



Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille osoittamassaan 3.8.2022 päivätyssä kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä turvapaikanhakijalle annettavan työnteko-oikeustodistuksen myöntämisessä. Kantelun mukaan todistusten ongelmana on se, että ne ovat hyvin epäselkeitä, eivätkä tuo yksilöllisesti esiin hakijan työnteko-oikeutta. Sen lisäksi, että todistukset ovat epäselviä, todistus maksaa turvapaikanhakijalle 50 euroa. Vastanottorahalla elävälle turvapaikanhakijalle kyseinen summa on kohtuuton. Lisäksi on kestänyt, että usein työnantaja voi vaatia todistusta tasaisin väliajoin, esimerkiksi yhdessä tapauksessa turvapaikanhakijan tuli toimittaa uusi todistus työnantajalle kolmen kuukauden välein. Viime aikoina todistusten odottamiseen on usein myös mennyt kuukausia, jonka seurauksena valmiiksi vaikeasti saatavan työpaikan menettäminen on uhkana.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 4.11.2022 päivätyn selvityksen. Selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

1 Sovellettavat säännökset

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.

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

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

Ulkomaalaislain 86 §:n 4 momentin mukaan työsuojeluviranomainen valvoo 86 a ja 86 b §:ssä säädettyjen velvollisuuksien noudattamista.

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

Hallintolain (434/2003) 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.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

2 Arviointi ja johtopäätökset

Olen 29.11.2022 antanut päätöksen Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämistä työnteko-oikeustodistuksista ([OKV/3210/10/2021](#)). Kiinnitin siinä Maahanmuuttoviraston huomiota hallintolaissa säädettyjen neuvonta-, palvelu- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamiseen sekä selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimukseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden työnteko-oikeutta koskevissa todistuksissa ja muussa neuvonnassa. Saatoin lisäksi käsitykseni työnteko-oikeustodistusten maksullisuudesta Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön tietoon ja pyysin Maahanmuuttovirastoa ja sisäministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.3.2023, mihin toimenpiteisiin ne ryhtyvät päätökseni perusteella. Siltä osin kuin kantelu koskee edellä mainittuja kysymyksiä, en ota kantelua enemmälti tutkittavaksi vaan viittaan kyseiseen päätökseeni.

Kantelussa arvostellaan myös sitä, että työnantajat vaativat työnteko-oikeustodistuksia lyhyin väliajoin. Maahanmuuttovirasto on oikeuskanslerille antamassaan selvityksessään tuonut esille, ettei virasto edellytä työnantajilta todistusten hankkimista tai työnteko-oikeuden tarkistamista virastosta. Ulkomaalaislaki ei myöskään edellytä työnteko-oikeuden osoittamista viraston myöntämällä todistuksella, eikä todistus ole edellytys kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudelle, joka määräytyy suoraan ulkomaalaislain nojalla. Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla todetaan, ettei työntekijä lain mukaan tarvitse viraston antamaa todistusta, mutta työnantaja voi halutessaan pyytää todistusta virastolta. Virasto ei verkkosivuillaan tai muuallakaan ohjeista työnantajia pyytämään turvapaikanhakijoilta todistuksia tasaisin väliajoin, esimerkiksi kolmen kuukauden välein. Huomionarvoista on, että ulkomaalaislain 86 a ja 86 b §:ssä säädettyjen velvollisuuksien noudattamista valvoo työsuojeluviranomainen. Maahanmuuttovirasto ei ole toimivaltainen työsuojeluasioissa, eikä virastolla ole tarkempaa tietoa siitä, mitä työsuojeluviranomainen mahdollisesti työnantajilta vaatii.

Yhdyn Maahanmuuttoviraston näkemyksiin siitä, ettei Maahanmuuttovirasto vastaa siitä, kuinka usein työnantajat mahdollisesti vaativat turvapaikanhakijoita hankkimaan tai esittämään työnteko-oikeustodistuksen. Virasto ei myöskään ohjeista työnantajia näistä seikoista. Maahanmuuttoviraston menettelyssä ei näiltä osin ole ilmennyt lainvastaisuuksia tai laiminlyöntejä.

Kantelussa arvostellaan myös työnteko-oikeustodistusten pitkiä käsittelyaikoja. Maahanmuuttovirasto on selvityksessään tuonut esille, että työnteko-oikeustodistusten kirjoittamisen viive on kesään 2022 asti ollut enimmillään kaksi viikkoa todistuspyynnön saapumisesta turvapaikkayksikköön. Tämä on tarkoittanut sitä, että todistus on kirjoitettu kahden viikon sisällä todistuspyynnön saapumisesta turvapaikkayksikköön. Tämän lisäksi asiakkaan näkökulmasta pientä lisäviivettä on tullut postinkulkuun kuluva ajasta.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kesäkuussa 2022 Ukrainan tilanteeseen ja tilapäiseen suojeluun liittyvät Maahanmuuttovirastoon saapuneet tiedustelut sekä henkilöstön lomakausi aiheuttivat todistuspyyntöjä käsittelevässä henkilöstössä resurssipulan, joka vaikutti todistusten kirjoittamiseen. Todistusten tekeminen keskeytettiin muutamaksi viikoksi, jotta muut kiireelliset työtehtävät saatiin lomakaudella hoidettua. Tämän takia viive todistusten kirjoittamisessa kasvoi kesän aikana kuukaudesta kahteen kuukauteen. Turvapaikkayksiköltä saadun selvityksen mukaan kyse on ensimmäisestä kerrasta, kun todistuspyyntöihin vastaamisessa on mennyt yli kaksi viikkoa.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan maanantaina 31.10.2022 viive todistusten kirjoittamisessa on ollut kolmesta neljään viikkoon. Todistuspyyntöjä käsittelevän henkilöstön resursseihin on koko kuluneen vuoden syksyn ajan vaikuttanut erityisesti tilapäiseen suojeluun liittyvä lisätyövoiman tarve, jonka takia todistuspyyntöjen käsittelyyn on voitu nimetä aiempaa vähäisempi määrä henkilöitä. Tämän takia kesän aikana syntynyttä ruuhkaa ei vielä tämän selvityksen antamisen ajankohtana ole saatu normalisoitua kuluneen vuoden kesäkuuta edeltävään tilanteeseen, vaikka huomattavaa edistystä onkin tapahtunut. Osassa pidempään todistusten tekemistä odottavien pyyntöjen kohdalla on lisäksi voinut olla vaikutusta sillä, että asiassa on jouduttu lähettämään täydennyspyyntöjä asiakkaille puutteellisesti täytetyn todistuspyynnön johdosta.

Todistuspyyntöjen käsittelyaikojen pituudesta Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei se ole onnistunut käsittelemään todistuspyyntöjä hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä kesäkuusta 2022 lähtien. Tämä on johtunut viraston ruuhkautuneesta työtilanteesta ja vajauksesta todistuspyyntöjä käsittelevän henkilöstön voimavaroissa. Maahanmuuttovirasto on tiedostanut työtilanteensa ruuhkautumisen ja onnistunut lyhentämään todistuspyyntöjen toimitusaikoja, mutta valitettavasti ruuhkaa ilmenee edelleen. Maahanmuuttovirasto jatkaa aktiivisesti työtään todistuspyyntöjen käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja saattaa käsittelyaikaa koskevan käsityksensä tiedoksi ja vastaisuudessa huomioitavaksi turvapaikkayksikön johtajalle.

Olen edellä mainitussa päätöksessäni [OKV/3210/10/2021](#) tuonut esille työnteko-oikeustodistusten kieleen, muotoiluun ja sisältöön liittyviä puutteita ja epäselvyyksiä. Totesin päätöksessäni myös, että todistuksen tausta sekä käyttötarkoitus ja tarve liittyvät selkeästi hallintolain 8 §:ssä tarkoitettuun kirjalliseen tai suulliseen neuvontaan. Työnteko-oikeustodistusten käsittelyaika on Maahanmuuttoviraston edellä mainitun selvityksen mukaan vaihdellut kahdesta viikosta kahteen kuukauteen. Todistusten käsittelylle ei ole laissa säädettyä määräaikaa. Neuvontaan olennaisesti liittyvät työnteko-oikeustodistukset ovat kuitenkin näkemykseni mukaan luonteeltaan kiireellisiä asioita, eikä kahden viikon ylittävää käsittelyaikaa voida pitää kohtuullisena turvapaikanhakijan tai mahdollisen työnantajan kannalta.

Katson, että tilanteissa, joissa todistusten käsittelyaika on ylittänyt kaksi viikkoa, Maahanmuuttovirasto ei ole käsitellyt todistuspyyntöjä ilman aiheetonta viivytystä perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:ssä edellytetyin tavoin. Maahanmuuttovirasto on itsekin myöntänyt, ettei se ole onnistunut käsittelemään todistuspyyntöjä hallintolain edellyttämällä tavalla viivytyksettä.

Vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan viranomaisen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Näin ollen esimerkiksi henkilöstön lomakausi ei ole hyväksyttävä syy asioiden käsittelyn pitkittymiseen. Olen kuitenkin Maahanmuuttoviraston menettelyn moitittavuutta arvioidessani ottanut huomioon, että viraston ruuhkautunut työtilanne on erityisesti keuhalla 2022 osittain johtunut Ukrainan tilanteeseen liittyneistä syistä, joihin virasto ei ole kaikilta osin voinut vaikuttaa. Pidän myös myönteisenä, että Maahanmuuttovirasto on jo ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla se pyrkii lyhentämään todistusten käsittelyaikoja.

3 Toimenpiteet

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan 31.3.2023 mennessä tiedot kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille myönnettävien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajoista sekä toimenpiteistään käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Lähetän päätökseni tiedoksi sisäministeriölle.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen