsuojeluviranomaiselle. Sääntelyn hajanaisuus ja osin puutteellisuus heikentävät sekä turvapaikanhakijoiden että työnantajien oikeusturvaa. Tilanne on varsin epätydyttävä ja huolestuttava erityisesti siihen nähden, että epäselvyydet työnteko-oikeuden voimassaolossa saattavat johtaa sekä työntekijän että työnantajan syyllistymiseen ulkomaalaisrikkomukseen.

Epäselvä ja puutteellinen sääntely vaikeuttaa myös hallintolain 10 §:ssä säädetyn viranomaisten välistä yhteistyötä koskevan säännöksen noudattamista. Kanteluasian yhteydessä on ilmenyt, että Maahanmuuttovirastolla ja poliisilla on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, kenelle käsillä olevaa asiaa koskeva neuvonta miltäkin osin kuuluu. Tämä on johtanut usean eri turvapaikanhakijan kohdalla turhiin asiointeihin eri viranomaisten välillä.

Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskevan neuvonnan ja ohjauksen sekä käytäntöjen selkiinnyttäminen ei siten voi perustua yksinomaan Maahanmuuttoviraston toimenpiteisiin. Jo ulkomaalaislain muutosta 437/2019 valmisteltaessa useat lausunnonantajat toivat esille työnantajan vaikeuden saada tietoa siitä, onko hakijalla oikeus työntekoon vai ei. Asiaan ei puututtu tuossa yhteydessä lainsäädännöllisin toimenpitein. Tämän vuoksi pi-

dän perusteltuna saattaa asiakokonaisuuden tässä yhteydessä sisäministeriön tietoon sen arvioimiseksi, miten tilannetta voitaisiin selkeyttää. Samassa yhteydessä sisäministeriön tulisi myös arvioida Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämien työnteko-oikeustodistusten maksullisuutta/maksuttomuutta koskevan sääntelyn mahdollisia muutos- ja selkiytystarpeita.

5 Toimenpiteet

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota edellä kohdissa 4.2 – 4.6 selostamallani tavalla hallintolaissa säädettyjen neuvonta-, palvelu- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamiseen sekä selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimukseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden työnteko-oikeutta koskevissa todistuksissa ja muussa neuvonnassa.

Saatan edellä kohdassa 4.5 esittämäni käsityksen työnteko-oikeustodistusten maksullisuudesta Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön tietoon. Lähetän päätökseni myös muutoin tiedoksi sisäministeriölle.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ja sisäministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.3.2023, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet päätökseni perusteella.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen