



Sisäministeriö

Turvapaikanhakijoiden työ- ja opintotoiminnan järjestäminen vastaanottokeskuksissa

VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastoon saapui marraskuussa 2021 kantelu, jossa arvosteltiin turvapaikanhakijoille järjestettyä työtoimintaa Joutsenon vastaanottokeskuksessa (OKV/3225/10/2021). Kantelija muun ohella piti työtoiminnan määrää kohtuuttoman suurena. Kantelun käsittely siirrettiin Maahanmuuttovirastolle, joka antoi asiassa ratkaisunsa 9.3.2022 (MIGDno-2022-118, MIG225500).

Maahanmuuttovirasto oli ennen ratkaisun antamista kuullut vastaanottoyksikön edustajaa, joka oli selvittänyt asiaa Joutsenon vastaanottokeskuksen edustajalta. Päätöksen mukaan ei ollut syytä epäillä, että Joutsenon vastaanottokeskus pakottaisi turvapaikanhakijoita orjatyöhön eikä sitä, että vastaanottokeskuksen henkilökunta tavoittelisi turvapaikanhakijoiden työtoiminnalla rahallista hyötyä. Maahanmuuttovirasto ei havainnut, että Joutsenon vastaanottokeskus olisi menetellyt kantelussa esitetyissä asioissa virheellisesti tai muutoin moitittavasti. Esitetyn selvityksen perusteella Maahanmuuttovirasto katsoi, ettei Joutsenon vastaanottokeskus ollut toiminut lain eikä ohjeiden vastaisesti eikä muutoinkaan moitittavasti järjestäessään työtoimintaa turvapaikanhakijoille. Kantelu ei siten antanut Maahanmuuttovirastossa aihetta toimenpiteisiin.

Maahanmuuttoviraston ratkaisusta kävi ilmi, että myös virasto piti Joutsenon vastaanottokeskuksen ilmoittamaa työtoiminnan määrää (15–20 tuntia viikossa) suurena. Viraston sen aikaisen ohjeistuksen mukaan työtoiminnan tuli olla vähintään 4 tuntia viikossa. Ilmeisesti enimmäismää-

ristä ei ollut annettu ohjetta. Työtoiminnasta kieltäytymisellä voi olla kielteisiä vaikutuksia asukkaalle. Jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä kieltäytyy toistuvasti hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta, voidaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 29 §:n 2 momentin nojalla hänelle maksettavaa vastaanottorahaa vähentää enintään 20 prosenttia korkeintaan kahden kuukauden ajan.

Päätin ottaa vastaanottokeskuksissa järjestettävän työtoiminnan laadun ja määrän kohtuullisuuden tutkittavakseni omana aloitteena. Pyysin sisäministeriöltä selvitystä työ- ja opintotoiminnan oikeudellisista perusteista ja siitä, minkälaisia työ- ja opintotehtäviä vastaanottokeskusten asukkaiden tavanomaisesti edellytetään suorittavan, kuinka monta tuntia, ja miten toimintaa ja sen tasapuolisuutta eri vastaanottokeskuksissa, Maahanmuuttovirastossa ja ministeriössä valvotaan.

SELVITYKSET

Sisäministeriö on antanut selvityksen 17.1.2023 (VN/27500/2022), jonka liitteenä on Maahanmuuttoviraston selvitys 24.11.2022 (MIG-2230838, MIGDno-2022-2940), Maahanmuuttoviraston ohje työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa 31.10.2022 (MIG-2226083, MIGDno-2022-2799) sekä Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valtakunnallinen valvontaohjelma 15.8.2019 (MIGDno-2019-1213).

Sisäministeriö on antanut lisäselvityksen 20.2.2024.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 29 §:ssä säädetään työ- ja opintotoiminnasta. Sen 1 momentin mukaan muussa vastaanottokeskuksessa kuin kauttakulkukeskuksessa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi. Myös kauttakulkukeskuksessa voidaan järjestää työ- ja opintotoimintaa.

Samana pykälän 2 momentin mukaan, jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta, hänelle maksettavaa vastaanottorahaa voidaan vähentää enintään 20 prosenttia korkeintaan kahden kuukauden ajan. Vähennys ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä

toimeentuloa eikä lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista, eikä se saa olla muutenkaan kohtuuton.

Hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ([HE 266/2010 vp](#), s. 59–60) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastaanottokeskukseen saavuttuaan kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava allekirjoittaa henkilökohtaisen toimintaohjelman, joka voi sisältää esimerkiksi opintoja, lastenhoitoa, kotitaloustöitä tai muita ylläpitotöitä. Oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävä opintotoiminta on yleensä suomen tai ruotsin kielen opetusta. Opetusta voidaan antaa myös suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksessa. Ehdotetun 2 momentin mukainen vastaanotto- ja käyttörahan vähennyksen kohtuuttomuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon henkilön fyysinen ja psyykinen terveys, perhetilanne ja muut hänen toimintakykynsä ja osallistumismahdollisuuksiinsa vaikuttavat tekijät.

Vastaanottolain 30 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto järjestää työ- ja opintotoimintaan osallistuville ryhmävastuuvakuutuksen.

Edellä mainitun kanteluasian ratkaisemisen jälkeen Maahanmuuttovirasto on antanut uuden päivitetyn ohjeen työ- ja opintotoiminnan järjestämiseksi vastaanottokeskuksissa 31.10.2022 MIG-2226083 (MIGDno-2022-2799). Ohjeen mukaan olennainen osa asiakkaan työtoimintaa on oman huoneen tai asunnon säännöllinen siivoaminen. Vastaanottokeskuksen työtoiminnan olisi hyvä sisältää myös yhteistä, ohjattua toimintaa. Keskuksen toimintamallista riippuen esimerkiksi yleisten tilojen (keittiöt, käytävät, oleskelutilat) siivoaminen voi kuulua työtoimintaan. Lisäksi vastaanottokeskus voi kehittää muita työtoiminnan muotoja ja osallistaa asiakkaita niiden suunnitteluun ja toteutukseen. Tällaisia toiminnan muotoja voivat esimerkiksi olla erilaiset kerhot ja työpajat. Työtoimintaa voidaan järjestää vain vastaanottokeskuksessa (nimenomaan vastaanottokeskuksen tilat ja kiinteistöt) tai sen alueella. Esimerkiksi työtoiminnan ryhmävastuuvakuutus on voimassa vain vastaanottokeskuksen alueella.

Edelleen ohjeen mukaan, jos vastaanottokeskuksen järjestämään työtoimintaan kuuluu ainoastaan asiakkaan oman huoneen ja asunnon yhteisten tilojen siivous, ei ole välttämätöntä määrittellä kuinka paljon asiakkaan tulee käyttää aikaa näiden siivoamiseen (esimerkiksi viikossa). Oleellisempaa on, että työtoiminta tulee suoritettua. Jos keskus järjestää ohjattua, ryhmämuotoista työtoimintaa (esimerkiksi yleisten tilojen siivous, pihatyöt, lastenhoito), tulisi sitä järjestää asiakkaalle kaksi tuntia viikossa. Opintotoimintaa tulisi tarjota asiakkaalle vähintään kaksi tuntia viikossa. Opintotoimintaa voidaan järjestää enemmänkin.

Sisäministeriön selvitys

Sisäministeriö on todennut, että vastaanottolaki jättää työtoiminnan sisällön avoimeksi. Työtoiminnan järjestämistä rajaa kuitenkin merkittävästi Maahanmuuttoviraston hankkima ryhmävuokratuuvakuutus, joka on voimassa ainoastaan vastaanottokeskuksen alueella ja vastaanottokeskuksen järjestämässä toiminnassa. Myöskään Maahanmuuttoviraston antama ohje ei rajaa työtoiminnan sisältöjä tarkasti.

Sisäministeriö on edelleen todennut, ettei vastaanottolaki määrittele työ- ja opintotoiminnan viikoittaista määrää tai kestoja. Sisäministeriön näkemyksen mukaan laki ja sen esityöt tukevat kuitenkin sitä, että työ- ja opintotoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, joka rajautuu vähäiseen oma-toimisuutta ja aktiivisuutta tukevaan toimintaan. Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille antaman uuden ohjeen mukaan ohjatun työtoiminnan määrä viikossa on maksimissaan kaksi tuntia. Tämä poikkeaa aiemmasta ohjeistuksesta, jossa enimmäistuntimäärää ei ollut asetettu. Työtoiminta koostuu kuitenkin ensisijaisesti oman huoneen tai huoneiston siistinä pitämisestä. Tämän suorittamiselle ei ole asetettu tuntimäärää.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan Maahanmuuttoviraston päivitetty ohje ei kokonaisuudessaan ratkaise kanteluratkaisusta esiin nousevia kysymyksiä työtoiminnan käyttämisestä vastaanotto-toiminnan kustannusten säästämiseen ja työtoiminnasta kieltäytymisen vaikutusta vastaanottorahan vähentämiseen.

Sisäministeriö on edellyttänyt, että Maahanmuuttovirasto selkeyttää vielä syksyllä 2022 antamaansa ohjetta työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä. Sisäministeriö pitää kohtuullisena uudessa ohjeessa määritetty työtoiminnan enimmäisviikkotuntimäärä (2 tuntia). Sisäministeriö pitää kohtuullisena myös sitä, että työtoiminta sisältää asiakkaan oman huoneen tai huoneiston siistinä pitämisen, eikä sille ole asetettu erillistä tuntimäärää. Asiakkaiden näkemykset oman huoneen tai asunnon siisteydestä vaihtelevat, eikä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista valvoa siihen käytettyä aikaa. Ohjetta tulee kuitenkin selkeyttää siltä osin, miten velvoittavaa, ohjattua työtoimintaa järjestetään ja mikä osa toiminnasta on sellaista, että siitä kieltäytyminen voi johtaa vastaanottorahan vähentämiseen.

Sisäministeriö on todennut, ettei vastaanottokeskus voi itsenäisesti päättää, järjestetäänkö asiakkaille ohjattua työtoimintaa vai ei, koska tämä asettaisi eri vastaanottokeskusten asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan. Myös oman huoneen siivoamatta jättämisen vaikutusta vastaanottorahan vähentämiseen tulee selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Maahanmuuttoviraston tulee määritellä yläraja myös velvoittavan opintotoiminnan järjestämiselle.

Työ- ja opintotoiminnan sisällöt ja määrä tulee ilmoittaa asiakkaalle laadittavassa työ- ja opintotoiminnan suunnitelmassa, jonka asiakas allekirjoittaa. Asiakkaan tulee olla tietoinen siitä, mihin

toimintaan hänen tulee osallistua, ja kuinka paljon toimintaa järjestetään viikoittain. Tämä on tärkeää erityisesti siitä syystä, että työtoiminnasta kieltäytyminen voi vaikuttaa asiakkaan vastaanottorahan määrään. Sisäministeriön näkemyksen mukaan työ- ja opintotoiminnan velvoittavuus ei tule siitä, että vastaanottokeskus ylipäättänsä järjestää toimintaa. Toiminnan velvoittavuus tulee työ- ja opintotoiminnan suunnitelmasta, jonka avulla asiakas sitoutetaan osallistumaan toimintaan. Näin ollen vastaanottorahaa voidaan vähentää ainoastaan, mikäli työ- tai opintotoiminta, johon asiakas kieltäytyy osallistumasta, mainitaan hänen henkilökohtaisessa työ- ja opintotoiminnansuunnitelmassaan.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan työ- ja opintotoiminnan tarkoitus ei ole vastaanottokeskustoiminnan kustannuksissa säästäminen tai keskuksen alueella tehtävien kunnostustöiden mahdollistaminen, eikä sitä tule missään tilanteessa käyttää sellaisessa tarkoituksessa. Vastaanottolain mukaisen työtoiminnan tarkoituksena ei ole myöskään vääristää työmarkkinoita, eikä vastaanottokeskuksen ole tarkoituksenmukaista teettää keskuksen asiakkailla sellaisia tehtäviä, jotka tulisi hankkia ulkopuoliselta toimijalta.

Sisäministeriön on kehottanut Maahanmuuttovirastoa tarkistamaan ohjetta edellä mainituin osin. Lisäksi sisäministeriö on ilmoittanut aloittavansa esiselvitystä vastaanottolain muutostarpeista, jossa se ottaa samalla tarkasteluun myös työ- ja opintotoiminnan järjestämisen.

Sisäministeriön lisäselvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston ohjeen päivittäminen sisäministeriön edellyttämällä tavalla on edelleen työn alla. Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto ovat keskustelleet ohjeen päivitystarpeista 6.2.2024. Päivitetyn ohjeen on tarkoitus valmistua kevään 2024 aikana.

Arviointi

Siltä osin, kun Maahanmuuttoviraston päivitetystä ohjeesta työ- ja opintotoiminnan järjestämiseksi vastaanottokeskuksissa on määritelty järjestetyn ohjatun työtoiminnan enimmäistuntimäärä kahteen tuntiin viikossa, ei minulla ole huomauttamista asiasta. Oman huoneen tai asunnon siivoamiseen käytettävän viikoittaisen tuntimäärän määrittelemättä jättäminen ohjeessa on tarkoituksenmukaista, koska asiakkaiden näkemykset siisteystasosta voivat vaihdella eikä oman huoneen tai asunnon siivoamiseen käytettyä aikaa ole myöskään tarkoituksenmukaista tai mahdollista valvoa.

Kuitenkin päivitetty ohje jättää vielä epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi sisäministeriönkin lausunnossaan esiin tuomat seikat, eli sen, miten velvoittavaa, ohjattua työtoimintaa järjestetään ja mikä osa toiminnasta on sellaista, että siitä kieltäytyminen voi johtaa vastaanottorahan vä-

hentämiseen. Esimerkiksi oman huoneen tai asunnon siivoamatta jättämisen vaikutusta vastaanottorahan vähentämiseen ei ole selkeästi ja yhdenmukaisesti määritelty. Myös velvoittavan opintotoiminnan järjestämisen ylärajaa ei ole määritelty. Ohje jätti myös avoimeksi, että vastaanottorahaa voidaan vähentää ainoastaan, mikäli työ- tai opintotoiminta, johon asiakas kieltäytyy osallistumasta, on mainittu asiakkaan henkilökohtaisessa työ- ja opintotoiminnansuunnitelmassa. Lisäksi ohjeessa ei todettu selvästi, että työ- ja opintotoiminnan tarkoitus ei ole vastaanottokeskustoiminnan kustannuksissa säästäminen tai keskuksen alueella tehtävien kunnostustöiden mahdollistaminen, eikä sitä tule käyttää sellaisessa tarkoituksessa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oman aloitteen vireille tulemisen jälkeen Maahanmuuttovirasto on päivittänyt ohjeensa työ- ja opintotoiminnan järjestämiseksi vastaanottokeskuksissa. Ohjeessa on muun muassa määritelty enimmäistuntimäärä ohjatun työtoiminnan järjestämiselle, joten tilanne on siltä osin korjaantunut.

Ohje jättää kuitenkin vielä tulkinnanvaraiseksi joitakin arviointiosassa mainittuja yksityiskohtia työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä sekä siitä kieltäytymisen vaikutuksesta vastaanottorahan vähentämiseen. Kiinnitän näiltä osin vielä huomiota työ- ja opintotoimintaa koskevien oikeusohjeiden selvyyteen ja täsmällisyyteen.

Sisäministeriö on ilmoittanut, että ohje päivitetään vielä keväällä 2024. Pyydän sitä toimittamaan päivitetyn ohjeen oikeuskanslerinvirastoon sen valmistuttua ja viimeistään 20.6.2024.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm