PAKOLAISNEUVONTA

Hallintovaliokunta
12.5.2020

Asia: HE 65/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä.

1 YLEISTÄ

Esityksellä laajennettaisiin väliaikaisesti kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta. Esityksessä on kyse Suomessa olevien turvapaikanhakijoiden työvoimapotentiaalin hyödyntämisestä. Esityksellä ei luoda hakijoille muita oikeuksia kuin työnteko-oikeus.

Pakolaisneuvonta pitää laillisen työnteko-oikeuden laajentamista hyvänä, järkevänä ja kannatettavana. Laaja työnteko-oikeus on sekä hakijoiden että erityisesti työnantajien ja koko yhteiskunnan edun mukaista. Esitys jää tältä osin kuitenkin monelta osin puolitiehen. Rajausten takia ehdotettu laajennus kohdistuisi vain hyvin pieneen joukkoon kansainvälistä suojelua hakevia. Työnteko-oikeuden ulkopuolelle jäisi perusteettomasti useita ihmisiä. Rajaukset tekevät myös työnteko-oikeuden arvioinnin työläämmäksi ja hitaammaksi.

Ehdotetut muutokset koskisivat ainoastaan työskentelyä maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden työtehtävissä. Pakolaisneuvonta ei pidä rajausta vain näihin työtehtäviin perusteltuna. Suomessa oleskelee tällä hetkellä turvapaikanhakijoina ja ns. uuspaperittomina myös esimerkiksi useampia Suomessa koulutettuja lähihoitajia ja rakennusalalla jo pitkään työtä tehneitä työntekijöitä. Pakolaisneuvonnan tiedossa on useampi turvapaikanhakijana Suomeen alun perin saapunut, jotka tiukentuneen muukalaispassien myöntämiskäytännön takia eivät saa oleskelulupaa eivätkä oikeutta työskennellä alalla, johon on selkeä työvoiman tarve.

Esityksellä rajataan turvapaikanhakijoina Suomeen saapuneet ns. uuspaperittomat työnteko-oikeuden ulkopuolelle. Myös ne, joilla hakemus on vielä vireillä, mutta joiden osalta vastaanottopalvelut on lakkautettu. Työnteko-oikeus ei koske myöskään niitä hakijoita, jotka jättävät ensimmäisen tai myöhemmän hakemuksen vasta lain voimaantulon jälkeen.

Kuten myös Maahanmuuttovirasto on lain valmisteluvaiheessa nostanut esiin, niin on erityisen tärkeää, että työnteko-oikeuden osoittaminen olisi selkeää ja työnantajilla olisi mahdollisuus saada yksiselitteisesti ja helposti tieto siitä, voiko kyseinen hakija työskennellä laillisesti. Ottaen huomioon sekä hakijan että työnantajan osalta säädetty ilman työnteko-oikeutta työskentelyn rangaistavuus, säädösten ja ohjeistusten tulisi olla yksiselitteiset ja helposti sekä hakijoiden että työnantajien saatavilla. Tämä ei toteudu tällä hetkellä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä ehdotetut rajoitukset rajaavat perusteettomasti ja tarpeettomasti työnteko-oikeuden ulkopuolelle osan turvapaikanhakijoista sekä samoin työtehtäviä, joihin on työvoiman tarve. Pakolaisneuvonta katsoo, että olisi perusteltua antaa työnteko-oikeus kaikille, joilla on kansainvälistä suojelua koskeva hakemus vireillä sekä lisäksi niille, jotka saavat edelleen vastaanottopalveluita, vaikka hakemus on jo lainvoimaisesti ratkaistu. Työnteko-oikeutta ei tulisi rajata vain maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden työtehtäviin.

2 TARKEMMAT KOMMENTIT

2.1 Työnteko-oikeuden jatkaminen niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluita

Esityksessä ehdotetaan työnteko-oikeuden keston laajentamista jatkamalla sitä siten, että oikeus työskennellä jatkuisi täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta niin kauan kuin ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluja. Esitys jättää työnteko-oikeuden ulkopuolelle ne turvapaikkaa Suomesta hakeneet, joiden osalta poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että heitä ei voida poistaa viranomaistoimin ja joiden vastaanottopalvelut on lakkautettu. Näin siitä huolimatta, vaikka hakijan kansainvälistä suojelua ja maastapoistamista koskeva asia ei olisi vielä lainvoimainen, vaan hakijan asia olisi vielä käsiteltävänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joka ei ole tehnyt välipäätöstä täytäntöönpanokieltohakemuksen osalta. Viittaan myös jäljempänä esitettyyn vastaanottopalveluiden lakkaamista koskevan lainmuutoksen tulkinnanvaraisuudesta, mikä on johtanut erilaisiin tulkintoihin eri alueilla Suomessa ja yksittäistapausten välillä.

Esityksen kohderyhmää on perusteluiden mukaan rajattu sillä perusteella, että Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen edustajat eivät pitäneet välttämättä tarkoituksenmukaisena antaa työnteko-oikeutta niille, joille on syntynyt velvollisuus poistua maasta. Esityksestä ei selviä, mihin perustuu poliisiosaston ja -hallituksen arvio siitä, että työnteko-oikeudella saattaisi olla vaikutuksia maasta poistamiseen jatkossa. Kyse on väliaikaisesta lainmuutoksesta ja työnteko-oikeudesta (eli ei esim. oleskeluluvan

myöntämisestä) sekä tilanteesta, jossa on henkilöä ei voida poistaa maasta eivätkä he voi myöskään omaehtoisesti tai avustetusti poistua maasta.

Kuten myös Maahanmuuttovirasto on valmisteluvaiheessa nostanut esiin, niin mitä laajemmin karenssi poistettaisiin sekä alku- että loppupäästä prosessia, sitä paremmin olisi mahdollista saada potentiaalista työvoimaa.

2.2 Vastaanottolain 14 a § ja vastaanottopalvelujen kesto

Esitys nostaa esiin kesällä 2015 ja edelleen viime kesänä voimaan tulleiden lainmuutosten tulkinnanvaraisuuden ja ongelmallisuuden. Kesällä 2015 voimaan tulleen vastaanottolain 14 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen vastaanottopalvelut voidaan lakkauttaa tilanteessa, jossa käännyttämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Lainkohdan mukaan vastaanottopalvelut lakkaavat yleensä 30 päivän kuluttua poliisin ilmoituksesta. Vastaanottokeskuksen johtaja voi lainkohdan mukaan päättää, että henkilön vastaanottopalveluja jatketaan kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Lainkohdan tulkinta on myös käytännössä osoittautunut monelta osin vaikeaksi, epäselväksi ja vaihtelevaksi. Näin jo sen osalta milloin maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpantavaksi, missä tilanteissa ja milloin poliisi tekee ilmoituksen vastaanottokeskukselle siitä, että maastapoistaminen ei ole mahdollista ja missä tilanteissa vastaanottokeskuksen johtaja voi jatkaa vastaanottopalveluja erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi ja mikä on kohtuullinen aika.

Pakolaisneuvonta katsoo, että vastaanottopalveluiden osalta tulisi viipymättä arvioida vastaanottolain 14 a §:n 1.7.2015 voimaantulleet muutokset ja sen vaikutukset. Vastaanottopalveluiden kesto tulisi sitoa aiempaan tapaan siihen, että henkilö joko palautetaan tai saa oleskeluluvan, mikä estäisi nykyisen kaltaiset ns. uuspaperittomuuteen liittyvät ongelmat.

2.3 Työnteko-oikeuden sitominen täytäntööpantavuuteen sekä miten työnantaja ja hakija voivat saada tiedon jatkuuko oikeus

Viime kesänä 1.6.2019 voimaan tulleella lainmuutoksella työnteko-oikeus sidottiin maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuuteen. Erityisesti valitusvaiheessa sekä ulkomaalaisen että työnantajan on ollut tämän jälkeen äärimmäisen vaikea ja ajoittain lähes mahdoton selvittää, jatkuuko hakijan työnteko-oikeus ja milloin se käytännössä päättyy.

Säännöksen tulkinnanvaraisuus oli etukäteen tiedossa, minkä osoitti myös Maahanmuuttoviraston ongelmat tulkinnassa ja toistuvasti muutetut ohjeet lain

voimaan tulon jälkeen. Erityisen epäselvä laintulkinta on tilanteessa, jossa hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen haetaan täytäntöönpanokieltoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämä liittyy myös siihen, että yleensä korkein hallinto-oikeus käsittelee täytäntöönpanokieltohakemuksen vasta, kun poliisi ottaa yhteyttä alkaessaan valmistella käännyttämisen täytäntöönpanoa. Useimmissa tapauksissa ja kun on kyse ns. normaalimenettelystä (eli ei tutkimatta jättämispäätös eikä ilmeisen perusteeton) korkein hallinto-oikeus siis käsittelee täytäntöönpanokieltoa koskevan asian vasta useita kuukausia valituksen, valituslupahakemuksen ja täytäntöönpanokieltohakemuksen laatimisen jälkeen. Pakolaisneuvonnan tiedon mukaan viime aikoina käytäntö korkeimmassa hallinto-oikeudessa on näissä tilanteissa ollut se, että korkein hallinto-oikeus on joko antanut välipäätöksellä täytäntöönpanokiellon tai hylännyt valituslupahakemuksen. Erillisiä kielteisiä välipäätöksiä korkein hallinto-oikeus ei tietomme mukaan tee ns. normaalimenettelyssä, vaan ainoastaan, jos kyse päätöksistä, joissa hakemus on jätetty tutkimatta tai katsottu ilmeisen perusteettomaksi. Pakolaisneuvonnan tiedossa ei ole, että poliisin taholta olisi linjattu yhtenevästi mikä on tässä tilanteessa tulkinta täytäntöönpanokelpoisuuden ja työnteko-oikeuden osalta. Tietoomme on tullut useampia tapauksia, joissa poliisi on katsonut työnteko-oikeuden päättyvän hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, ellei korkein hallinto-oikeus ole antanut täytäntöönpanokieltoa, riippumatta siis siitä, onko täytäntöönpanokieltohakemusta käsitelty tai ei.

Esityksen perusteluihin viitaten hakijan on itse selvitettävä ja varmistuttava siitä, että hänellä on työnteko-oikeus. Myös Maahanmuuttoviraston nettisivujen mukaan ulkomaalainen ja työnantaja voivat myös tilata maksullisen todistuksen Maahanmuuttovirastolta työnteko-oikeuden osalta. Pakolaisneuvonnan tiedon mukaan todistuksessa on työnteko-oikeuden jatkumisen/päättymisen osalta kuitenkin vain käytännössä samat tiedot kuin nettisivuilla eli että työnteko-oikeus päättyy, kun hakemus on täytäntöönpanokelpoinen. Pakolaisneuvonnan tiedon mukaan Maahanmuuttovirasto on myös ohjannut tarkistamaan poliisilta, onko päätös täytäntöönpanokelpoinen.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry