

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
11/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 170/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- johtaja Janne Marttinen, Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- ylikomisario Hannu Pietilä, Helsingin poliisilaitos

- erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Peter Kariuki ja asiantuntijasihhteeri Sanna Laukkanen, etnisten suhteiden neuvottelukunta
- johtaja Hanna Helinko, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- apulaisjohtaja Mikko Mäkinen, Metsälän vastaanottokeskus
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Kirsi Hytinantti
- sosiologi Mervi Leppäkorpi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- IOM Helsinki
- Suomen Somaliliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruneen tai kielteisen päätöksen oles-

kelulupahakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöteitse vapaaehtoisen paluun järjestelmä ensisijaisena maastapoistumiskeinona. Esityksen mukaan vapaaehtoista paluuta lisäämällä voidaan säästää myös vastaanoton ja maasta poista-

misen kustannuksia. Samalla esityksellä korjataan ulkomaalaislain 51 §:n muutoksella ne epäkohdat, jotka liittyvät tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen tilanteessa, jossa henkilön pakotoimin tapahtuva palauttaminen ei ole mahdollista. Jatkossa tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos vapaaehtoinen paluu olisi tosiasiassa mahdollinen.

Valiokunta pitää esityksen tavoitetta vapaaehtoisen paluun edistämisestä ja tukemisesta kannatettavana ja pitää myönteisenä sitä, että nykyisin hanke pohjalta toimiva vapaaehtoisen paluun toiminta vakiinnutetaan osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Valiokunta arvioi, että järjestelmän lakisääteisyys ja paluuseen liittyvät taloudelliset tukimuodot sekä niiden käytön seuranta ovat omiaan tehostamaan vapaaehtoista paluuta, josta on hanke pohjaisena saatu varsin hyviä kokemuksia.

Valiokunta toteaa, että lain ohjauvaikutusta pyritään vahvistamaan taloudellisten kannustimien lisäksi muuttamalla ulkomaalaisten ulkomaalaisoikeudellista asemaa rajoittamalla vastaanottopalvelujen saatavuutta ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Näillä ohjaavilla toimilla pyritään osaltaan varmistamaan se, että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä vastaanottopalvelujen päätyttyä oleskelemaan Suomeen laittomasti yhteiskunnan tukiverkon ulkopuolelle. Valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että esityksen mukaan laittomasti maahan jäävien määrää on kuitenkin vaikea ennakoita, ja arvioi, että mikäli vapaaehtoisen paluun suosio jää esityksessä ennakoitua alhaisemmaksi, paperittomien, oikeudettomaan tilaan joutuneiden ihmisten määrä voi kasvaa lakimuutoksen seurauksena.

Valiokunta katsoo, että vapaaehtoisen paluun edistämiseksi vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta on tehokkaasti tiedotettava henkilöille, joille se olisi mahdollista. Vapaaehtoisesti palaavia tulee myös tosiasiallisesti avustaa paluun järjestämisessä. Myös asianomaisten viranomaisten ohjeistukseen ja koulutukseen on kiinnitettävä huomiota. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vapaaehtoista paluuta voidaan tukea myös sillä, että Maahanmuuttoviraston

vastaanottoyksikkö ja vastaanottokeskukset ottavat vapaaehtoisen paluun edistämisen yhdeksi toimintansa selkeäksi painopistealueeksi.

Edellä mainituista toimista huolimatta valiokunta on huolissaan siitä, että lakimuutoksen seurauksena esityksen tavoitteiden vastaisesti Suomeen saattaa syntyä paperittomien henkilöiden joukko ja ilmiö muuttua nykyistä näkyvämmäksi. Tämä saattaa toimia myös vetovoimatekijänä saapua ja jäädä Suomeen oleskelemaan laittomasti, mitä tulee aktiivisesti seurata. Viitaten hallituksen esityksen antamisen yhteydessä annettuun valtioneuvoston lausumaan valiokunta pitääkin välttämättömänä, että sisäministeriö seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia laittomasti maassa oleskelevien määrään ja raportoi havainnoistaan eduskunnalle. Valiokunta edellyttää myös, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, mikäli laittomasti maassa oleskelevien määrä esityksen toteutumisen myötä merkittävästi kasvaa.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että huomiota on erityisesti kiinnitettävä siihen, millaisia vaikutuksia esityksellä on laittomasti maassa oleskelevien riskiin tulla hyväksikäytetyksi esimerkiksi ihmiskaupassa tai harmaassa taloudessa taikka joutua elättämään itsensä kerkjämällä tai rikollisuudella. Valiokunta pitää tärkeänä, että samassa yhteydessä selvitetään paperittomien henkilöiden mahdollisesti kasvavan määrän vaikutuksia harmaan talouden eri ilmenemismuotoihin, valvontaresurssien riittävyyteen ja työmarkkinoiden toimivuuteen, työsuojelu ja työsuhteiden laatu mukaan lukien. Valiokunta kiinnittää huomiota myös esityksen mahdollisiin vaikutuksiin kuntataloudelle ja kunnalliselle palvelujärjestelmälle. Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa esitettyyn arvioon siitä, että vastaanoton ulkopuolelle ja laittomasti maahan jäävät paperittomat henkilöt voivat kääntyä nykyistä enemmän kuntien terveys- ja sosiaaliviranomaisten puoleen ottaen huomioon perustuslain 19 §:n määräykset oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja turvaan. Arviona on, että myös kunnan lastensuojellisten toimien tarve kasvaa, mikäli maahan laittomasti

jäävien lapsiperheiden osuus nykyisestä lisääntyy.

Valiokunta painottaa lopuksi tarvetta varmistaa lapsen edun yksilöllinen arvioiminen ja huomioon ottaminen sekä lapsen edun tosiasiallisen toteutumisen varmistaminen kaikessa toiminnassa esityksen soveltamisalalla sekä lapsiperheiden että ilman huoltajaa olevien lasten osalta. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että ehdotuksen mukaan vastaanottolain 14 a §:ää vastaanottopalvelujen lopettamisesta ei sovellettaisi ilman huoltajaa oleviin lapsiin. Esityksen perustelujen mukaan vapaaehtoista paluuta ei myöskään sovellettaisi tilanteeseen, jossa vanhemmat haluaisivat lähettää lapsen yksin kotiin.

Valiokunta korostaa myös, että lapsen haavoittuvuus hyväksikäytölle ja uhriutumisen riski on otettava huomioon myös tilanteessa, jossa lapsi palaa alkuperämaahansa vanhempiensa kanssa vapaaehtoisen paluun tilanteessa. Myös tällöin on varmistuttava siitä, että paluu on tosiasiallisesti vapaaehtoista ja että paluupäätökseen ei ole vaikuttanut kukaan ulkopuolinen.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tarja Filatov /sd (osittain)	Terhi Peltokorpi /kesk
vpj.	Anne-Mari Virolainen /kok	Kristiina Salonen /sd (osittain)
jäs.	Anna Kontula /vas	Arto Satonen /kok
	Jari Lindström /ps	Mikko Savola /kesk
	Eeva-Maria Maijala /kesk (osittain)	Eero Suutari /kok
	Lea Mäkipää /ps	Katja Taimela /sd (osittain)
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	Jani Toivola /vihr
	Elisabeth Naulé /r (osittain)	Maria Tolppanen /ps (osittain).
	Mikael Palola /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksen suurimpana ongelmana on, että vapaaehtoista paluuta pyritään siinä vauhdittamaan taloudellisten kannustimien lisäksi muuttamalla ulkomaalaisten ulkomaalaisoikeudellista asemaa rajoittamalla vastaanotto- ja palvelujen saatavuutta ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Muista Euroopan maista saadun kokemuksen valossa ja valiokunnan kuulemien kansalaisjärjestöjen näemyksen mukaan vapaaehtoisen paluun suosio tulee silti jäämään esityksessä ennakoitua alhaisemmaksi. Huomattava osa esityksen tarkoittamista henkilöistä jäisi Suomeen siinäkin tapauksessa, että he joutuisivat työ- ja oleskelulupien puutteessa elämään hyvin epävarmassa asemassa.

Tämä puolestaan johtaa paperittomien ihmisten määrän merkittävään kasvuun ja ilmiön muuttumiseen näkyvämmäksi. Esitys synnyttäisi Suomeen joukon ihmisiä, joilla ei ole mahdollisuutta elättää itseään virallisen talouden piirissä. Vaihtoehtoiksi jää toimeentulotuki, harmaa talous, kerjääminen tai rikollisuus. Koska ihmisten perustarpeet eivät häviä lupia kieltämällä, on niissä maissa, joissa paperittomia on paljon, tyypillisesti syntynyt oma varjoryhteiskuntansa vastaamaan näihin tarpeisiin: kansalaisjärjestöjen maanalaisia sairaaloita, rikollisjärjestöjen turvallisuuspalveluita, pimeää pankkitoimintaa, harmaata asunnonvälitystä ja epävirallista kauppaa. Luonnollisesti tällainen ympäristö tarjoaa kasvualustan myös erilaiselle hyväksikäytölle, ihmiskauppa mukaan lukien.

Tästä syystä hallituksen esitystä ei tule hyväksyä oleskelulupahakemuksen myöntämisperusteiden muuttamisen osalta. Suomen ei ole viisasta omin toimin vauhdittaa kehitystä, joka muualla maailmassa on johtanut merkittäviin yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Lisäksi päätös vastaanotto- ja palveluiden lopettamisesta tulisi toteuttaa vasta, kun henkilö on saanut kotikuntaoikeuden jossakin Suomen kunnassa. Uudistuksen jälkeenkin vastaanoton ulkopuolelle jäävät paperittomat henkilöt ovat oikeutettuja perustuslain 19 §:n takaamaan välttämättömään toimeentuloon ja turvaan.

Lopuksi on syytä kokonaan kyseenalaistaa esityksen tulkinta, jonka mukaan osittain oikeudettomaan tilaan saattamisen pelossa tehtyä päätöstä voidaan nimittää "vapaaehtoiseksi". Ainaakaan kyse ei ole samassa mielessä vapaaehtoisesta päätöksestä kuin EU:n paluudirektiivissä, jossa vapaaehtoisella paluulla tarkoitetaan ulkomaalaisen palaamista alkuperämaahansa omaehtoisesti, joko avustettuna tai itsenäisesti. Sen sijaan kyse on pikemminkin paluudirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua palauttamisprosessista, jonka aikana henkilö palaa pakotettuna alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai muuhun maahan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunnan ei tule hyväksyä esitettyjä ulkomaalaislain 51 §:n ja vastaanottolain 14 a §:n muutoksia.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2014

Anna Kontula /vas
Jani Toivola /vihr