



Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittaminen, turvapaikkaprosessi ja hakijan palvelut

Pihla Soini

2023 Laurea

A decorative horizontal bar at the bottom of the page, composed of three segments: a pink segment on the left, a blue segment in the middle, and a teal segment on the right.

Laurea-ammattikorkeakoulu

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittaminen, turvapaikkaprosessi ja hakijan palvelut

Pihla Soini
Liiketalouden koulutusohjelma,
oikeudellinen osaaminen
Opinnäytetyö
toukokuu, 2023

Pihla Soini

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittaminen, turvapaikkaprosessi ja hakijan palvelutVuosi 2023 Sivumäärä 45

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella uusintahakemuksen tehneen turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittamista suhteessa työhön perusoikeutena. Tutkimuksessa painotetaan uusintahakemuksen tehneitä yksin hakevia aikuisia. Tavoitteena on löytää ristiriitakohtat ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetyn työnteko-oikeuden ja perustuslaissa (731/1999) säädetyn elinkeinovapauden välillä. Tutkimuksessa luodaan myös katsaus turvapaikkaprosessiin sekä hakijoiden palveluihin

Taustalla on lakimuutos vuodelta 2019, joka perustui hallituksen esitykseen 273/2018 vp. Tämän pohjalta tehdyn työnteko-oikeutta koskevan tarkennuksen tavoitteena oli säädöksen selkeyttäminen. Säädökseen lisättiin, että työnteko-oikeus lakkaa lainvoimaiseen päätökseen ja työnteko-oikeudeton kolmen tai kuuden kuukauden aika alkaa alusta, kun hakija avaa uuden turvapaikkahakemuksen. Työnteko-oikeutta koskeva lainsäädäntö on vanhempi, eikä asiaa ole perusteltu esitöissä, eikä siitä ole annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Tutkimuksessa hyödynnetään oikeusdogmatiikkaa, koska kohteena on voimassa oleva oikeus. Voimassa olevaa oikeutta työnteko-oikeuteen liittyen tarkastellaan oikeusjärjestyksen tasolla ja tutkitaan sen perusoikeudenmukaisuutta. Tutkimuksessa tehdään punnintakannanottoja perusoikeuksien ja työnteko-oikeuden väliseen suhteeseen.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, ettei työnteko-oikeuden rajaaminen täytä perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia kaikilta osin. Se, ettei säädöksille ole annettu tutkimuksiin perustuvia perusteluita, antaa vaikutelman, ettei asiaa ole pohdittu loppuun asti. Vuoden 2019 säädetyn lain esitöissä esitetyt perusteet keskittyivät uusintahakemusten määrän laskemiseen, mutta tilastollisesti vaikuttaisi siltä, ettei lain täsmennyksellä ole ollut halluttua vaikutusta tähän. Tämän perusteella työnteko-oikeuden rajaamiselle olisi aiheellista saada uudelleen käsittely ja täsmälliset perustelut, jotta perusoikeuksien rajoittaminen olisi hyväksyttävää.

Pihla Soini

Limitation of the Asylum Seeker's Right to Work, the Asylum process and the Seeker's Services

Year	2023	Pages	45
------	------	-------	----

The purpose of this study is to examine the limited right to work of an asylum seeker who has submitted a re-application in relation to work as a fundamental right. The study focuses on adults submitted a re-application. The aim is to find the point of conflict between the right to work stipulated in the Aliens Act (301/2004) and the freedom to engage in commercial activity stipulated in the constitution of Finland (731/2999). The study also creates an overview of the asylum process and services for asylum seekers.

The context of this study is a change in the law in 2019, which was based on the government's proposal 273/2018. The purpose of the proposal regarding the right to work was to clarify the statute. It was added to the legislation that the right to work terminates with an enforceable decision and the three or six-month period without the right to work starts again when the applicant submits a new asylum application. The legislation on the right to work is older, and the issue has not been substantiated in the preparatory work, and the Constitutional Law Committee has not issued a statement on this topic.

Legal dogmatics is used in the research because the subject is valid law. The current law regarding the right to work is examined at the level of the legal order and its basic equity. In the study, weighing positions are taken on the relationship between fundamental rights and the right to work.

Based on the research, it would seem that the limitation of the right to work does not meet the requirements set by the Constitutional Law Committee in all respects. The fact that the statutes have not been given justification based on research gives the impression that the matter has not been thought through to the end. The arguments presented in the preparatory work of the 2019 act focused on reducing the number of re-applications, but statistically it would seem that the clarification of the law did not have the desired effects in this regard..

It would thus seem that the limitation of the right to work should be re-examined and precise rationale for it should be presented so that the limitation of fundamental rights could be considered acceptable.

Keywords: right to work, asylum seeker, fundamental rights, the Aliens Act, the Constitutional Law

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Perustuslaki ja työ perusoikeutena Suomessa.....	11
2.1	Suomen perustuslaki	11
2.2	Työ perusoikeutena	13
2.3	Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus	14
3	Kansainvälisen suojelun statukset, turvapaikkaprosessi ja hakijan palvelut	16
3.1	Kansainvälisen suojelun määritelmä	16
3.2	Turvapaikanhakijan määritelmä	16
3.3	Toissijaisen suojelun määritelmä	17
3.4	Tilapäisen suojelun määritelmä	18
3.5	Turvapaikkaprosessin eteneminen	19
3.6	Vastaanottopalvelut	22
4	Hallituksen esitys 273/2018 työnteko-oikeuden selkeyttämisestä	24
5	Näkökulmia työnteko-oikeuteen	27
5.1	Työ perusoikeutena suhteessa turvapaikanhakijan työnteko-oikeuteen	27
5.2	Työnteko-oikeuden tuottama taloudellinen hyöty	34
5.3	Lainvastaisen toiminnan mahdollistaminen	35
6	Johtopäätökset	36
	Lähteet.....	41
	Taulukot	45

1 Johdanto

Vuonna 2019 tarkennettiin kansainvälistä suojelua hakevan henkilön työnteko-oikeutta koskevaa säädöstä. Uudistetussa säädöksessä ulkomaalaisissa (2004/301) säädetään, että työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Tätä ennen työnteko-oikeuden päättymisestä ei ollut säädetty erikseen, mikä hankaloitti viranomaisten tulkintaa työnteko-oikeuden päättymis- ja alkamisajankohdan suhteen. Hallitus perusteli työnteko-oikeutta koskevan säädöksen tarkentamista esityksessään 273/2018 vp esimerkiksi juuri tällä tulkinnanvaraisuudella.

Kansainvälistä suojelua hakevalla turvapaikanhakijalla tarkoitetaan henkilöä, joka hakee vieraasta valtiosta suojelua sekä oleskeluoikeutta. Pakolaisella puolestaan tarkoitetaan henkilöä, jolle on myönnetty turvapaikka jostakin toisesta valtiosta. Turvapaikanhakija voi näin ollen saada pakolaisaseman siinä vaiheessa, kun hänelle myönnetään turvapaikka.¹ Kuitenkin vain pieni osa turvapaikanhakijoista saa pakolaisstatuksen.² Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun 84 §:n mukaan henkilön, jonka turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, on mahdollista saada oleskelulupa toissijaisen suojeluntarpeen perusteella siinä tapauksessa, että hän kotimaassaan joutuisi todennäköisesti vakavaan vaaraan.

Ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeus tehdä työtä alkaa kolmen kuukauden jälkeen hakemuksen avaamisesta, mikäli hänellä on rajanylitykseen oikeuttava voimassa oleva matkustusasiakirja, ja kuuden kuukauden päästä, jos tällaista asiakirjaa ei ole. Vuoden 2019 muutoksella tarkennettiin työnteko-oikeuden päättymisen ajankohdaksi, joka oli aikaisemmin ollut tulkinnanvarainen, sekä vahvistettiin, että työnteko-oikeutta edeltävä karenssi-aika alkaa uudelleen uusintahakemuksen avaamisen yhteydessä. Muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että kansainvälistä suojelua hakevan henkilön työnteko-oikeus lakkaa silloin, kun hän saa kielteisen päätöksen hakemukseensa. Mikäli henkilöllä on uusia perusteita hakea kansainvälistä suojelua ja hän avaa uuden turvapaikkahakemuksen, pitää hänen odottaa jälleen kolme tai kuusi kuukautta työnteko-oikeuden alkamista. Työnteko-oikeuden lakkaaminen saattaa siis tarkoittaa pitkänkin työsuhteen päättymistä sekä tulojen huomattavaa laskua.

Lähestytään ongelmaa käytännön esimerkin kautta. Suomeen saapuu turvapaikanhakija, joka on avannut turvapaikkahakemuksen ensimmäistä kertaa. Hänen on odotettava ensin kolme

¹ Sisäministeriö.

² Suomen pakolaisapu.

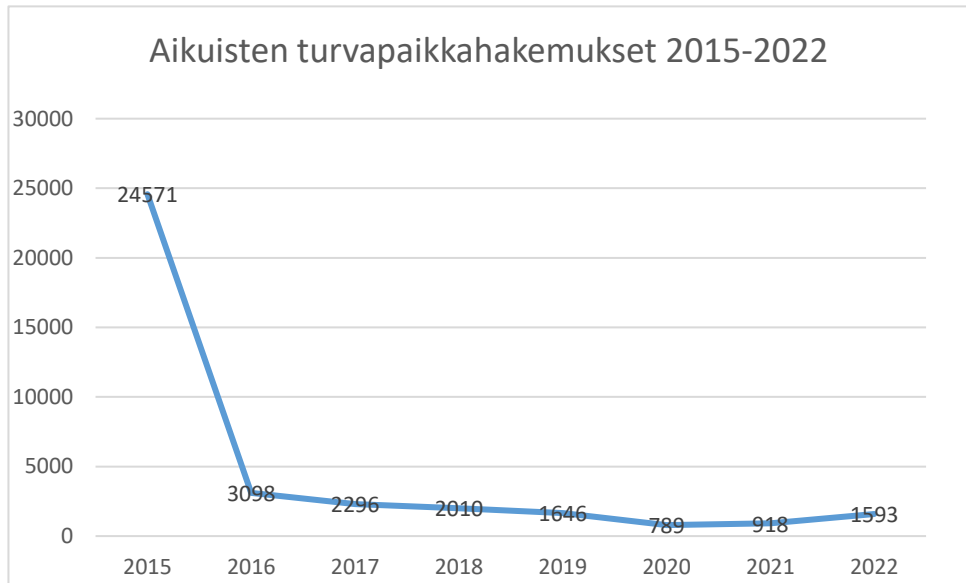
kuukautta työnteko-oikeuttaan, koska hänellä on voimassa oleva passi. Hän aloittaa työntöon heti, kun se on mahdollista. Tämän jälkeen hän odottaa vielä esimerkiksi viisi kuukautta Maahanmuuttoviraston päätöstä. Hakija on ehtinyt Maahanmuuttoviraston päätöksen tullessa työskennellä näin ollen melkein puoli vuotta. Maahanmuuttovirasto antaa kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen ja hakija tehdä valituksen hallinto-oikeuteen tästä päätöksestä. Helsingin hallinto-oikeuden tilastoissa aikavälillä 1.1.–30.4.2022 on ulkomaalaisasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi annettu 10,8 kuukautta³. Kun tämä hakija saa päätöksen hallinto-oikeudelta, on hän ehtinyt olla töissä suunnilleen vuoden ja kolme kuukautta.

Hallinto-oikeus on tässä kuvitteellisessa tapauksessa myöntänyt hakijalle valitusluvan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja hän aikoo tämän mahdollisuuden käyttää. Vuonna 2022 korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaika oli 7,2 kuukautta⁴. Mikäli hakijan valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on hän päätöksen saadessaan ehtinyt olla työelämässä melkein kaksi vuotta. Tämä saa kaikista oikeusasteista kielteisen päätöksen, mutta hänen kotimaassaan on tapahtunut jotakin, jonka vuoksi hänellä on perusteita avata uusi turvapaikkahakemus. Sama prosessi alkaa uudelleen alusta, mutta hänen on kahden vuoden työntöon jälkeen lopetettava työssä käyminen, mikä tarkoittaa putoamista vastaanottorahan varaan. Pudotus normaalista palkkatyötulosta vastaanottorahalle tarkoittaa helposti yli tuhannen euron tulonmenetystä.

Maahanmuuttoviraston tavoitteena on, että turvapaikkahakemukset saataisiin käsiteltyä ennen työnteko-oikeuden alkamista, mutta käsittelyajat usein venyvät pidemmiksi. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan esimerkiksi vuonna 2020 tehtiin 789 ensimmäistä turvapaikkahakemusta ja seuraavana vuonna päätöksiä ensimmäisiin hakemuksiin tehtiin 1659 kappaletta. Tilasto osoittaa, että päätöksiä ei saada edes vuoden sisällä, vaan osa hakijoista joutuu odottamaan niitä pidempään.

³ Tuomioistuinlaitos 2022.

⁴ Korkein hallinto-oikeus 2023.



Kuvio 1 Aikuisten turvapaikkahakemukset 2015-2022.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot 2023.



Kuvio 2 Aikuisten turvapaikkapäätökset 2015-2022.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot 2023.

Tutkimuksen taustalla on muutos lainsäädännössä, jossa täsmennettiin ulkomaalaislakia siten, että turvapaikanhakijan avattua uuden turvapaikkahakemuksen työnteko-oikeudeton aika alkaa alusta. Itse työnteko-oikeuden rajoittamiselle ei ole esitetty perusteluita siitä näkökulmasta, että tällä rajoitetaan perusoikeuksiin kuuluvaa elinkeinovapautta. Oleskeluoikeudettoman henkilön elinkeinovapauden rajoittamisen oikeutukselle ei ole esitetty perusteita lain esitöissä vuosien 2003-2022 välillä. Uusintahakemuksiin liittyvää karenssiaikaa koskevaa hallituksen esitystä ei eduskuntakäsittelyn yhteydessä käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Lainsäädäntö perustuu kuitenkin EU-direktiiviin 2013/33/EU, jonka 15 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle on mahdollistettava työllistyminen viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen avaamisesta. Perusoikeuksien näkökulmasta direktiivin esitöissä ei myöskään esitetä työnteon rajoittamiseen oikeuttavia perusteita.

Koronanpandemian aikana tehtiin hallituksen esityksen 65/2020 pohjalta työnteko-oikeuden laajentamista koskevia väliaikaisia muutoksia. Esityksen pohjalta ulkomaalaislakia muutettiin väliaikaisesti laajentamalla kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön työnteko-oikeutta oikeuden alkamisen ja päättymisen osalta. Käytännössä tämä tarkoitti työnteko-oikeudettoman ajan eli karenssiajan poistamista niiltä kansainvälistä suojelua hakevilta henkilöiltä, joilla oli kansainvälistä suojelua koskeva asia vireillä joko Maahanmuuttovirastossa tai hallinto-oikeudessa lain voimaantulon hetkellä. Samoin työnteko-oikeus jatkui kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä maasta poistamispäätöksestä huolimatta niin kauan kuin hakija oli oikeutettu vastaanottopalveluihin. Esityksen tavoitteena oli lisätä työvoimaa sellaisissa työtehtävissä, jotka olivat huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tarpeellisia. Tällä pyrittiin rajoittamaan elinkeinoelämään kohdistuvia vahinkoja rajaliikenteen rajoitusten aikana.⁵ Tämän väliaikaisen muutos on osoitus siitä, että työntekijöille on tarvetta.

Keväällä 2022 alkaneen Ukrainan sodan myötä Suomeen on hakeutunut Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan helmikuuhun 2023 mennessä yli 50 000 tilapäistä suojelua hakevaa henkilöä. Tilapäisen suojelun prosessi on tarkoitettu suurille ihmismassoille, ja sen toteutus on prosessina kevyempi kuin turvapaikkamenettely. Tilapäistä suojelua hakeva henkilö voi aloittaa työnteon heti, kun on avannut hakemuksen poliisilaitoksella tai rajavartiolaitoksella. Heillä on samat oikeudet vastaanottopalveluihin kuin turvapaikkaa hakevilla henkilöillä.⁶ Tämän tutkimuksen näkökulmasta edellä kuvattu käytäntö asettaa kaksi ihmisryhmää eriarvoiseen asemaan, vaikka peruste maahan saapumiselle on näennäisesti samankaltainen eli turvan hakeminen.

⁵ HE 65/2020 vp.

⁶ HE 135/2022 vp.

Vaikka tässä tutkimuksessa ei keskitytä tilapäistä suojelua hakeviin henkilöihin, sivutaan ai-
hetta osittain tämän eriarvoisuuden vuoksi.

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella työnteko-oikeuden rajoittamista suhteessa elinkei-
novapautteen. Tutkimuksessa keskitytään uusintahakemuksen avanneisiin aikuisiin ihmisiin.
Tarkastelun ulkopuolelle jäävät siten ensimmäisen turvapaikkahakemuksen avanneet henkilöt,
perheet sekä alaikäisenä yksin Suomeen tulleet. Tilapäistä suojelua hakevia käsitellään omana
kappaleenaan, koska heidän oikeutensa poikkeavat turvapaikanhakijoiden oikeuksista. Tutki-
muksessa etsitään vastausta kysymykseen siitä, onko uusintahakemuksen tekevien turvapai-
kanhakijoiden perusoikeuksien rajoittaminen perusteltua. Perustuslakivaliokunta ei ole esittä-
nyt tähän asiaan kannanottoa eikä asiaa ole perusteltu perusoikeuksien näkökulmasta. Tutki-
muksessa luodaan myös katsaus turvapaikkaprosessiin sekä turvapaikanhakijoiden palveluihin.

Tutkimuksessa hyödynnetään oikeusdogmatiikkaa, koska tutkimuksen kohteena on voimassa
oleva oikeus. Voimassa olevaa oikeutta työnteko-oikeutta koskien tarkastellaan oikeusjärjes-
tyksen tasolla ja tutkitaan sen perusoikeudenmukaisuutta. Tutkimuksen perimmäisenä tarkoi-
tuksena on tuottaa punnintakannanottoja tutkimuskysymykseen liittyen eli turvapaikanhaki-
jan työnteko-oikeudettomuuden perusoikeudenmukaisuuteen. Kuitenkaan elinkeinovapauden
rajoittaminen ei ole turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden suhteen ainoa oikeudellinen ky-
symys. Korona-ajan työnteko-oikeuden laajentaminen osoittaa, että tästä rajoituksesta on ol-
lut mahdollista luopua ja että työvoiman tarve on olemassa. Samoin tilapäistä suojelua hake-
vien automaattinen työnteko-oikeus asettaa kaksi kansainvälistä suojelua hakevaa ihmisryh-
mää radikaalisti eriarvoiseen asemaan.

Tutkimuksen kansainvälistä suojelua käsittelevän teoriapohjan tarkoituksena on teoriatasolla
sanoittaa, minkälaisilla statuksilla ihmiset voivat Suomessa hakea kansainvälistä suojelua ja
kuinka ne eroavat toisistaan. Etenkin vallitsevassa tilanteessa, jossa valtaosa maahan saapu-
vista kansainvälistä suojelua hakevista ihmisistä on tilapäisen suojelun hakijoita, on eron te-
keminen tilapäistä suojelua hakevien ja turvapaikanhakijoiden välillä merkittävämmässä ase-
massa. Tästä syystä tilapäistä suojelua käsitellään osana tutkimusta, vaikka tutkimuskysymyk-
sessä itsessään ei keskitytä tilapäistä suojelua hakevien työnteko-oikeuteen. Turvapaikkapro-
sessia koskevassa osiossa rakennetaan käsitys siitä, minkälaisessa prosessissa nimenomaan tur-
vapaikkaa hakevat henkilöt ovat ja kuinka prosessi teoriassa etenee. Turvapaikkaprosessin ai-
kana hakijalla on oikeus saada vastaanottopalveluita, ja niiden kattavuuden ymmärtäminen
on merkityksellistä, kun puhutaan putoamisesta vastaanottopalveluiden varaan työnteko-oi-
keuden lakatessa. Palveluiden laajuudesta ja niiden verovaroin maksettavista kustannuksista
on hyvä rakentaa arvio, koska työnteolla turvapaikanhakijan on mahdollista kompensoida vas-
taanottopalveluista aiheutuvia kustannuksia asiakasmaksujen ja verojen kautta. Tämä keven-
tää yhteiskunnan kustannustaakkaa.

2 Perustuslaki ja työ perusoikeutena Suomessa

2.1 Suomen perustuslaki

Suomen perustuslaki (731/1999) sisältää valtiojärjestystä koskevan normiston. Perustuslaissa on esitetty kolme perustavanlaatuaista arvoa valtiosäännön taustalla: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Perustuslaissa säädetään perusoikeuksista, jotka ovat perustavanlaatuisia ja erityisen tärkeitä oikeuksia. Näiden tulee olla yleisiä ja periaatteessa kaikille kuuluvia oikeuksia. Perusoikeudet ovat saaneet yhä enenevässä määrin painoarvoa nimenomaan yksilön oikeuden kannalta, kun perusoikeuksia on alettu soveltaa käytännön hallinnossa sekä tuomioistuinmissa⁷. Yksittäisiä perusoikeuksia ovat Suomen perustuslain mukaan yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, henkilökohtainen koskemattomuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, liikkumisvapaus, yksityiselämänsuoja, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, vaali- ja osallistumisoikeudet, omaisuudensuoja, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinovapaus, sosiaaliset oikeudet, oikeus ympäristöön sekä oikeusturva.

Perustuslakisäännösten tulkinta koskee käytännössä ennen kaikkea lainsäätötilanteita. Eduskunnassa perustuslakia käytetään sen omaa toimintaa koskevien menettelysäännösten puitteissa mutta myös lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta punnitessa. Perustuslakivaliokunta on auktoritatiivisin tulkitsija, kun kyseessä on perustuslain tulkinta.⁸ Perusoikeussäännökset rajoittavat normaalissa lainsäätöjärjestyksessä sellaisten lakien säätämistä, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä perustuu perustuslain etusijasäännökseen. Tutkittavan kysymyksen kannalta etusijasäännös on keskeinen, koska työnteko-oikeuden rajoittaminen on selvästi ristiriidassa elinkeinovapauden kanssa, mutta lakimuutos tehtiin kuitenkin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen kautta. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa.

Perusoikeudet kuuluvat perustuslain mukaan kaikille, ja niiden rajauksista on säädettävä erillisellä lailla arvioiden niiden hyväksyttävyyttä sekä oikeutusta perusoikeussäännöksiin pohjalta. Perusoikeuksia ei lähtökohtaisesti ole rajattu esimerkiksi kansalaisuuden perusteella, mutta ne eivät myöskään ole täysin ehdottomia. Pääsäännön mukaan perusoikeudet suojaavat kaikkia, jotka ovat Suomen oikeudenkäyttöpiirissä. Yleensä subjektina mainitaan lainsäädännössä jokainen. Tällä perusteella turvapaikanhakija on perustuslaillisessa mielessä yhdenvertainen

⁷ Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen 2011, 29-30.

⁸ HE 309/1993 vp, 8.

subjekti Suomen kansalaisen kanssa eli lähtökohtaisesti oikeutettu ja velvoitettu samalla tavalla.

Perusoikeutta voidaan rajoittaa esimerkiksi tilanteessa, jossa ihmisen oma ehdoton perusoikeuksien suoja johtaisi toisen ihmisen perusoikeuksien suojan loukkaamiseen. Tällaisissa useamman henkilön perusoikeuksien välisessä kollisiotilanteessa asia ratkaistaan punninnalla, jossa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Kollisiotilanteessa on pyrittävä sellaiseen lopputulokseen, jossa mahdollisimman moni perusoikeus toteutuisi samanaikaisesti.⁹ Joistakin perusoikeuksien rajoittamisista löytyy suoraan maininta perustuslaista, kuten 10 § 4 momentti yksityisyyden suojan rajoittamisesta. Työnteko-oikeuden ei voida katsoa aiheuttavan kollisiotilannetta, jossa useampi eri perusoikeus olisi vaarassa ja jonka perusteella sen rajoittaminen olisi oikeutettua. Tilanne kohdistuu vain yhden ihmisryhmän perusoikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on tehnyt vaatimuksia perusoikeuksien rajoittamista koskien. Näiden vaatimusten mukaan perusoikeuksien rajoittamisen täytyy perustua säädettyyn lakiin ja niiden täytyy olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä. Perusteen, jolla rajoitus tehdään, on oltava perusoikeuskokonaisuuden kannalta hyväksyttävä, minkä arvioinnissa esimerkiksi kansainvälisillä sopimuksilla on merkitystä. Rajoitukset eivät saa rikkoa ihmisoikeusvelvoitteita. Hyväksyttävyyden lisäksi rajoittamisen on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Niiden tulee myös olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, eivätkä ne saa ulottua perusoikeuden ytimeen. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.¹⁰

Perustuslainmukaisuuden valvonta on ennen kaikkea ennakkovalvontaa, josta säädetään perustuslaissa. Pykälän 74 mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävä on antaa lausuntonsa sen käsittelemään tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta, mutta myös asioiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Laissa eduskunnan työjärjestyksestä (40/2000) säädetään, että valiokunnan tehtävä on tarvittaessa pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta tilanteessa, jossa perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä. Hallintovaliokunta on antanut lausunnon turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittamisen perusoikeudenmukaisuutta koskien, mutta ei ottanut kantaa perustuslainmukaisuuteen, eikä pyytänyt lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

Jälkivalvonta tapahtuu käytännössä soveltamistilanteissa. Tällöin voi nousta esille perustuslain etusijaisuussäädös, eli tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa mahdollisissa ristiriitatilanteissa etusija annetaan perustuslain säädökselle ellei perustuslakivaliokunta ole toisin arvioinut. Tuomioistuinten toteuttaman jälkivalvonnan todennäköisyys turvapaikanhakijan

⁹ PeVM 25/1994, 5.

¹⁰ PeVM 25/1994, 5.

työnteko-oikeuden perusoikeudenmukaisuutta ajatellen on rajallinen, koska työnteko-oikeus ei ole päätös, josta voi tehdä valituksen. Kyseessä on systemaattisesti lain perusteella annettava todistus. Näin ollen asiasta ei ole saatavilla tuomioistuimen päätöksiä eikä jälkivalvontaa ole voitu toteuttaa tällä tavallakaan.

2.2 Työ perusoikeutena

Perustuslain 2 luvun 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Kyseisen pykälän mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on tämän pykälän toisen momentin mukaan edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tämä toteutuu turvapaikanhakijoiden kohdalla vain osin. Turvapaikanhakijan omatoimisuutta työllistymisen ja opintojen suhteen pyritään tukemaan työ- ja opintotoiminnalla, josta säädetään vastaanottolaissa (746/2011), mutta samaan aikaan mahdollisuutta työn tekemiseen rajoitetaan kuukausien ajan. Opintoihin ja työhön liittyvän omatoimisuuden samalla, kun rajoitetaan konkreettista mahdollisuutta työskennellä, on ristiriitainen. Opiskelua ei kuitenkaan rajoiteta missään vaiheessa turvapaikkaprosessia.

Hallituksen esityksessä 309/1993 työtä koskeva perusoikeussäännös sisällytettiin taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin. Näitä ehdotettiin luettavaksi julkisen vallan ja lainsäätäjän turvaamis- ja edistämismuutoksiksi. Esityksessä kirjataan, että taloudellisilla ja sosiaalisilla perusoikeuksilla on merkittävä asema perusoikeussääntelyn kokonaisuudessa Länsi-Euroopassa ja laajemmalla alueella. Huomioitavaa on, että esityksessä perusoikeusmuutoksen tavoitteena oli laajentaa perusoikeussääntöjen suojaama henkilöpiiriä, koska aiemmassa perustuslainsäädännössä oikeuksien haltijaksi on mainittu lähtökohtaisesti vain Suomen kansalainen. Tämä vaikuttaisi tukevan sitä, että kaikkien perusoikeuksien tulisi koskea kaikkia niitä henkilöitä, jotka ovat suomalaisen oikeuden käytön piirissä. Tämän tulisi siis sisältää myös turvapaikanhakijat kaikilla osa-alueilla.

Perus- ja ihmisoikeusajattelun lähtökohdat olivat esityksen mukaan kokeneet muutoksen toisen maailmansodan jälkeen. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittivat sopimusvaltiota takaamaan ihmisoikeudet lähtökohtaisesti kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille. Valtion oikeuspiiriin kuuluvan henkilön kansalaisuudella ei tässä ollut merkitystä. Esityksessä nostettiin esille, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessakin kansalaisuuden merkitys on rajoittunut vain oleskeluoikeuteen sekä poliittisiin oikeuksiin. Tällaisen kehityksen myötä perusoikeuspuolelta maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin pidettiin tarpeellisena ja kansalaisuusperiaatteesta kiinni pitäminen nähtiin ongelmallisena niin tämän kuin silloisten yhdentymisratkaisujen valossa.

Hallituksen esityksessä esitettiin, että työllisyyttä ja työvoiman suojaa koskevassa perustuslain pykälässä säädettäisiin ensin yksilön oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan

työllä, ammatilla ja elinkeinossa. Julkisen vallan velvollisuudeksi nimettiin työllisyyden edistäminen ja pykälään esitettiin säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojasta. Lainsäätäjä velvoitettaisiin lain perusteella mukaan turvaamaan jokaiselle turva sosiaalisten riskien varalta perustoimeentulon muodossa. Sosiaalisiksi riskeiksi nimettiin muun muassa työttömyys.

Perusoikeussäännösten rinnalla työtä koskevista oikeuksista määrätään myös monissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Työhön liittyvät oikeuden on tunnustettu esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa. Maininta työhön liittyvistä oikeuksista on sisällytetty ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, jonka 23 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus työhön, työpaikan vapaaseen valintaan, oikeuden mukaisiin työehtoihin sekä suojaan työttömyyttä vastaan. Samassa artiklassa säädetään myös samanarvoisesta palkkauksesta, oikeudenmukaisista työehdoista sekä ammattiyhdistyksen perustamisesta ja niiden etujen puolustamisesta.¹¹ Tämä ei kuitenkaan ole sitova valtiosopimus. Ihmisoikeuksien ja Suomen perustuslain sisältö elinkeinovapauden suhteen on kuitenkin hyvin samanlainen. Kummassakin viitataan oikeuden haltijaan termillä ”jokainen”, eikä säännöksiä sanamuodoissa näin ollen suljeta tiettyjä ihmisryhmiä pois.

Samoin Euroopan unionilla on vuodesta 2000 lähtien ollut oma perusoikeuskirjansa, josta tuli oikeudellisesti sitova ja sai saman oikeudellisen arvon kuin muut perussopimukset vuonna 2009¹². Perusoikeuskirjassa työstä perusoikeutena säädetään artiklassa 15. Tämän artiklan mukaan jokaisella on oikeus tehdä valitsemaansa työtä, ja unionin kansalaisella on vapaus tarjota, hakea ja tehdä työtä missä tahansa jäsenvaltiossa. Kolmansien maiden kansalaisten oikeutta rajoitetaan siten, että ne, joilla on lupa tehdä työtä, ovat oikeutettuja samoihin työehtoihin kuin unionin kansalaiset.¹³ Artiklassa ei siis oteta kantaa työnteko-oikeuden alkamisen tai päättymisen ajankohtaan, vaan siihen, että työehtojen täytyy olla samat kuin unionin kansalaisillakin. Perusoikeuskirjaa sovelletaan kuitenkin vain unionin toimielimissä. Tämä kuitenkin osoittaa elinkeinovapauden laaja-alaisen merkityksen.

2.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeudella tarkoitetaan nimensä mukaisesti kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeutta tehdä työtä Suomessa. Asiasta säädetään ulkomaalaislain 5 luvun 81b §:ssä. Tämän mukaan ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän on esittänyt rajanylityksen oikeuttavan matkustusasiakirjan ja ollut hakemuksen jättämisen jälkeen

¹¹ Yhdistyneet kansakunnat 1948.

¹² European Union Agency for Fundamental Rights 2019, s. 3.

¹³ Euroopan Unioni 2000.

Suomessa kolme kuukautta tai oleskellut Suomessa kuusi kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen.

Työnteko-oikeuden säädetään päättyvän, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut eli Käytännössä silloin, kun hakijalla ei ole mitään kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa vireillä. Vaikka hakija olisi tehnyt turvapaikkahakemuksen rinnalla hakemuksen koskien työperusteista oleskelulupaa, päättyy työnteko-oikeus lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen myötä. Tämä perustuu ulkomaalaislain 4 luvun 6 §, jonka mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista. Lakimuutoksella pyrittiinkin siihen, että töitä varten Suomeen saapuvan ohjautuisivat siihen tarkoitettujen prosessien kautta. Liik ehdintää kahden prosessin välillä ei kuitenkaan mahdollistettu. Hakijan ei ole siis mahdollista pitää työpaikkaansa tässäkin tilanteessa.

Karenssiajasta säädettiin laki ensimmäisen kerran hallituksen esityksen 50/1998 perusteella, jolloin kaikilla turvapaikkaa hakevilla henkilöillä työnteko-oikeus alkoi kolmen kuukauden päästä hakemuksen avaamisesta. Karenssiajan pituutta ei perusteltu esityksessä. Esitys käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, mutta karenssiaikaa koskevaa sääntelyä ei käsitelty. Karenssiaikaa koskeva käytäntö omaksuttiin kokonaisuudessaan uudessa ulkomaalaislaissa hallituksen esityksen 28/2003 vp perusteella. Tästäkään perustuslakivaliokunta ei antanut lausuntoa, eikä hallituksen esityksessä perusteltu asiaa.

Ulkomaalaislain 5 luvun 82 § mukaan työnantajan velvollisuus on varmistua siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Työnantaja voi kysyä työntekijän työnteko-oikeutta Maahanmuuttovirastolta sähköpostitse¹⁴. Ongelmalliseksi työnteko-oikeustodistuksesta on tehnyt se, että todistuksessa on todettu työnteko-oikeuden olevan riippuvainen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, josta työnantaja ei saa tietoa¹⁵. Tällä todistuksen tulkinnan haastavuudella saattaa olla vaikutusta turvapaikanhakijan työllistymismahdollisuuksiin, mikäli työnantajat kokevat käytännön haastavana.

Käytännössä itse todistusta ei tarvita, mutta työnantajan on varmistuttava ulkomaalaisen työnteko-oikeuden voimassaolosta. Mikäli työnantaja tai tämän edustaja on tarkoituksenmukaisesti tai huolimattomuuttaan pitänyt palveluksessaan ulkomaalaista, jolla ei ole oikeutta tekemäänsä ansiotyöhön, tuomitaan työnantaja ulkomaalaisrikkomuksesta ulkomaalaislain 12 luvun 186 § mukaan sakkoon, ellei teosta ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Sanktio kohdistui siis tämän mukaan työnantajaan, mutta samalla tavoin turvapaikanhakijakin voi syyllistyä rikokseen.

¹⁴ Maahanmuuttovirasto.

¹⁵ Pirjatanniemi, Lilja, Helminen, Vainio, Lepola & Alvesalo-Kuusi 2021, 157.

Ulkomaalaisten työntekoa koskevat oikeudet ovat kaikissa maahanmuuttajaryhmissä erilaiset kuin Suomen kansalaisten. Ulkomaalaislain lähtökohtana on ulkomaalaisten työnteon suhteen työlupavelvollisuus, jonka ulkopuolelle kuitenkin rajataan oleskeluvalliset ja kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt.¹⁶ Työskentelyyn vaikuttaa myös saatavuusharkinta eli kaikki työpaikat eivät myöskään ole avoimia ulkomaalaisten haettavaksi. Työntekijän oleskelulupapäätöksessä myös määritellään ne ammatit, joissa ulkomaalainen on oikeutettu työskentelemään. Kokonaisuudessaan elinkeinovapautta koskevat rajoitukset eivät kohdistu siis vain turvapaikanhakijoihin, vaan ulkomaalaisiin työntekijöihin yleensä.

3 Kansainvälisen suojelun statukset, turvapaikkaprosessi ja hakijan palvelut

3.1 Kansainvälisen suojelun määritelmä

Kansainvälistä suojelun perustana toimivat pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Geneven yleissopimus, SopS 77/1968) sekä pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (lisäpöytäkirja, SopS 78/1968). Geneven sopimuksen sisältö on muuttunut vuosien saatossa ja puhuttaessa pakolaissopimuksesta voidaan sen katsoa kattavan niin Geneven sopimuksen nykyisessä muodossaan kuin lisäpöytäkirjankin. Pakolaissopimus tuli Suomessa voimaan 8.1.1969.¹⁷ Pakolaissopimuksen lisäksi Suomea sitovat myös muut ihmisoikeussopimukset ja EU-lainsäädäntö. Suomessa kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa sekä toisijaista suojelua saavan asemaa.¹⁸

Seuraavissa kappaleissa käsitellään kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten statusta pääpiirteissään, sillä näiden välillä on jonkin verran eroja. Hakijaryhmien välille on kuitenkin tehtävä ero, koska hakijoiden oikeuksissa ja velvollisuuksissa on jonkin verran vaihtelevuutta. Merkittävimmät erot ovat turvapaikkaa ja tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden välillä. Turvapaikanhakija voi myös lopulta saada toisijaista suojelua, mutta tällöin hakija ei ole pakolainen.

3.2 Turvapaikanhakijan määritelmä

Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan henkilöä, joka hakee vieraasta valtiosta suojelua sekä oleskeluoikeutta. Pakolaisella puolestaan tarkoitetaan henkilöä, jolle on myönnetty turvapaikka jostakin toisesta valtiosta. Turvapaikanhakija voi saada näin ollen pakolaisaseman siinä vaiheessa, kun hänelle myönnetään turvapaikka.¹⁹ Kuitenkin vain pieni osa turvapaikanhakijoista

¹⁶ Stenman 1996, 883.

¹⁷ Kotkas & Kallio 2016, 283.

¹⁸ Sisäministeriö.

¹⁹ Sisäministeriö.

saa pakolaisstatuksen.²⁰ Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun 84 § mukaan henkilön on kuitenkin mahdollista saada oleskelulupa toissijaisen suojeluntarpeen perusteella, kun turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty mutta kotimaassaan hän joutuisi todennäköisesti vakavaan vaaraan.

Pakolaiskäsite viittaa ennen kaikkea poliittisiin pakolaisiin. Tällä tarkoitetaan henkilöitä, jotka lähtevät kotimaastaan sellaisten poliittisten tapahtumien takia, jotka tekevät siellä elämisen sietämättömäksi tai jopa mahdottomaksi.²¹ Ulkomaalaislaissa 6 luvun 87 § säädetään, että maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään turvapaikka, jos hän on lähtenyt kotimaastaan sen vuoksi, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi uskonnon, alkuperän, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen takia. Edellytyksenä on pykälän mukaan myös se, että henkilö on haluton pelkonsa vuoksi turvautumaan maansa mahdollisesti tarjoamaan suojeluun.

Pykälä 87 a § määrittelee vainoksi sellaiset teot, jotka laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi loukkaavat yksilön perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Tällaisiksi luokitellaan (1) fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, (2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat syrjiviä tai ne toteutetaan syrjivällä tavalla, (3) kohtuuton tai syrjivä syytteesen paneminen tai rankaiseminen, (4) muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena olisi kohtuuton tai syrjivä rangaistus, (5) syytteesen paneminen tai rankaiseminen sen takia, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi kohdassa kaksi tarkoitettuja tekoja sekä (6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko.

Vainon syinä pidetään samassa pykälässä (1) alkuperää, jolla tarkoitetaan eritoten ihonväriä, syntyperää tai kuulumista johonkin tiettyyn etniseen ryhmään, (2) uskontoon liittyviä syitä, (3) kansallisuuteen liittyviä syitä, joihin lukeutuu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuurilliset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät tai ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön sekä (4) poliittisia mielipiteitä, joilla tarkoitetaan ennen kaikkea mielipiteitä mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden poliitikoista tai menetelmistä.

3.3 Toissijaisen suojelun määritelmä

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty

²⁰ Suomen pakolaisapu.

²¹ Aer 2016, 216.

merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa ja on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan (1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta, (2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, (3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt (1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti, (2) törkeän rikoksen tai (3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon.

3.4 Tilapäisen suojelun määritelmä

Ukrainan sodan vuoksi Euroopan unionissa aktivoitiin maaliskuussa 2022 direktiivi 2001/55/EY koskien tilapäistä suojelua.²² Direktiivissä tilapäisellä suojelulla tarkoitetaan poikkeusmenetelyä välittömän ja tilapäisen suojelun antamiseksi henkilöille, jotka eivät voi asua kotimaassaan tai palata sinne heti. Tilapäisen suojelun järjestelmällä pyritään siihen, ettei turvapaikkajärjestelmän asianmukainen toiminta koe kielteisiä seurauksia suurista ihmismassoista. Direktiivissä annetaan vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi ja toimenpiteille suojelua hakevien henkilöiden vastaanottamisen ja siitä aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi kaikille jäsenvaltioille.

Ukrainan sodan aikana tilapäistä suojelua voitiin myöntää Ukrainan kansalaisille, jotka eivät voineet palata takaisin Ukrainaan Venäjän hyökkäyksen vuoksi, Euroopan unionin ja Schengen-sopimuksen ulkopuolisten valtioiden kansalaisille (tai kansalaisuudettomille), jotka ovat oleskelleet laillisesti Ukrainassa eikä paluu lähtömaahan ole mahdollista, sekä näiden mainittujen ihmisryhmien perheenjäsenille.²³ Suomessa Maahanmuuttovirasto myönsi alkuperäisesti tilapäisen suojelun perusteella oleskelulupia siten, että ne olivat voimassa 4.3.2023, mutta jatkoa varten suunniteltiin nopealla tahdilla lakimuutosta.²⁴

Ulkomaalaislaissa 6 luvun 110 §:ssä säädetään, että tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle myönnetään oleskelulupa korkeintaan vuodeksi kerrallaan. Lakimuutos tarkoittaisi, ettei uutta hakemusta tarvitsisi jättää, vaan oleskelulupa jatkuisi automaattisesti niin kauan kuin

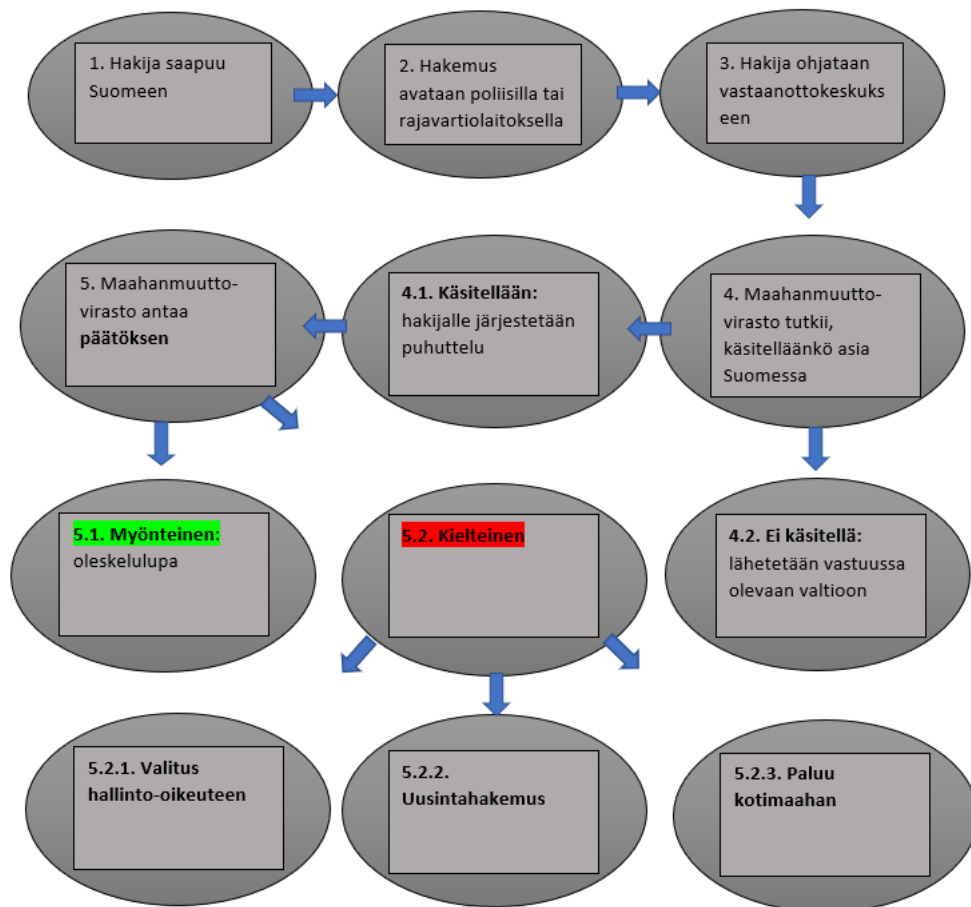
²² Valtioneuvoston päätös SM/2022/24.

²³ Euroopan neuvoston täytäntöönpanopäätös 2022/382.

²⁴ Maahanmuuttovirasto 2022.

tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuisi.²⁵ Tilapäistä suojelua saavalla ei ole myöskään ulkomaalaislain 110 § mukaan edellytystä toimeentulosta. Tilapäistä suojelua hakevalla ja saavalla on oikeus turvapaikanhakijan tavoin vastaanottopalveluihin ja vastaanottokeskuksessa majoittumiseen sekä välttämättömiin sosiaali- ja terveystalveluihin. Heillä on myös oikeus kuukausittaiseen vastaanottorahaan, jolla turvataan välttämätön toimeentulo. Tilapäistä suojelua hakevalla henkilöllä on välittömästi myös työnteko-oikeus ilman karensia.²⁶

3.5 Turvapaikkaprosessin eteneminen



Kuvio 3 Turvapaikkaprosessi.

²⁵ Sisäministeriö 2022.

²⁶ Sisäministeriö 2022.

Ulkomaalaislain 95 § perusteella turvapaikkaprosessi alkaa (kuvion 3 kohdat 1 ja 2), kun hakemus on jätetty joko poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saapumisen yhteydessä tai tietyissä tilanteissa maahan saapumisen jälkeen. Myöhempään avaamiseen mahdollistavia tilanteita ovat kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa tapahtuneet oleelliset olosuhteiden muutokset Suomessa olemisen aikana, mahdollisuus vasta myöhemmin esittää selvitys hakemuksen tueksi tai muu perusteltu syy. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen ottaa haltuunsa hakemuksen avaamisen yhteydessä hakijan matkustusasiakirjat siihen asti, että hakija saa myönteisen päätöksen tai hän poistuu maasta. Hakijasta tallennetaan tiedot (henkilötiedot sekä biometriset tunnisteet) ulkomaalaisrekisteriin sekä poliisiasian tietojärjestelmään²⁷.

Hakemuksen avaamisen jälkeen hakija ohjataan vastaanottokeskukseen (kuvion 3 kohta 3). Hakija ei välttämättä asu koko aikaa samassa vastaanottokeskuksessa, vaan hänet ohjataan niin kutsutusta transit-keskuksesta odotusajan vastaanottokeskukseen yleensä turvapaikkapuhuttelun jälkeen, ellei hakija majoitu keskuksen ulkopuolella yksityismajoituksessa.²⁸ Maahanmuuttovirasto ohjaa, suunnittelee ja valvoo turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, mutta vastaanottokeskuksia ylläpitävät Maahanmuuttoviraston lisäksi kunnat, järjestöt ja yritykset.²⁹

Maahanmuuttovirasto tutkii ensimmäisenä, käsitelläänkö hakijan avaama turvapaikkahakemus Suomessa vai jossain toisessa valtiossa (kuvion 3 kohta 4). Turvapaikkahakemuksen käsitte-lystä vastuussa olevan valtion määrittelystä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 604/2013, niin kutsutussa Dublin-asetuksessa. Tähän asetukseen sisältyy myös vastuunmäärittämisasetus.³⁰ Vastuunmäärittämisasetuksessa kerrotaan ne määräykset sekä perusteet menettelystä, joiden mukaan määritellään se Euroopan unionin jäsenvaltio, joka käsittelee turvapaikkahakemuksen.³¹ Käytännössä Dublin-menettelyyn otetaan hakija, jolla (1) on perheenjäsen (aviopuoliso tai alaikäinen lapsi), jolle on myönnetty kansainvälinen suojeluasema tai joka on hakenut turvapaikkaa toisessa Dublin-maassa, (2) jolle on aiemmin myönnetty oleskelulupa tai viisumi toisessa Dublin-maassa, (3) jolta on otettu jossain toisessa Dublin-maassa sormenjäljet (jotka on tallennettu eurooppalaiseen Eurodac-järjestelmään) tai (4) josta on näyttöä, että hän on matkustanut toisen Dublin-maan kautta tai oleskellut toisessa Dublin-maassa, vaikkei sormenjälkiä olisi otettu.³²

Mikäli turvapaikkahakemus käsitellään Suomessa (kuvion 3 kohta 4.1.), hakijalle järjestetään puhuttelu. Puhuttelu on hakijan kannalta keskeisin osa turvapaikkaprosessia, josta säädetään ulkomaalaislaissa 6 luvun 97 a §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan hakijalta on puhuttelussa

²⁷ Sisäministeriö, 19.

²⁸ Maahanmuuttovirasto.

²⁹ Sisäministeriö, 25-26.

³⁰ Euroopan unionin virallinen lehti 2013.

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus n:o 604/2013.

³² Euroopan neuvoston asetus n:o 343/2003.

selvitettävä ne perusteet, joiden vuoksi hakija katsoo, ettei valtio, josta hän tulee, ole turvallinen hänelle. Kansainvälisen suojelun tarpeen ohella puhuttelussa on selvitettävä perusteita saada oleskeluoikeus muutoin. Puhuttelijan tehtävä on ohjata hakijaa kertomaan sellaisista asioista, jotka ovat merkityksellisiä hakemuksen kannalta³³. Mikäli hakemusta ei käsitellä Suomessa (kuvion 3 kohta 4.2.) hakija siirretään siihen valtioon, joka hakemuksen käsittelee ja antaa kansainvälistä suojelua tai vaihtoehtoisesti poistaa kielteisen päätöksen antamisen jälkeen hakijan jäsenvaltioiden alueelta.³⁴

Puhuttelun perusteella Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen turvapaikkahakemukseen. Myönteinen päätös tarkoittaa, että hakija on saanut määräaikaisten oleskeluluvan Suomeen. Tämä oikeuttaa samoihin kunnan palveluihin kuin Suomen kansalaiset. Henkilölle, joka siirtyy kunnan asiakkaaksi, eivät kuulu enää vastaanottopalvelut.³⁵

Kielteisen päätöksen saaneen (kuvion 3 kohta 5.2.) vaihtoehtoja ovat päätöksestä valittaminen, uusintahakemuksen tekeminen tai paluu kotimaahan. Kuten muistakin hallintopäätöksistä, voi hakija tehdä valituksen turvapaikkahakemusta koskevasta päätöksestä. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säättää 2 ja 3 luvuissa valituksen tekemisestä. Lain 2 luvun 8 §:ssä säädetään, että viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallintolaissa (434/2003) 7 luvussa säädetään itse päätöksen muodosta sekä siitä, että päätöksessä on oltava liitteenä valitusosoitus. Hallinto-oikeus voi turvapaikka-asiassa joko kumota päätöksen, määrätä hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi, määrätä oleskeluluvan myönnettäväksi tai hylätä valituksen.

Uusintahakemuksella tarkoitetaan ulkomaalaislain 6 luvun 102 § mukaan hakemusta, joka tehdään kansainvälistä suojelua koskien, kun hakija on saanut Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta lainvoimaisen päätöksen aikaisempaan hakemukseensa. Saman pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää sitä, että hakijalla on antaa uusia perusteita, joiden voidaan nähdä lisäävän merkittävästi todennäköisyyttä saada kansainvälistä suojelua. Mikäli tällaisia perusteita ei ole, voidaan hakemukseen tehdä 103 § mukaan tutkimattajättämispäätös.

Kuviossa 3 esitetty kielteisen päätöksen kolmas vaihtoehto on paluu kotimaahan. Paluu voi tapahtua vapaaehtoisesti, valvottuna tai saatettuna. Vapaaehtoinen paluu kotimaahan voidaan järjestää viranomaistoimin avustettuna, jolloin hakija voi saada taloudellista tukea kotimaassaan uudelleenkotoutumiseen. Jos paluu ei tapahdu vapaaehtoisesti, siirtyy tehtävä poliisille.³⁶ Saatettu maasta poistaminen on epätavallisin vaihtoehdoista. Tällöin henkilöä

³³ Sisäministeriö 2019, 40.

³⁴ Maahanmuuttovirasto. 2021, 2.

³⁵ Maahanmuuttovirasto.

³⁶ HE 170/2014 vp.

saatetaan joko osa matkasta tai koko matka palautusmaahan asti. Saattajina toimivat pääasiallisesti poliisit.³⁷

Laeissa tai asetuksissa ei ole säädetty kuitenkaan kielteisen päätöksen neljännestä vaihtoehdosta eli paperittomaksi jäämisestä. Tästä syystä paperittomuuden määritelmä saattaa vaihdella. Paperittomaksi jääneen henkilön oleskelu maassa ei ole virallisesti viranomaisten tiedossa, ja hän on vailla laillista oleskeluoikeutta.³⁸ Turvapaikanhakijasta voi tulla paperiton siinä tilanteessa, kun hän jää maahan kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen.³⁹

3.6 Vastaanottopalvelut

Turvapaikanhakija on oikeutettu vastaanottopalveluihin vastaanottolain (746/2011) nojalla. Olipa hakija töissä tai ei, on hänellä oikeus samoihin palveluihin. Työnteko-oikeuden kannalta on kuitenkin olennaista, että hakija elää vastaanottorahan varassa silloin, kun palkkatuloja ei ole. Työtuloja saavalla hakijalla on myös mahdollista kustantaa itse sellaisia terveydenhuollon palveluita, jotka eivät ole kiireisiä ja välttämättömiä eli eivät kuulu vastaanottopalveluiden piiriin. Tällainen tilanne voisi olla hammas- tai silmäproteesin hankkiminen. Nämä eivät kuulu kiireellisen tai välttämättömän terveydenhuollon piiriin, mutta parantavat todennäköisesti elämänlaatua. Tällaisten hankintojen kustantamiseen ei vastaanottorahan varassa eläessä ole mahdollisuutta. Kappaleessa käsitellään niitä vastaanottopalveluita, joihin turvapaikanhakijalla on oikeus turvapaikkaprosessinsa aikana. On tärkeää luoda kokonaiskuva siitä mitä mahdollisuuksia turvapaikanhakijalla on toimia varsinkin sinä aikana, kun hänellä ei ole oikeutta tehdä työtä.

Tarvittaessa hakija majoitetaan vastaanottokeskukseen, mutta majoittuminen keskuksen ulkopuolella on myös mahdollista. Muita turvapaikanhakijalle kuuluvia vastaanottopalveluita ovat akuutti sairaanhoito ja terveydenhuoltopalvelut, sosiaalipalvelut, vastaanottoraha, tiedotus, tulkkipalvelut, lainopillinen neuvonta, työ- ja opintotoiminta sekä perusopetusikäisille lapsille peruskouluopetus.⁴⁰ Vastaanottolain 2 luvun 8 § mukaan vastaanoton toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle.

Hakijoiden terveydenhuolto käsittää kiireellisen ja välttämättömän hoidon. Esimerkiksi kiireellinen lääketieteellinen tai suun terveydenhuolto, kiireellinen mielenterveys- ja päihdehoito tai psykososiaalinen tuki sekä synnytyksen hoito. Nämä sisältävät myös tutkimukset, taudinmääritykset ja tähän liittyvät hoidot, jotka ammattilaiset katsovat välttämättömiksi.

³⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu.

³⁸ Pakolaisneuvonta.

³⁹ HE 343/2014 vp.

⁴⁰ Valtiovarainministeriö 2017, 26

Alaikäisillä sen sijaan on oikeus terveydenhuoltoon samoin perustein kuin kuntalaisillakin.⁴¹ Välttämättömänä hoitona voidaan pitää sellaista hoitoa, jota on saatava, jotta voi turvallisesti jatkaa oleskelua Suomessa. Kaikilla Suomessa olevilla on oikeus kiireelliseen hoitoon.⁴²

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 § mukaista sosiaalipalvelua turvapaikanhakijan on oikeus vastaanottolain mukaan saada, mikäli sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi sen välttämättömäksi vastaanottopalveluiden piirissä ollessa. Näitä palveluita saattaa sosiaalityön ja -ohjauksen rinnalla kuulua turvapaikanhakijoille harkinnan varaisesti. Tällaisia palveluita ovat sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, tukipalvelut, tuettu asuminen, liikkumista tukevat palvelut, päihdetyö, mielenterveystyö sekä siihen lukeutuvat palvelut. Vastaanottolain 3 luvun 25 § toisessa momentissa säädetään, että lähtökohtaisesti vastaanottopalveluissa tarjotaan sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua sosiaalityötä sekä 16 §:ssä tarkoitettua sosiaaliohjausta. Tähän sisältyvät neuvonta, ohjaus, sosiaalisten ongelmien selvittäminen sekä muut tukitoimet, jotka auttavat paitsi yksilöiden ja perheiden turvallisuutta ja suoriutumista mutta myös yhteisöjen toimivuutta.

Vastaanottolain 3 luvun 19 § säädetään turvapaikanhakijalle maksettavasta vastaanottorahasta. Koska hakijalla ei ole kotikuntalain tarkoittamaa kotikuntaa, ei hänellä ole mahdollisuutta saada tukea esimerkiksi Kansaneläkelaitokselta. Vastaanottorahan tarkoitus on tämän pykälän mukaan turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviämistä. Vastaanottorahan määrään vaikuttavat tulot ja varallisuus ja niistä tulee ilmoittaa vastaanottokeskukselle. Mahdollisia asumiskustannuksia ei kateta vastaanottorahalla. Perusvastaanottorahan lisäksi hakijalle voidaan myöntää täydentävää vasteenottorahaa hakijan tai perheen tilanteen mukaan. Vuonna 2023 vastaanottorahaa myönnetään kuukausittain seuraavasti:⁴³

	Ei tarjottuja aterioita (€/kk)	Ateriat vastaanottokeskuksessa (€/kk)
Yksinasuva ja yksinhuoltaja:	348,50	102,15
Muut yli 18-vuotiaat	294,42	84,12
Perheessä oleva lapsi	222,32	66,10

Taulukko 1 Vastaanottorahan määrä vuonna 2023

⁴¹ HE 343/2014 vp.

⁴² EU-terveydenhoito.fi 2022.

⁴³ Maahanmuuttovirasto 2023.

Vastaanottorahaa voidaan vähentää esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa hakija on toistuvasti kieltäytynyt lakisääteisestä työ- ja opintotoimintaan osallistumisesta. Työ- ja opintotoiminnasta säädetään vastaanottolain 3 luvun 29 §. Työ- ja opintotoiminnalla tarkoitetaan esimerkiksi vastaanottokeskusten järjestämiä pajatoimintoja, tietopainotteisia tilaisuuksia tai lyhyitä koulutuksia, joilla edistetään hakijan hakeutumista työelämään. Vastaanottokeskuksissa tehdään osaamiskartoituksia, joilla dokumentoidaan hakijan aiempaa työkokemusta, koulutusta sekä osaamista.⁴⁴ Osa työ- ja opintotoimintaa on esimerkiksi suomalaisen yhteiskunnan verkkokurssi, joka tarjotaan kaikille turvapaikkaa tai tilapäistä suojelua hakevalle henkilölle⁴⁵.

4 Hallituksen esitys 273/2018 työnteko-oikeuden selkeyttämisestä

Hallituksen esityksessä 273/2018 käsiteltiin viittä eri asiakokonaisuutta koskien ulkomaalaislain muuttamista. Esityksessä annetut ehdotukset koskivat uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta, kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunottoa sekä unionin tuomioistuimen antamaan ratkaisuun asiassa C-550/16 perustuvia muutoksia ulkomaalaislain edellytykseen perheenkokoajan alaikäisyydestä.

Esityksellä oli tarkoituksena myös parantaa ammatillisen liikkuvuuden edellytyksiä, ja siinä ehdotettiin ulkomaalaislain täsmentämistä niin, että Suomessa opintoja suorittaneelle tai tutkimusta tehneelle voitaisiin myöntää muu oleskelulupa ansiotyötä varten. Tässä painotettiin sitä, ettei sillä olisi merkitystä, millä perusteella ulkomaalainen oli maassa oleskellut.

Vuonna 2018 voimassa olleen ulkomaalaislain (301/2004) mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä alkoi työnteko-oikeus, mikäli (1) hänellä on 11 §:n 1 momentin mukainen voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja ja hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta tai (2) hän on oleskellut Suomessa kuusi kuukautta, jolloin edellä mainittua matkustusasiakirjaa ei tarvittaisi. Työnteko-oikeuden päättymisestä ei ollut tarkempaa määrittystä aiemmassa laissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston antamassa direktiivissä (2013/33/EU) 15 artiklassa säädetään, että kansainvälistä suojelua hakevan on päästävä työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuukauden sisällä kansainvälisen suojelun hakemisen jälkeen. Ajanjakson pituudelle ei löydy perusteluja, eikä uusintahakemuksen vaikutuksesta työnteko-oikeuteen ole direktiivissä erillistä mainintaa.

⁴⁴ HE 280/2014 vp.

⁴⁵ Maahanmuuttovirasto.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa karensiajan pituuteen lausunnossaan 16/2010 vp koskien hallituksen esitystä 240/2009. Hallituksen esityksessä esitettiin, että ilman rajanyli-tykseen oikeuttavaa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa turvapaikanhakijan työnteko-oikeus alkaisi kuuden kuukauden päästä hakemuksen avaamisesta. Aikaisemmin kaikilla turvapaikanhakijoilla työnteko-oikeus alkoi kolmen kuukauden päästä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa huomautetaan, että kyvyttömyys esittää tällainen asiakirja voi liittyä lähtömaassa val- linneiden olosuhteiden sekavuuteen tai asiakirjoja antavan viranomaisjärjestelmän puuttumi- seen. Lausunnossa nostetaan esille myös, että asiakirjan puuttuminen voi johtua siitäkin, ettei hakija ole voinut itseään tai läheisiään vaarantamatta hakea matkustusasiakirjaa. Tä- män nähtiin olevan ristiriidassa perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden kanssa. Kyseinen lausunto on ainoa, jossa perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa työnteko-oikeuteen liitty- vään karensiaikaan.

Lähes kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sallitaan kansainvälistä suojelua hakevien pääsy työmarkkinoille turvapaikkamenettelyn aikana. Työnteko-oikeuden alkamisajankoh- dassa on kuitenkin suurta vaihtelua jäsenvaltioiden välillä johtuen direktiivissä annetusta pit- kästä aikaikkunasta. Työmarkkinoille pääsulle ei ole useimmissa jäsenvaltioissa rajoituksia, mutta joissakin jäsenvaltioissa teetetään työmarkkinatestejä ennen palkkauksia.⁴⁶ Työmarkki- natestillä tarkoitetaan työvoiman saatavuusharkintaa eli toimintoa, jolla varmistetaan, että työnantajat eivät ole löytäneet kotimaisia työntekijöitä tai muista EU-maista tulleita työnte- kijöitä ennen kuin palkkaavat ulkomaalaisia työntekijöitä.⁴⁷

Ennen suomalaisen ulkomaalaislain muutosta soveltamiskäytännön on kerrottu hallituksen esi- tyksessä olleen sellainen, että uusintahakemuksen jälkeen työnteko-oikeus alkoi uudelleen hakemuspäivästä. Työnteko-oikeuden on esityksen mukaan tulkittu olevan voimassa, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Tulkinnassa on siis oltu hakijamyönteisiä, mutta sään- nön puuttuminen on saattanut johtaa erilaisiin tulkintaratkaisuihin eri viranomaisten vä- lillä.

Nykytilan arvioinnissa hallituksen esityksessä nostettiin esille silloisen säännöksen sanamu- don tulkinnanvaraisuus. Viranomaiset eivät ole olleet varmoja, laskettiinko kolmen tai kuuden kuukauden ajanjakso Suomeen saapumisesta vai hakemuksen avaamisesta. Sanamuotoa yritet- tiin tarkentaa muutoksella 549/2010, mutta siitä huolimatta itse säädösteksti jäi tulkinnanva- raiseksi. Muutoksen perusteluissa kerrottiin, että laskenta alkaa hakemuksen jättämisestä. Uusintahakemusten määrän nousun myötä myös karensiajan uudelleen alkamisesta uuden ha- kemuksen avaamisen yhteydessä heräsi kysymyksiä. Tästä ei tuolloisessa säädöksessä ollut

⁴⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 2016/0222.

⁴⁷ Euroopan komissio.

erillisiä mainintoja, mutta viranomaiset tulkitsivat tätä hakijamyönteisesti siten, ettei karenssi alkanut uusintahakemuksen myötä alusta.

Työnteko-oikeutta koskevaa aikaan liittyen tehtiin vuonna 2017 kantelu Maahanmuuttovirasto kohtaan. Sisäministeriö totesi päätöksessään (SMDno-2017-1337), että uusintahakijoihin tulisi soveltaa ulkomaalaislain 79 §:n 2 momenttia, kuten ensimmäisten hakemusten kohdalla. Se, että sisäministeriön kanta on ollut erilainen kuin viranomaisten yleensä, antaa kuvan tulkinnanvaraisuudesta ja tarpeesta säännöksen tarkentamiselle. Päätöksessään sisäministeriö totesi, ettei turvapaikkaprosessin tarkoitus ollut työperusteinen maahanmuutto, jolle on oma menettelynsä. Päätöksessä huomautettiin, että turvapaikkaa hakeva henkilö voi turvapaikkaprosessin aikana hakea työperusteista oleskelulupaa. On kuitenkin huomioitava, ettei työperusteinen oleskelulupa ole automaatio, vaan työnteko-oikeus lakkaa, kun kansainvälistäsuojelua koskevaan hakemukseen on tehty lainvoimainen päätös.

Työn on todettu esityksessä olevan merkittävässä asemassa turvapaikanhakijoiden kotoutumisen kannalta, ja työnteko-oikeus ehkäisee laitonta työntekoa. Kuitenkaan työnteon jatkamista ei nähdä perusteltuna uusintahakemuksen avaamisen jälkeen, kun hakija on saanut jo kielteisen päätöksen ensimmäiseen hakemukseen ja päätös on tullut lainvoimaiseksi. Työnteko-oikeuden rajoittaminen nähdään perusteltuna uusintahakemusten väärinkäytön estämisen vuoksi, sillä hakijalla on mahdollisuus hakea työperusteista oleskelulupaa.⁴⁸ Perusteltuna ei voidakaan pitää työnteko-oikeutta sellaisella henkilöllä, jolla on velvollisuus poistua Suomesta. Poistumisvelvollisuutta ei kuitenkaan välttämättä ole, mikäli on uusia perusteita avata uusintahakemus turvapaikkaa varten.

Muutoksen tavoitteena on vähentää turhien uusintahakemusten tekemistä työnteko-oikeuden jatkumisen perusteella. Esityksen mukaan hakijalla on oikeus tehdä työtä melko pitkäänkin ennen kuin työnteko-oikeus päättyy, ja uusintahakemuksiin tehdään nopeasti päätöksiä, jolloin työnteko-oikeus päättyisi kuitenkin pian uudelleen. Tässä myös huomautetaan, että työnteko-oikeuden sitominen uusintahakemuksen perusteisiin tai arvioon lopputuloksesta vaatisi monimutkaisemman ja tarkemman sääntelyn. Karenssin esitetään selkeyttävän tilannetta työnteko-oikeuden osalta, ja valtaosa uusintahakemuksista tulisi olla ratkaistuna ennen työnteko-oikeuden alkamista.⁴⁹ Uusintahakemusten avaaminen työnteon perusteella voidaan kyseenalaistaa. Mikäli hakijan on tarkoitus pyrkiä jäämään Suomeen, avaa hän hakemuksen joka tapauksessa työnteko-oikeuden puuttumisesta huolimatta. Vaihtoehtoina voidaan nähdä vastaanottorahan varassa eläminen sekä pimeään työn tekeminen. Uusintahakemusta avatessa on myös esitettävä uusia perusteita, jolloin moni hakija rajautuu jo pois. Tämä tukee sitä, että työnteon perusteella uusintahakemusten avaaminen olisi marginaalista.

⁴⁸ HE 273/2018 vp, 24.

⁴⁹ HE 273/2018 vp, 25.

Taloudellisia vaikutuksia ei esityksen mukaan suoranaisesti ole. Ehdotuksella pyritään vähentämään uusintahakemuksia ja niiden aiheuttamia kustannuksia. Ehdotuksella nähdään voitavan selkeyttää työnteko-oikeutta koskevan lainsäädännön soveltamista ja viranomaisten toimintaa hallinnollisella tasolla. Yhteiskunnallisella tasolla ehdotuksen vaikutukset nähdään siinä, että ulkomaalaiset työntekijät tulevat tätä tarkoitusta varten luotujen prosessien kautta.⁵⁰ Kokonaisuudessaan hallituksen esitys on jättänyt paljon perusteluja antamatta esimerkiksi juuri sille, että elinkeinovapauteen puututaan hyvinkin radikaalisti sellaisenkin ihmisen kohdalla, joka on saattanut olla pidempään työsuhteessa. Asiasta ei myöskään ollut saatavilla perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Asialla voi kuitenkin olla epäsuoria taloudellisia vaikutuksia. Ilman työnteko-oikeutta hakija voi joko olla tekemättä töitä kokonaan tai tehdä töitä pimeästi. Molemmissa tilanteissa yhteiskunnalta jää verotuloja saamatta minkä lisäksi laittoman työnteon valvonta vaatii oman resursointinsa. Sen ajan, kun hakijalla ei ole työnteko-oikeutta tai hän ei muuten käy töissä, on hän oikeutettu vastaanottorahaan eikä häneltä voida periä asiakasmaksuja. Käytännössä siis hakijan eläminen kustannetaan täysin verovaroin, eikä tätä voida nähdä edes kompensoitavan hakijan toimesta. Ei siis ole realistista sanoa, ettei tällä ole taloudellisia vaikutuksia.

5 Näkökulmia työnteko-oikeuteen

5.1 Työ perusoikeutena suhteessa turvapaikanhakijan työnteko-oikeuteen

Tarkasteltaessa turvapaikan työnteko-oikeuden suhdetta työhön perusoikeutena voidaan asiaa lähestyä perustuslakivaliokunnan antamien vaatimusten kautta, jotka koskevat perusoikeuksien rajoittamista. Yksi vaatimuksista on, että rajoittamistoimenpiteiden on perustuttava lakiin. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden rajoittaminen perustuu ulkomaalaislakiin, joten tältä osin on selvää, että rajoitustoimenpide kattaa vaatimuksen. Lakiin perustumisen lisäksi perustuslakivaliokunta vaatii rajoitustoimenpiteiden olevan laissa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltynä. Tähän vaatimukseen tehtiin selvä parannus vuonna 2019 voimaan tulleella muutoksella, jossa säädettiin myös uusintahakemuksen vaikutuksista työnteko-oikeuteen. Aikaisemmin uusintahakemuksen vaikutuksesta työnteko-oikeuteen ei ollut erikseen säädetty, mikä johti tulkinnallisiin eroavaisuuksiin viranomaisten välillä.

Hallituksen esityksessä 273/2018 työnteko-oikeutta koskevan pykälän muutosta perustellaan sillä, ettei ole perusteltua, että kansainvälistä suojelua hakevalla olisi työnteko-oikeus, mikäli hänellä on samaan aikaan velvollisuus poistua maasta. Työnteko-oikeuden katsotaan perustuvan edellisen turvapaikkahakemuksen päätökseen, eikä uusintahakemuksen avaaminen jatka

⁵⁰ HE 273/2018 vp, 29-31.

työnteko-oikeutta. Työnteko-oikeus päättyy sen mukaan tehdäänkö uusi päätös maasta poistamisesta vai jääkö edellinen päätös täytäntöönpanokelpoiseksi. Lain täsmennyksen voidaan siis katsoa olleen tarpeellinen nimenomaan tulkinnan helpottamiseksi, mutta tämä heikensi uusintahakemuksen tekevien turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia, koska aikaisemmin tulkinta oli ollut hakijamyönteisempi eli työnteko-oikeus jatkui uuden hakemuksen avaamisesta suoraan.

Annetussa perustelussa oletuksena vaikuttaisi olevan, että päätös uusintahakemukseen olisi aina kielteinen sen perusteella, että perusteluissa painotetaan nimenomaan maasta poistumisvelvollisuutta. Samaan aikaan työnteko-oikeutta koskeneen täsmennyksen kanssa tehtiin lakimuutos, jonka mukaan uusintahakemuksen jättäminen vaatii uusia perusteluita, joiden nojalla voidaan pitää todennäköisenä, että henkilöä voidaan pitää kansainvälistä suojelua tarvitsevana henkilönä. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan (kuviot 5) uusintahakemuksiin annettujen myönteisten päätösten määrä on noussut jatkuvasti. Samaan aikaan uusintahakemusten määrä on laskenut (kuviot 3). Toisaalta tutkimatta jätettyjen uusintahakemusten määrä on suurin vuosien 2015-2022 välisenä aikana (kuviot 4). Vuonna 2022 uusintahakemuksiin annettiin eniten myönteisiä päätöksiä. Niitä tehtiin 619 kappaletta ja tutkimatta jätettiin 483. Kielteisiä päätöksiä tehtiin 375 kappaletta. Tämä osoittanee, ettei uusintahakemuksen hylkäämistä voida tilastollisesti pitää automaationa.

Hallituksen esityksessä perusteluiksi muutokselle nostettiin myös aiempi mahdollisuus jatkaa työnteko-oikeutta uudelleen tekemällä uusintahakemuksen sekä viranomaisten mahdollisuudet tulkita lakia samalla tavalla. Jälkimmäisen kannalta tarkennukset ovatkin olleet merkittävässä asemassa, mutta uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamiselle asetetut uudet ehdot heikentävät kysymyksen ovatko mahdollisuudet uusintahakemusten väärinkäytökselle työnteon vuoksi realistiset ja palveleeko ratkaisu tosiasiallisesti ketään. Uusintahakemuksia on tehty työnteko-oikeuden rajoittamisesta huolimatta, ja tämä on tarkoittanut enemmän taloudellista haittaa niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta.

Perustuslakivaliokunnan vaatimusten mukaan rajoituksen on oltava perusoikeuskokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Arvioitaessa tätä merkityksellisessä asemassa ovat esimerkiksi kansainväliset sopimukset. Rajoitukset eivät saa rikkoa myöskään ihmisoikeusvelvoitteita. Hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää, että rajoitusperuste ilmenee joko säädöstekstistä tai lakiehdotuksen perusteluista⁵¹. Hallituksen ehdotuksessa työnteko-oikeuden rajoittamista perustellaan sillä, ettei ole suotavaa, että henkilöllä, jolla on velvollisuus poistua maasta, on työnteko-oikeus. Samoin perusteluissa tuodaan esille, ettei työnteko-oikeuden päättymisestä tai uusintahakemuksen vaikutuksesta ole säädetty erikseen, mikä aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta

⁵¹ PeVM 25/1994, 5.

viranomaisten tekemissä päätöksissä. Säädososassa asiaa ei perustella ollenkaan. Rajoitusperuste esitetään, mutta se keskittyy vain työnteko-oikeuden hyväksyttävyyteen sillä hetkellä, kun hakijalla olisi velvollisuus poistua maasta. Kantaa ei oteta nimenomaan uusintahakemuksen tehneen hakijan oikeuksiin.

Rajoitusten täytyy perustua painavaan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukseen. Tästä perustuslakivaliokunta on antanut esimerkin, että perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus on hyväksyttävä peruste asevelvollisten perusoikeuksien rajoittamiselle. Myös esimerkiksi kollektiivinen intressi, kuten kansallinen turvallisuus, toimii hyväksyttävän perusteena. Kuitenkin muilta kuin perustuslakiin palautuvilta rajoituksilta voidaan edellyttää erityistä painavuutta. Työnteko-oikeuden rajoittamista koskien ei ole esitetty yhteiskunnallisen tarpeen vaatimusta. Yleisesti ottaen perusteluissa painotetaan viranomaistyön helpottamista annetun tarkkarajaisemman lakimuutoksen myötä. Vaikka tulkinna helpottaminen edesauttaa myös hakijan oikeusturvan toteutumista ja yhdenvertaista kohtelua, ei voida nähdä, että kyseessä olisi painava yhteiskunnalliseen tarpeeseen nojautuva vaatimus.

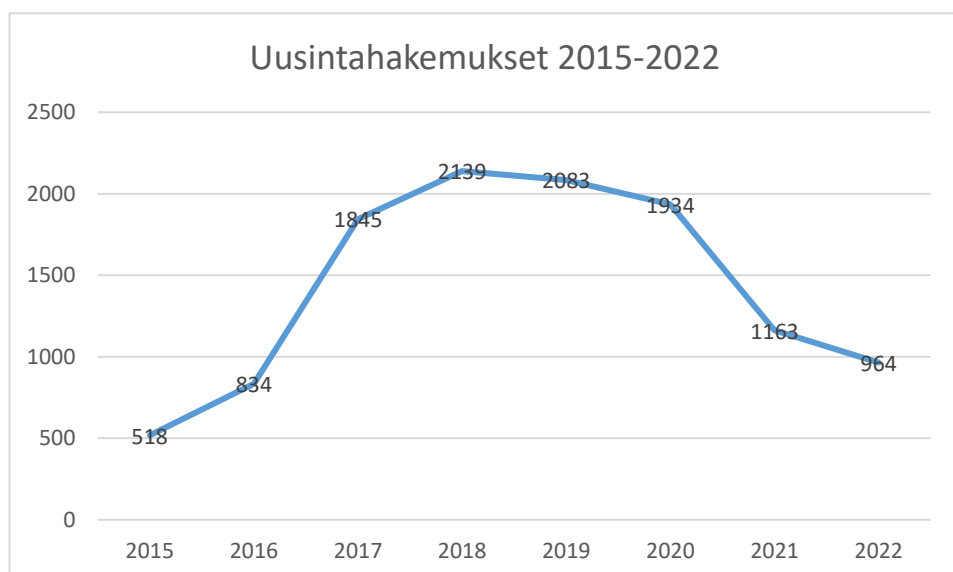
Rajoitusten täytyy olla myös välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Lakimuutoksen tavoitteena oli tarkkarajaisemman säädöksen luominen sekä uusintahakemusten määrän rajoittaminen, koska lakiehdotuksessa annettiin oletama, että hakemuksia avataan uudelleen työnteko-oikeuden toivossa. Uusintahakemusten määrät ovat vähentyneet huomattavasti vuodesta 2016 (kuvio 3), mutta myös ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä (kuvio 1) on romahtanut saman vuoden jälkeen. Tämän perusteella voisi katsoa, ettei lakimuutoksen tavoitetta ole saavutettu. Koronavuosien (2020-2021) aikana turvapaikanhakijoita tuli vähän jo rajojen sulkemisen vuoksi, mutta hakemusten määrä on pysynyt samoissa lukemissa rajojen avaamisen jälkeenkin. Uusintahakemusten avaamisen kriteerien pitäisi olla sellaisia, joiden avulla turhat hakemukset voitaisiin rajata pois nopeasti, mikäli oletus on, että hakemuksia avataan turhaan.

Hallituksen esityksessä nostetaan esille, että ennen lainvoimaista päätöstä hakijalla on ollut työnteko-oikeus jo pitkän aikaa. Esityksessä siis tiedostetaan, että hakijalla on mahdollisesti jo pitkään työsuhde takanaan ennen lainvoimaisen päätöksen saamista. Samoin esityksessä huomautetaan, että työnteko-oikeus päättyisi joka tapauksessa päivien tai viikkojen kuluessa, kun päätös saadaan tehtyä. Väitteeseen ei esitetä kuitenkaan arvioita tosiasiallisista käsittelyajoista, joihin vaikuttavat muun muassa valitusmahdollisuus, yhteiskunnallinen tilanne sekä hakemusten määrä. Hakemusten käsittelyn aikataulu voi vaihdella useillakin kuukausilla yhteiskunnallisesta tilanteesta riippuen. Esimerkiksi Ukrainan sodan myötä avatut tilapäisen suojelun hakemukset viivästyttivät luonnollisesti myös turvapaikkahakemusten käsittelyä. Korona-aikana puhutteluita ei voitu turvallisuusyistä järjestää kuin etäyhteyksillä, mikä niin ikään hidasti prosessien etenemistä. Käsittelyajat eivät ole siis aina samat, vaan ulkoiset

tekijät vaikuttavat niihin. Tämän takia väite työnteko-oikeuden päättymisestä joka tapauksessa päivien tai viikkojen kuluessa ei ole validi.

Perustuslakivaliokunnan rajoituksia koskevien vaatimusten mukaan myös riittävistä oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava rajoituksia tehtäessä. Perustuslaissa oikeusturvasta säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa toimielimessä. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus ei perustu harkinnalla tehtyyn päätökseen, vaan se muodostuu täysin laissa säädetyissä raameissa. Tästä syystä asiasta ei juurikaan voida tehdä valituksia viranomaistoille tai tuomioistuimelle. Tässä voidaan nähdä myös perusoikeudenmukaisuuden jälkivalvonnan mahdollisuuden puuttuminen.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetään myös suhteellisuusvaatimus, jonka mukaan rajoitusten on oltava välttämättömiä suhteessa siihen, että tavoite saavutetaan. Rajoitus ei valiokunnan mukaan saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, kun huomioidaan yhteiskunnallinen intressi suhteessa rajoitettavaan oikeuteen. Työnteko-oikeuden rajoittamisen yhteiskunnallinen intressi on jäänyt jonkin verran epäselväksi, mutta taustalla voidaan ajatella olevan resurssien säästäminen. Todellinen säästö voidaan kuitenkin nähdä kyseenalaisena. Tilastojen perusteella uusintahakemuksia on tehty siitä huolimatta, ettei työnteko-oikeus enää jatku uusintahakemuksen avaamisen jälkeen automaattisesti. Esitettyssä kuviossa 4 uusintahakemusten määrä näyttäisi olevan laskusuunnassa, on huomioitava, että ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia tehdään vähän eli tulijoiden määrä on laskussa muutenkin. Myönteisten päätösten määrä uusintahakemuksiin on sen sijaan ollut koko ajan nousussa.



Kuvio 4 Uusintahakemukset 2015-2022.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot 2023.



Kuvio 5 Myönteiset päätökset uusintahakemuksiin 2015-2022.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot 2023.

Mikäli rajoittamisen yhteiskunnallisena intressinä tarkasteltaisiin siis resurssien säästämistä, ei suhteellisuusvaatimuksen voida katsoa täyttyvän. Viranomaisten työn helpottamisen kannalta säännöksen tarkennus on varmasti ollut tarpeellinen, mutta olisiko toisenlaisella sanamuodolla voitu saada aikaan sama lopputulos rajaamatta perusoikeuksia? Sen sijaan, että uusintahakemuksen avaamisen yhteydessä työnteko-oikeus päättyisi, voisi sääntelyssä keskittyä nimenomaan hakemuksen vireilläoloon. Jos hakija on saanut lainvoimaisen päätöksen, ei työnteko-oikeutta ole, mutta sillä hetkellä, kun hakija avaa uuden hakemuksen, jonka tueksi on joutunut esittämään uudet perusteet, saisi hän työnteko-oikeuden takaisin. Työnteko-oikeus ei kuitenkaan ole se tekijä, joka prosessissa estää maasta poistamisen.

Hallituksen esityksessä 273/2018 nostetaan esille, että ulkomaalaisen ensisijainen keino työkennellä Suomessa on hakea erillistä oleskelulupaa. Oleskelulupakategoriasta toiseen siirtymisen voidaan kuitenkin tulkita olevan ulkomaalaislain 4 luvun 36 § 2 momentin mukaista maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien sääntöjen kiertämistä. Oleskeluvan saaminen ei myöskään ole automaatio, vaikka sitä hakisi työn perusteella. Ulkomailta tulevan työntekijän kohdalla saatetaan noudattaa saatavuusharkintaa, jolla tarkoitetaan sitä, että TE-toimisto selvittää, olisiko ulkomaalaisen hakemaan työpaikkaan tarjolla työntekijää kotimaasta⁵².

Käytännössä työntekijän oleskelulupaa kutsutaan osaratkaisua edellyttäväksi työnteko-oikeudeksi, jossa TE-toimisto harkitsee ensin osapäätöksessä luvan työvoimapolitiittiset sekä

⁵² Valtioneuvosto 2021.

toimeentuloon liittyvät edellytykset, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvan.⁵³



Kuvio 6 Osaratkaisua edellyttävän työperusteiset oleskelulupahakemukset 2015-2022.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot 2023.

Kuten kuviossa 6 näkyy, ovat osaratkaisua edellyttävän työntekojen hakemukset olleet nousussa vuoden 2015 jälkeen. Vuonna 2020 on määrä ollut hetken laskussa COVID-19-pandemian vuoksi. Diagrammissa ei kuvata kausitöitä, mutta etenkin niitä koskevien hakemusten määrässä tapahtuneen pandemia-aikaisen notkahduksen tehtiin ulkomaalaislakiin poikkeus hallituksen esityksen 65/2020 perusteella. Väliaikaisen muutoksen myötä työnteko-oikeudeton aika eli karenssiaika poistettiin turvapaikanhakijoilta, jos työtehtävät kohdistuivat huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta keskeisiin toimiin. Myös ne hakijat, joilla oli maastapoistamispäätös, saivat jatkaa työntekoa näillä aloilla.

⁵³ Euroopan muuttoliikeverkosto 2021, 9.



Kuvio 7 Päätökset osaratkaisua edellyttävien työntekoperusteisiin oleskelulupuihin 2015-2022.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot 2023.

Kuvi-

ossa 7 näkyy, että kielteisten päätösten osuus osaratkaisua edellyttävän työnteon oleskelulupuihin on ollut korkein vuonna 2019. Kuvioden 6 ja 7 perusteella voi ajatella, että työnteokoikeutta koskeva lakimuutos on saanut aikaan sen, että turvapaikkahakemuksen rinnalle on avattu myös työperusteista oleskelulupaa koskeva hakemus. Mielenkiintoista on, että vaikka tätä kehityssuuntaa lakimuutoksella tavoiteltiin, ei sillä yksilön kannalta näytä olevan tilastollista merkitystä. Esimerkkinä irakilaiset (aikuiset), joita on kaikista kansalaisuuksista saapunut Suomeen eniten turvapaikanhakijoina vuosien 2015-2022 välissä. Samalla ajanjaksolla työperusteinen oleskelulupahakemus on avattu irakilaisen toimesta 1754 kertaa ja näistä hakemuksista 909 on saanut kielteisen päätöksen. Toiseksi eniten turvapaikkaa ovat hakeneet afgaanit, jotka ovat saman ajanjakson aikana hakeneet työperusteista oleskelulupaa on hattu 465 kertaa, joista 197 on saanut kielteisen päätöksen.

Tilasto on merkityksellinen perusoikeuksien kannalta siten, että hallituksen esityksen kautta nimenomaan haluttiin ohjata niitä, jotka haluavat työskennellä Suomessa, hakemaan oleskelulupaa siihen tarkoitettuun prosessiin kautta. Tilastollisesti ei näytä kannustavalta, että niistä irakilaisista, jotka ovat tätä kehotusta noudattaneet, 51,8 % ei saanut oleskelulupaa tällä perusteella, ja samaan lopputulemaan päätyi 42,4 % afgaaneista.

Vaikka minkään oleskeluluvan saaminen ei olekaan automaatio, vaikuttaa epäsuhtaiselta, ettei turvapaikanhakijana saa tehdä töitä tietyn aikamäärän sisällä ja että työperusteisen oleskeluluvan saamisen mahdollisuus on 50 %. Kuitenkin yhteiskunnallisesti kriittisessä tilanteessa korona-aikana turvapaikanhakijoille myönnettiin oikeus tehdä työtä ilman

karenssiaikaa, koska se nähtiin taloudellisesti kannattavana ja huoltovarmuuden ylläpidon kannalta merkityksellisenä. Kuitenkin kriittisen tilanteen hellitettyä ei tätä taloudellista merkittävyyttä enää tunnustettu samalla tavalla, vaan palattiin normaaleihin käytäntöihin.

Ukrainan sodan myötä kevään 2022 jälkeen hallitus antoi esityksen 135/2022, jonka mukaan tilapäistä suojelua hakevan henkilön työnteko-oikeus alkaa heti hakemuksen jättämisen jälkeen. Tällöin hakija voi rekisteröityä TE-palveluiden piiriin saadakseen työllistymistä sekä koutumista edistäviä palveluita, eikä tämä edellytä kotikuntamerkintää. Kotikuntamerkinnällä tarkoitetaan Digi- ja väestötietoviraston tekemää rekisteröintiä väestötietojärjestelmään, jonka myötä henkilölle merkitään kunta, josta julkiset palvelut voi saada⁵⁴. Käytännössä kotikuntamerkinnän voi saada oleskeluluvan saamisen jälkeen, kun on oikeutettu julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Tilanteessa voidaan nähdä aineksia segregaaation toteutumiseen kahden eri maahanmuuttajaryhmän välissä, kun toiselle ryhmälle myönnetään oikeus tehdä töitä vapaammin kuin toiselle. Tässä suhteessa työnteko-oikeuden puuttumista toiselta ihmisryhmältä ei voida nähdä potentiaalisesti rikkovan vain työntekoa perusoikeutena vaan myös yhdenvertaisuutta. Käytäntöä voitaisiin perustella sillä, että tilapäistä suojelua hakevien määrä oli yllättäen todella suuri, joten myös reagoinnin on pitänyt olla nopeaa, sekä sillä, ettei tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden tarkoituksena ole jäädä Suomeen vaan palata kotimaahan heti tilanteen salliessa.

Tilastollisesti ei voida tarkastella, kuinka moni muun kuin tilapäisen suojelun perusteella kansainvälistä suojelua saavista hakee pysyvää oleskelulupaa. Kuitenkin pysyvää oleskelulupaa voi käytännössä hakea ulkomaalaislain 4 luvun 56 § perusteella, kun on asunut Suomessa ensin neljä vuotta jatkuneen oleskeluluvan perusteella ja jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen perusteet ovat edelleen olemassa. Toisin sanoen tätä voi tulkita siten, ettei lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua hakevan henkilön ole tarkoitus jäädä pysyvästi Suomeen, kuten ei tilapäistä suojelua hakevakaan. Selkeä juridinen tahtotila on, että henkilö palaa lähtömaahan heti, kun se on mahdollista.

5.2 Työnteko-oikeuden tuottama taloudellinen hyöty

Taloudelliselta kannalta tarkasteltuna jatkuvan työnteon mahdollistaminen turvapaikka-asian ollessa vireillä auttaisi pelkästään jo turvapaikanhakijan lakisääteisistä palveluista aiheutu- vissa kustannuksissa. Valtion vuoden 2023 talousarvioesityksen perusteella vastaanottokeskuk- sen yksikkökustannus on ollut henkilöä kohden vuorokaudessa arviolta 54 euroa. Kuukaudessa tämä tekisi siis noin 1620 euroa. Vastaanottokeskuksen ulkopuolella asuvalla hakijalla vas- taava vuorokausikustannus on ollut 16 euroa.

⁵⁴ Digi- ja väestötietovirasto.

Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) 3 luvussa 32 §:ssä säädetään vastaanottopalveluista perittävästä maksusta. Pykälän mukaan vastaanottopalveluista voidaan periä kohtuullinen maksu, joka on kuitenkin enintään todellisten kustannusten suuruinen. Maksua on alennettava tai se on jätettävä perimättä, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteutumisen. Valtioneuvoston asetuksen 975/2011 mukaan päiväkohtainen asiakasmaksu ei saa olla enempää kuin yhdeksän euroa vuorokaudelta, ja vastaanottokeskuksissa, joissa on ruokapalvelu, voidaan periä enintään kolme euroa aterialta vuorokaudessa. Mikäli ruoka tarjoillaan esimerkiksi neljä kertaa vuorokaudessa (aamiainen, lounas, päivällinen ja iltapala) ja kaikista perittäisiin kolme euroa, olisi ruuan osalta vuorokausikohtainen asiakasmaksu 12 euroa. Kokonaisuudessaan asiakasmaksu voisi olla siis vuorokaudessa kokonaisuudessaan 21 euroa yhdeltä aikuiselta, kun laskeaan yhteen ruokailu ja päiväkohtainen asiakasmaksu. Kuukaudessa asiakasmaksu olisi kokonaisuudessaan 630 euroa. Tämä ei korvaisi tietenkään kokonaisuudessaan vastaanottopalveluille koostuvaa hintaa, mutta kattaisi noin 38 % kustannuksista.

Tilanteessa, jossa hakija on kuusi kuukautta ilman työnteko-oikeutta, maksaa ylläpito näiden tulosarvioon annettujen lukujen perusteella 9720 euroa. Työtä tekevältä henkilöltä voidaan periä asiakasmaksua, jolloin kuuden kuukauden asiakasmaksun suuruudeksi tulisi 3780 euroa. Tällä tavoin verovaroin kustannettavien palveluiden hinnaksi tulisi kuuden kuukauden ajalta 5940 euroa. Työssäkäynti helpottaisi hakijan muuttoa yksityismajoitukseen vastaanottokeskuksen ulkopuolelle, jolloin vastaanottopalveluiden hinta olisi 2880 euroa kuuden kuukauden aikana.

5.3 Lainvastaisen toiminnan mahdollistaminen

Vuonna 2021 saatettiin voimaan ulkomaalaislakia koskenut lakimuutos hallituksen esityksen 253/2020 pohjalta. Muutoksen tavoitteena oli ehkäistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä sekä parantaa uhrin oikeusasemaa ja edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä. Lakimuutos osoittaa, että ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttö on hyväksytty ilmiö, johon halutaan puuttua. Muutokset koskevat kuitenkin niitä henkilöitä, jotka tekevät töitä työperäisen oleskeluluvan puitteissa. Muutos ei siis koske turvapaikanhakijoita.

Hallituksen esityksessä tunnustetaan, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on Suomessa oletettua monimuotoisempaa ja ilmeisesti laajempaa. Toiminta on usein systemaattista ja ammattimaista kiinnijäämisen riskin ollessa samaan aikaan pieni, koska uhri hyväksyy tilanteensa ja alistuu tähän. Riskiryhmään kuuluvat esityksen mukaan nimenomaan kaukaa Suomeen tulevat, huonosti koulutetut ja länsimaisia kieliä osaamattomat henkilöt. Hyväksikäytön torjunnan sanotaan esityksessä olevan kestävä, oikeudenmukainen ja kaikkia osapuolia hyödyttävän työperäisen maahanmuuttopolitiikan rakentamista.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän tutkimuksen mukaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön osalta ei ole olemassa koottua tietoa, vaikka itse ilmiö on sinällään vanha⁵⁵. Sen perusteella, että työperusteisen oleskeluluvan vuoksi Suomeen tulleiden ulkomaalaisten kohdalla on mahdollista joutua hyväksikäytön uhriksi, on hyvinkin todennäköistä, että mahdollisuudet ovat turvapaikanhakijan kohdalla suuremmat. Tapauksista on saatavilla kuitenkin vähän tietoa, kuten työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksessa todetaankin.

Oletus korkeammasta todennäköisyydestä perustuu siihen, ettei turvapaikanhakijalla ole valmiina työpaikkaa, kun hän saapuu Suomeen. Hän saattaa siis tarttua epätoivoisena mihin tahansa tilaisuuteen, joka eteen tulee. Jos hakijalla on kotimaassaan esimerkiksi perhettä, jota hakijan oli tarkoitus taloudellisesti tukea Suomeen saavuttuaan, riski pimeän työn tekemiseen työnteko-oikeuden puuttuessa voi olla korkea. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksessa riskiryhmiksi nimettiin kouluttamattomat ja länsimaisia kieliä taitamattomat henkilöt, mikä tarkoittaa tiedon puutetta omista oikeuksista. Hyväksikäyttöä kohdatessaan voi olla, ettei asiasta halua kertoa viranomaiselle, koska pelkää joutuvansa itse vaikeuksiin, vaikka vastuu työnteko-oikeuden varmistamisesta onkin työnantajalla. Uusintahakemuksen tekevällä henkilöllä riski on todennäköisesti pienempi, jos hänellä on jo aikaisemmin ollut työsuhde saman työnantajan kanssa, mutta työehtojen alentamisen mahdollisuus ei ole kuitenkaan poissuljettu.

Käytännössä työnteko-oikeudettomuuden voidaan nähdä nostavan myös pimeän työn ja harmaan talouden määrää. Tämä tarkoittaa toisin sanoen lainvastaisen toiminnan, kuten talousrikkosten, määrällistä kasvua. On kuitenkin huomioitava, ettei harmaan talouden ainoa haitta-osa ole kuitenkaan vain sen rikollinen luonne tai veronkierto, mutta myös yksilölle koituvat haitat. Työehdot ja -olot eivät ole työntekijän edun mukaisia ja ihminen on altis ihmiskaupalle.

6 Johtopäätökset

Turvapaikanhakijan avatessa uuden turvapaikkahakemuksen lainvoimaisen kielteisen päätöksen saatuaan katkeaa häneltä työnteko-oikeus. Työsuhde on voinut olla pitkäkin, sillä hakemusten käsittelyssä menee aikaa ja valitusprosessi eri oikeusasteiden läpi pitkittää turvapaikkaprosessia entisestään. Työsuhteen katkeamisella voidaan nähdä olevan yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, eikä saatujen hyötyjen suhde haittoihin näytä olevan joka tilanteessa sellainen, joka puoltaisi työnteko-oikeuden katkaisemista.

⁵⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022, 18.

Hallituksen esityksessä 273/2018 työnteko-oikeutta koskeva muutos, jonka myötä työnteko-oikeus alkaisiin uudelleen uusintahakemuksen avaamisen yhteydessä, ei näytä perustellulta, kun asiaa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan asettamien vaatimusten kannalta. Esityksessä ei nähdä perusteltuna, että henkilöllä, jolla on velvollisuus poistua Suomesta, olisi oikeus tehdä työtä. Uusintahakemuksen avaamisen jälkeen hakijalla ei käytännössä ole velvollisuutta poistua maasta ennen kuin on tehty päätös tutkimatta jättämisestä. Tästä esitettiin näkemys, ettei työnteko-oikeuden olemassaoloa välttämättä edes huomaa ennen päätöksen antamista, mutta aiemmin töissä ollut hakija tämän väistämättä huomaa. Uusintahakemusten kohdalla voisi olla kannattavampaa, että työnteko-oikeus on olemassa, kun turvapaikka-asia on vireillä. Mikäli tutkimattajättämisspätös tehdään ja hakijalla on velvollisuus poistua maasta, ei henkilöllä olisi luonnollisesti työnteko-oikeutta. Tämä voisi riittää tarkentamaan säädöstä viranomaisten tulkinnan helpottamiseksi ilman, että yksilön perusoikeuksiin kajotaan varsinkaan tilanteessa, jossa tämä on ollut työelämässä jo vuosien ajan.

Mielenkiintoista on, ettei perustuslakivaliokunta ole antanut asiaa koskien mietintöä. Valiokunta sivusi aihetta vedotessaan yhdenvertaisuusperiaatteeseen tilanteessa, jossa hakijalla ei ole esittää rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Tällaisen asiakirjan puuttuminen saattaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella johtua siitä, että hakija ei ole voinut hankkia sellaista itsestään riippumattomista syistä. Tutkimusta varten perustuslakivaliokunnalta kysyttiin mietinnön olemassaolosta. Perustuslakivaliokunta vahvisti vastauksessaan, ettei ole olemassa työnteko-oikeuden karenssiä koskevaa mietintöä. Olisikin mielenkiintoista saada ennakkotapaus, jossa turvapaikanhakija vetoaisi perustuslain 106 § perustuslain etusijasta, mikäli saisi sanktion työnteko-oikeudettomasta työnteosta. Kuitenkaan turvapaikanhakijan mahdollisuus tällaiseen on rajattu pelkästään jo taloudellisista syistä.

Lakimuutoksessa ei myöskään esitetty sellaisia painavia yhteiskunnallisia tarpeen vaatimuksia, joiden nojalla perusoikeuksiin kajoaminen olisi perusteltua. Päinvastoin vaikuttaisi yhteiskunnallisen edun mukaiselta, ettei rajoitustoimenpiteitä tehtäisi näin mittavasti. Resurssija kuuluu todennäköisesti enemmän jatkuvien työnteko-oikeuspyyntöjen käsittelyyn kuin turhien uusintahakemusten vastaanottamiseen varsinkin, kun uusintahakemuksen jättämisen kriteereitä tiukennettiin saman hallituksen esityksen yhteydessä. Uusintahakemuksen tekijöistä useiden tulisi tämän perusteella karsiutua pois jo hakemuksenjäätövaiheessa, mikäli uusia perusteita ei ole antaa.

Yhteiskunnallisen intressin olemassaolo näyttäytyi vain sillä hetkellä, kun työnteko-oikeuden rajoittaminen poistettiin koronan aikana työvoiman saatavuuspulan vuoksi. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 50/1998 vp huomautettiin, että valtioneuvosto voi sodan tai sodan vaaran uhatessa taikka silloin, kun valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi on tarpeen, antaa ulkomaalaislaista poikkeavia säännöksiä tai määräyksiä koskien ulkomaalaisen maahantuloa, maassa oleskelua, työntekoa tai maasta lähtöä. Covid-19:n voidaan nähdä

olleen tällainen tilanne, jossa poikkeava määräys oli mahdollista antaa. Tämä määräys ei kuitenkaan välttämättä ollut oikeudenmukainen. Ymmärrettävää on, että työnteko-oikeus ei olisi katkennut tänä aikana, kun maasta lähteminen ei juuri ollut mahdollista, mutta poikkeussäännön olisi pitänyt koskea jokaista eikä vain tiettyjä ammattiryhmiä, mikäli rajoittamisperuste olisi ollut yksilön edun mukainen. Se, että säännös rajattiin koskemaan vain tiettyjä ammattiryhmiä, osoitti poikkeussäännöksen yhteiskunnallisen intressin, jonka rinnalla yksilön tarpeilla ei ollutkaan väliä.

Perusoikeuden rajoittamista ei voida pitää välttämättömänä hallituksen esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli tavoitteena on uusintahakemusten karsiminen sekä viranomaisten tulokinnan helpottaminen, voitaisiin se todennäköisesti toteuttaa muunlaisella muotoiluilla. Kuten esitetyistä tilastoista näkyy, ei uusintahakemusten määrä ole vuosien saatossa ollut lopulta niin suurta, että säädöksen olemassaoloa voitaisiin pitää perusteltuna. Säädöksessä näyttäytyy enemmän viranomaisten intressi kuin varsinainen yhteiskunnallinen intressi. Perustuslakivaliokunnan esittämä suhteellisuusvaatimus ei täten vaikuta täyttyvän. Perusteluita ei myöskään esitetä väitteelle, jonka mukaan uusintahakemuksia avataan työntöön vuoksi. Mikäli väitteen tueksi ei ole tehty minkäänlaista validia tutkimusta, voidaan ajatella, että rajoitustoimenpiteet perustuvat vain summittaiseen arvioon.

Uusintahakemusten karsiminen olisi todennäköisempää nimenomaan kriteerivaatimusten selkeyttämisellä. Työ ei ole todennäköisin syy haluta jäädä Suomeen, joten työnteko-oikeudettoman ajan uudelleen alkaminen uusintahakemuksen yhteydessä ei mitään todennäköisemmin vaikuta hakemusten avaamiseen. Vaikka työperusteisten oleskelulupien hakumäärä on ollut nousussa ja turvapaikkahakemusten laskussa, voidaan kansalaisuuksien perusteella tehdä johtopäätös, ettei näillä muutoksilla ole paljontaan tekemistä keskenään. Työn perusteella oleskelulupaa ovat Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella hakeneet vuosien 2018-2022 välillä eniten ukrainalaiset, venäläiset, intialaiset, filippiiniläiset ja kiinalaiset. Uusintahakemuksia on saman ajanjakson aikana tehneet eniten irakilaiset, somalialaiset, afganistanilaiset, venäläiset ja iranilaiset. Samaan aikaan, kun yli 5000 irakilaista on näiden vuosien aikana tehnyt uusintahakemuksen, on 1500 avannut työperusteisen oleskelulupahakemuksen.

Nämä kaksi hakemustyyppiä voivat olla auki yhtä aikaa, joten osa hakijoista näkyy molemmissa tilastoissa yhtä aikaa. Uusintahakemusten tekeminen on siis tämän perusteella yleisempää kuin työperusteisen oleskeluluvan hakeminen ainakin eniten uusintahakemuksia tehneiden irakilaiden joukossa. Vaikka työperusteinen oleskelulupahakemus olisikin vireillä, alkaa työnteko-oikeudeton aika uudelleen uusintahakemuksen avaamisen yhteydessä. Hakija on siitä hetkestä eteenpäin vastaanottorahan varassa.

Samaan aikaan, kun turvapaikanhakijan perusoikeutta elinkeinovapauteen rajoitetaan, veloitetaan vastaanottokeskuksia tarjoamaan vastaanottolain (746/2011) 3 luvun 29 §:n mukaista

työ- ja opintotoimintaa. Tämän tarkoituksena on edistää hakijan omatoimisuutta. Toisessa momentissa säädetään, että vastaanottokeskuksen asukkaan kieltäytyessä toistuvasti työ- ja opintotoimintaan osallistumisesta ilman perusteltavaa syytä voidaan häneltä leikata vastaanottorahaa enintään 20 % kahden kuukauden ajan. Toisin sanoen hakija ei saa olla omatoiminen ja käydä töissä, mutta hänen tulisi rangaistuksen uhalla osallistua toimintaan, jolla kannustetaan omatoimisuuteen. Rangaistuksena on leikkaus vastaanottorahasta, jonka tarkoituksena on taata mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään. Jos hakija avaa uusintahakemuksen, hän putoaa vastaanottorahalle. Ajatellaan, että nettotulot olisivat olleet esimerkiksi 1500 euroa kuukaudessa. Pudotus olisi 1400 euroa. Hakijalla olisikin tämän jälkeen käytettävissä 25 euroa viikossa, eikä hänellä enää olisi arkiryhtiä, joka hänellä aikaisemmin on ollut.

Hallituksen esityksen pohjalta annetuissa asiantuntijalausunnoissa nostettiin esille paljon yksilön kannalta oleellisia asioita liittyen kotoutumiseen, henkiseen hyvinvointiin ja toimeentuloon sekä yhteiskunnallisesti vaikuttaviin tekijöihin, kuten verotuloihin, vastaanoton hinnan alentamiseen sekä harmaan talouden ehkäisemiseen.⁵⁶ Nämä jätettiin kuitenkin suurilta osin huomiotta, koska esitetyt asiat eivät liittyneet varsinaisesti esitykseen. Kokonaiskuva tarkasteltaessa näihin tekijöihin kannattaisi kuitenkin kiinnittää huomiota, sillä kyse on kansantaloudellisistakin asioista.

Vaikka lakimuutoksen tarkoitus sujuvoittaa turvapaikkaprosessia vaikuttaa myös yksilön oikeusturvaan, ei se näillä perusteilla välttämättä riitä perusoikeuksien rajoittamiseen. Perusteet on jätetty suhteellisen vaillinaisiksi, eikä väitteiden perusteeksi ole esitetty tutkimustuloksia. Rajoittamisen aiheuttamat haitat saattavat pitkällä tähtäimellä olla suuremmat kuin sen tuomat hyödyt. Säännöksen täsmentäminen oli selkeästi tarpeellinen, mutta lopputulema ei todennäköisesti ole tuonut sellaisia vaikutuksia, jotka oikeuttaisivat nämä rajoitustoimenpiteet.

Elinkeinovapauden lisäksi tämänhetkinen lainsäädäntö rikkoo yhdenvertaisuutta. Siinä missä turvapaikanhakija joutuu odottamaan kolme tai kuusi kuukautta työnteko-oikeuden alkamista, saa tilapäistä suojelua hakeva henkilö mennä heti töihin. Kaksi eri maahanmuuttajaryhmää asetetaan keskenään hyvinkin eri asemaan. Kaikilla on muuten samat oikeudet ja velvollisuudet, mutta työntekoa rajoitetaan vain toiselta ihmisryhmältä.

Perustellumpaa on rajoittaa työnteko-oikeutta ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakevilta henkilöiltä, jotta saataisiin helpommin seulottua nimenomaan perusteettomat hakemukset, mutta uusintahakijoiden kohdalla rajoittaminen ei näyttäydy yhtä perustellulta. Uusintahakemusten käsittelyn nopeuttaminen ja kriteerien tarkempi asettaminen mahdollistaisivat perusteettomien uusintahakemusten karsimisen pois jo hakemuksen jättövaiheessa.

⁵⁶ Pakolaisneuvonta ry 2019. 7.

Uusintahakemusten kohdalla ei kuitenkaan ole perusteltua olettaa, että jokainen hakemus olisi aiheeton ja sitä käytettäisiin työntekoa varten.

Asian jatkotutkimusta ajatellen olisi mielenkiintoista vertailla tarkemmin keskenään erilaisia tilastoja eri näkökulmista. Tarvetta olisikin tilastoille, joista voitaisiin nähdä myös sellaiset hakijat, joilla on useampi hakemus vireillä samanaikaisesti, sekä hakijan tekemien uusintahakemusten määrä. Tärkeää olisi myös saada kattava lausunto ja perustelut asetetulle työntekooikeudettomalle ajalle niin ensimmäisen hakemuksen tehneiden kuin uusintahakijoidenkin osalta. Suomen vastaanottojärjestelmässä on edelleen henkilöitä, jotka ovat saapuneet Suomeen vuoden 2015 pakolaisaallossa ja onnistuneet avaamaan yhä uudelleen turvapaikkahakemuksen. Työ ei ole voinut olla näiden hakijoiden kohdalla ainut syy prosessin keston, vaan pitkittymisen syy on todennäköisesti jossakin muussa prosessissa.

Lähteet

Kirjallisuus, artikkelit

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. 2011. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro.

Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus.

Virallislähteet

Euroopan neuvoston asetus n:o 343/2003

Euroopan neuvoston direktiivi 2001/55/EY.

Euroopan neuvoston täytäntöönpanopäätös 2022/382

Euroopan Unionin perusoikeuskirja. 2000. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 604/2013.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU.

Hallintolaki (434/2003).

HE 50 / 1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 280/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

HE 170/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 253/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 135/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2010 vp. Hallituksen esitykseen 240/2009 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Suomen perustuslaki (731/1999).

Ulkomaalaislaki 301/2004.

Valtioneuvoston asetus valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten virkojen täytöstä ja työjärjestyksestä sekä vastaanottopalveluista perittävästä maksusta 975/2011.

Valtioneuvoston päätös SM/2022/24 tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi

Yhdistyneet kansakunnat. 1948. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus.

Muut lähteet

Digi- ja väestövirasto. Kotikunta. Viitattu 27.3.2023. <https://dvv.fi/kotikunta>

Euroopan komissio. Labour market test. Viitattu 26.3.2023. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/labour-market-test_en

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2021. Maahanmuuton tunnusluvut. Viitattu 26.3.2023. https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/08/Maahanmuuton_Tunnusluvut_2021_FI_netti.pdf

EU-terveydenhoito.fi. 2022. Potilaan oikeus hoitoon. Viitattu 24.2.2023. <https://www.eu-terveydenhoito.fi/tieda-oikeutesi/potilaan-oikeus-hoitoon/>

Euroopan unionin virallinen lehti. 2013. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013. Viitattu 26.2.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>

Ihmisoikeusliitto. Perusoikeusjärjestelmä. <https://ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet-suomessa/perustuslaki-suomessa/>

Korkein hallinto-oikeus. 2023. Työtilanne. Viitattu 27.3.2023. <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/kasiteltavatasiat/tyotilanne.html>

Lainkirjoittajan opas. Perusoikeuksien sääntely. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/>

Maahanmuuttovirasto. Asiakasohje: Olet saanut oleskeluluvan Suomeen. Viitattu 19.9.2022.

[https://migri.fi/documents/5202425/30364306/Olet+saanut+oleskeluvan+Suomeen+\(fi\).pdf/07621075-ad98-1628-d540-e6e15aab850e/Olet+saanut+oleskeluvan+Suomeen+\(fi\).pdf?version=1.0&t=1596699390869](https://migri.fi/documents/5202425/30364306/Olet+saanut+oleskeluvan+Suomeen+(fi).pdf/07621075-ad98-1628-d540-e6e15aab850e/Olet+saanut+oleskeluvan+Suomeen+(fi).pdf?version=1.0&t=1596699390869)

Maahanmuuttovirasto. Asiakasohje: Sinulle ei ole myönnetty oleskelulupaa Suomeen. Viitattu 19.9.2022. [https://migri.fi/documents/5202425/30364818/Sinulle+ei+ole+my%C3%B6nnetty+oleskelulupaa+Suomeen+\(fi\).pdf/29999241-017d-0924-7bbb-856e2a78257d/Sinulle+ei+ole+my%C3%B6nnetty+oleskelulupaa+Suomeen+\(fi\).pdf?version=1.1&t=1645772850155](https://migri.fi/documents/5202425/30364818/Sinulle+ei+ole+my%C3%B6nnetty+oleskelulupaa+Suomeen+(fi).pdf/29999241-017d-0924-7bbb-856e2a78257d/Sinulle+ei+ole+my%C3%B6nnetty+oleskelulupaa+Suomeen+(fi).pdf?version=1.1&t=1645772850155)

<https://migri.fi/documents/5202425/6198163/Minut+on+otettu+Dublin-menettelyyn+-+mit%C3%A4+se+tarkoittaa>

Maahanmuuttovirasto. Dublin-menettely-tietoa Dublin-menettelyssä oleville henkilöille, jotka hakevan kansainvälistä suojelua. Viitattu 19.9.2022. <https://migri.fi/documents/5202425/6198163/Minut+on+otettu+Dublin-menettelyyn+-+mit%C3%A4+se+tarkoittaa>

Maahanmuuttovirasto. Majoittuminen vastaanottokeskukseen. Viitattu 19.9.2022.

<https://migri.fi/majoittuminen-vastaanottokeskukseen>

Maahanmuuttovirasto. Milloin hakemusta ei käsitellä Suomessa? Viitattu 19.9.2022.

<https://migri.fi/milloin-hakemusta-ei-kasitella-suomessa->

Maahanmuuttovirasto. 2023. Tilapäinen suojele. Viitattu 25.1.2023. <https://migri.fi/tilapainen-suoja>

Maahanmuuttovirasto. 2023. Tilastot. <https://migri.fi/tilastot>

Maahanmuuttovirasto. 2021. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen. Viitattu 19.9.2022. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMeta-tieto/Documents/EDK-2021-AK-359495.pdf>

Maahanmuuttovirasto. Työ- ja opintotoiminta. Viitattu 26.2.2023. <https://migri.fi/tyo-ja-opintotoiminta>

Maahanmuuttovirasto. 2019. Vastaanottokeskusten työ- ja opintotoiminta uudistetaan - tavoite tukea turvapaikanhakijoiden omaa aktiivisuutta. Viitattu 26.2.2023. <https://migri.fi/-/vastaanottokeskusten-tyo-ja-opintotoiminta-uudistetaan-tavoite-tukea-turvapaikanhakijoiden-omaa-aktiivisuutta>

Maahanmuuttovirasto. 2023. Vastaanottoraha. Viitattu 20.1.2023. <https://migri.fi/vastaanottoraha>

Pakolaisneuvonta. Paperittomat. Viitattu 19.9.2022. <https://www.pakolaisneuvonta.fi/asiantuntijajarjesto/tietoa-pakolais-ja-ulkomaalaisoikeudesta/paperittomat/>

Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M., Vainio, K., Lepola, O. & Alvesalo-Kuusi, A. 2021. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. Viitattu 30.3.2023. https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2021-03/VNTEAS_2021_10.pdf

Sisäministeriö. Kenet voidaan palauttaa ja miten? Viitattu 20.10.2022. <https://intermin.fi/maahanmuutto/vapaaehtoinen-paluu-ja-palauttaminen/kenet-voidaan-palauttaa-ja-miten>

Sisäministeriö, Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan. Viitattu 20.10.2022. <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

Sisäministeriö. 2019. Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys. Viitattu 20.9.2022. <https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>

Stenman, K. 1996. Ulkomaalaiset ja perusoikeusuudistus. Lakimies 5-6. Viitattu 24.4.2023. <https://www-edilex-fi.nelli.laurea.fi/lakimies/20020007.pdf>

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. 2022. Paperittomat. Viitattu 20.10.2022. <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/paperittomat>

Tuomioistuinlaitos. 2022. Helsingin hallinto-oikeuden tilastoja. Viitattu 27.3.2023. <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tilastot.html#>

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. 2022. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy. Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet. Viitattu 25.2.2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM_2022_2.pdf

Ulkomaalaislaki 301/2004

Ulkoministeriö. Esite perustuslaista. <https://oikeusministerio.fi/esite-perustuslaista>

Ulkoministeriö. 2019. Lausunto hallintovaliokunnalle. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-240436.pdf>

Valtioneuvosto. 2021. Alueellinen kokeilu joustavoittaa saatavuusharkintaa. Viitattu 16.2.2023. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/alueellinen-kokeilu-joustavoittaa-saatavuusharkintaa->

Valtiovarainministeriö. 2017. Turvapaikanhakijat. Mitä tiedämme kustannuksista? Viitattu 5.4.2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160436/41_17_Turvapaikanhakijat_ja_kustannukset.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtiovarainministeriö. 2023. Valtion talousarvioesitykset. Viitattu 5.4.2023. <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2023&lang=fi&maindoc=/2023/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:149:395:591:641:>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. 2019. Lausunto hallintovaliokunnalle. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-240192.pdf>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Maasta poistaminen. Viitattu 18.10.2022. <https://syri-jinta.fi/maastapoistaminen>

Kuviot

Kuvio 1 Aikuisten turvapaikkahakemukset 2015-2022.	8
Kuvio 2 Aikuisten turvapaikkapäätökset 2015-2022.	8
Kuvio 3 Turvapaikkaprosessi.	19
Kuvio 4 Uusintahakemukset 2015-2022.	30
Kuvio 5 Myönteisen päätökset uusintahakemuksiin 2015-2022.	31
Kuvio 6 Osaratkaisua edellyttävän työperusteiset oleskelulupahakemukset 2015-2022.	32
Kuvio 7 Päätökset osaratkaisua edellyttävien työntekoperusteisiin oleskelulupiin 2015-2022.	33

Taulukot

Taulukko 1 Vastaanottorahan määrä vuonna 2023.	23
---	----