

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 47/2014 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 170/2014 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon (PeVL 47/2014 vp, TyVL 11/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus
- johtaja Hanna Helinko, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Robin Harms, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Helsingin poliisilaitos
- toiminnanjohtaja Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus
- Metsälän vastaanottokeskus
- Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Punainen Risti
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Pakolaisapu ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ulkomaalaislakia. Muutosehdotusten taustalla on tarve edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Muu-

toksilla säästettäisiin vastaanoton ja maasta poistamisen kustannuksia.

Vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle voitaisiin korvata kohtuulliset muuttokustannukset ja maksaa avustusta, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua

hylätyksi. Korvaus ja avustus myönnettäisiin tarveperusteisesti ja avustuksen myöntäminen edellyttäisi suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Lisäksi vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollistetaan vastaanottopalveluiden lopettaminen ulkomaalaiselta, joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vapaaehtoisen paluun mahdollisuus otetaan huomioon harkittaessa tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi. Tilapäistä oleskelulupaa ei myön-

nettäisi, jos vapaaehtoinen paluu on tosiasiasa mahdollinen. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos kolmannen maan kansalainen ei suostu palaamaan vapaaehtoisesti tai vaikeuttaa paluun järjestelyjä.

Maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ehdotetaan kevennettäväksi tilanteessa, jossa ulkomaalainen on saanut tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi ja tilapäinen este maasta poistumiselle poistuu.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Paluudirektiivillä (2008/115/EY) on luotu Euroopan unionin yhteiset periaatteet ja menettelytavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi kotimaahansa. EU:n ja kolmansien maiden sekä kansainvälisten takaisinottosopimusten ohella paluudirektiivissä korostetaan kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä ja vapaaehtoisten paluujärjestelmien ensisijaisuutta. Paluudirektiivissä on asetettu jäsenvaltioille velvoite kehittää menettelytapoja vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) säädetään paluun tukemisesta. Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan mainitun vastaanottolain nojalla korvata kohtuulliset matkakustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti peruuttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan kohtuullisten matka- ja muuttokorvausten lisäksi maksaa myös avustusta.

Käytännössä vapaaehtoista paluuta on tuettu viime vuosina Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (International Organization for Migration, IOM) Helsingin toimiston ja Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun hankkeiden kautta. Matkakustannusten lisäksi kansainvälistä suojelua hakeneille on voitu maksaa hankkeiden kautta myös avustusta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin hallintovaliokunta katsoo, että myös vastaisuudessa säädettävän lainsäädännön johdosta vapaaehtoisesti palavia tulee avustaa paluun järjestämisessä. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta on myös tiedotettava henkilöille, joita tällainen järjestelmä koskee. Myös asianomaisten viranomaisten ohjaukseen ja koulutukseen on kiinnitettävä huomiota sekä siihen, että vapaaehtoisen paluun edistäminen otetaan entistä vahvemmin viranomaisten toiminnan painopistealueeksi.

Ulkomaalaislain (301/2004) 51 §:n mukaan ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiasa mahdollista lähinnä sen vuoksi, ettei kyseisen valtion kanssa ole takaisinottosopimusta eikä kyseinen valtio ota

vastaan viranomaistoimin palautettavaa henkilöä. Osaan valtioista palauttaminen toimii ilman takaisinottosopimuksia viranomaisyhteistyön puitteissa.

Maahanmuuttovirasto on tulkinnut ulkomaalaislain 51 §:ää niin, että tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen on mahdollista palata vapaaehtoisesti kotimaahansa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut ratkaisussaan huhtikuussa 2013, että säännöksen sanamuodon mukaan tilapäinen oleskelulupa olisi myönnettävä, vaikka ulkomaalainen voisi vapaaehtoisesti palata kotimaahansa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että hallituksen esityksellä tuetaan ja edistetään vapaaehtoisista paluuta luomalla pysyvä järjestelmä hanketöinnin sijaan. Valiokunta puoltaa vastaanottolain muuttamista siten, että kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle voidaan maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muutokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiselle kansainvälistä suojelua hakeneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

Tilapäistä oleskelulupaa ei sen sijaan säädetävän lain nojalla myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, ettei hän suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Henkilöllä, joka ei täytä kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä, ei ole oikeutta jäädä maahan vain sen vuoksi, ettei hän halua poistua maasta. Hallituksen esityksen hyväksymisellä selkeytetään lainsäädäntöä ja edistetään laittomasti maassa olevien paluujärjestelmän toimivuutta. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös uskottava lupajärjestelmä, joka yhdessä tehokkaan palautuspolitiikan kanssa toimii osana laittoman maahantulon ehkäisyn strategiaa sekä vähentää ihmiskaupan ja ihmiskuljetuksen kannustimia.

Vastaanottolakiehdotuksen 14 a §:n 3 momentin perusteella kolmannen maan kansalainen, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, mutta jota ei viranomaistoimin voida poistaa maasta, saa vastaanottopalveluja vain 30 päivän ajan päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemisen jälkeen, jos hänen katsotaan olevan mahdollista palata kotimaahansa eikä hän ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta. Pykälän 4 momentin perusteella vastaanottokeskuksen johtaja voi kuitenkin päättää, että tällaiselle henkilölle annetaan erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi vastaanottopalveluja kohtuullisen ajan mainitun määräajankin jälkeen.

Ulkomaalaislain 51 §:n muutoksella Suomen järjestelmää pyritään lähentämään muiden EU-maiden käytäntöihin tilanteissa, joissa palauttaminen viranomaistoimin ei onnistu. Ulkomaalaisen oman aktiivisuuden ja myötävaikutuksen merkitys korostuu tällaisessa tilanteessa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi lausunnossaan, että järjestelmän lakisäateisyys ja paluuseen liittyvät tukimuodot sekä niiden käytön seuranta ovat omiaan tehostamaan vapaaehtoisista paluuta, josta hanke pohjaisena on saatu varsin hyviä kokemuksia.

Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että oleskelulupajärjestelmä ei ole uskottava, jos viranomaisen päätöstä oleskelulupahakemuksen hylkäämisestä ei tarvitse noudattaa ja jos viranomaisen päätöksen noudattamatta jättämisestä seuraa viranomaiselle velvollisuus myöntää oleskelulupa. Sellaista tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä, että henkilö voi itse päättää jäädä maahan, vaikka hän ei ole täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä saanut laillisen maahan jäämisen edellytyksenä olevaa oleskelulupaa.

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä oleskelemaan Suomeen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotukseen sisältyvillä ohjaavilla toimilla pyritään osaltaan varmistamaan, että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä vastaanottopalvelujen päätyttyä oleskelemaan Suo-

messa laittomasti yhteiskunnan tukiverkon ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta vapaaehtoisen paluun järjestelmän ongelmana sitä, että sen seurauksena Suomeen syntyy väistämättä uusi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä. Koska kysymys on henkilöistä, joiden pyrkimyksenä on ollut saada Suomesta kansainvälistä suojelua ja jäädä Suomeen oleskelemaan, on hallintovaliokunnan käsityksen mukaan mahdollista, että ainakin osa heistä jää edelleen Suomeen.

Vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyvä henkilö ei voi enää vastaisuudessa saada tilapäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 51 §:n perusteella. Tämän seurauksena henkilön katsotaan oleskelevan Suomessa laittomasti. Suomen oikeusjärjestelmässä ulkomaalaisen etuudet ja oikeudet kytkeytyvät keskeisellä tavalla juuri oleskelulupaan tai muuhun oleskelun laillisuuden perusteena olevaan seikkaan, kuten EU:n kansalaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan arvioinnut ehdotettua sääntelyä muun muassa Suomeen jäävien henkilöiden oikeuksien ja aseman kannalta. Lausunnosta ilmenee, että valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien epävarmaan oikeusasemaan erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien osalta (PeVL 7/2008 vp). Toisaalta perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että myös perustuslain 16 §:n 1 momentin sisältämä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, minkä lisäksi se on turvattu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa (PeVL 59/2010 vp). Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta esittää johdopäätöksensä, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin näkemys, että hallituksen esityksen hyväksymisen myötä maahan syntyy uusi laittomasti maassa oleskelevien ja paperittomien ryhmä. Tämä ryhmä eroaisi muista laittomasti maassa oleskelevista siinä, ettei heillä olisi pelkoa maasta poistamisesta, eikä heidän tarvitsisi piileskellä, minkä lisäksi he voisivat helpommin kääntyä viranomaisten puoleen. Hallintovaliokunta toteaa, että maassa laittomasti oleskelevien, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua, määrää ei tiedetä. Heitä paljastuu esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisliikkeisiin tehdyissä viranomaistarkastuksissa. Tässä yhteydessä hallintovaliokunta toteaa ainoastaan, että laittomasti maassa olevien ja paperittomien tosiasiallinen oikeusasema ja heidän oikeuksiensa toteutumisen turvaaminen on tätä hallituksen esitystä laajempi kysymys, joka koskee kaikkia Suomessa laittomasti oleskelevia henkilöitä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on omiaan lieventämään ehdotettu vastaanottokeskuksen johtajan oikeus päättää vastaanottopalveluiden antamisen jatkamisesta erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Edelleen hallintovaliokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen yhteydessä annettuun valtioneuvoston lausumaan, jonka mukaan valtioneuvosto seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia laittomasti maassa oleskelevien määrään ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, jos laittomasti maassa oleskelevien määrä esityksen toteutumisen myötä merkittävästi kasvaa. Lausuman mukaan seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, millaisia vaikutuksia esityksellä on laittomasti maassa olevien riskiin tulla hyväksikäytetyksi esimerkiksi ihmiskaupassa tai harmaassa taloudessa taikka joutua elättämään itsensä kerjäämällä tai rikollisuudella. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta nostaa esiin valtioneuvoston lausumassa mainitut seikat. Hallintovaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa esitettyyn siten, että hallituksen on välttämätöntä seurata laittomasti maassa olevien määriä ja niiden muutoksia sekä heidän asemaa ja oikeuksia sekä ra-

portoida havainnoistaan ja johtopäätöksistään eduskunnan asianomaisia valiokuntia. Luonnollisesti eduskunnan valiokunnilla on perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla aina myös mahdollisuus pyytää hallitukselta tai asianomaisilta ministeriöiltä kirjallinen selvitys toimalaansa koskevassa asiassa.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotetun 200 a §:n mukainen maasta karkottamista koskevan päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta on henkilön perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Säätelyä tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan tässä tapauksessa selventää siten, että karkotuspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Hallintovaliokunta ehdottaa saamansa selvityksen perusteella oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamiseksi 200 a §:n muuttamista siten, että karkotuspäätöstä ei voida panna täytäntöön ennen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevan hakemuksen tekemisen mahdollistavan määräajan kulumista. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 200 a §:n kirjoittamista voimassa olevan lain 201 §:n 3 momentin tapaan. Täytäntöönpano ei ole mahdollista ennen kuin aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistauduttava siitä, että määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Hallinto-oikeus voi päätöksellään keskeyttää karkotuspäätöksen toimeenpanon tai kieltää sen. Valiokunnan ehdottamassa muodossa 200 a §

täyttää sekä ulkomaalaisen oikeusturvaa koskevat vaatimukset että tehokkaan täytäntöönpanon edellytykset.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 1. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana ja 2. lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 200 a § muutettuna seuraavasti:

200 a §

Maasta karkottamisen täytäntöönpano tilapäisen esteen poistuesssa

Päätös maasta karkottamisesta (poist.), joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle säädetyin oleskelun perusteiden poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

HaVM 47/2014 vp — HE 170/2014 vp

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Antti Lindtman /sd
vpj.	Mika Kari /sd	Markus Lohi /kesk
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Satu Haapanen /vihr	Mika Raatikainen /ps
	Reijo Hongisto /ps	Kari Tolvanen /kok
	Elsi Katainen /kesk	Ulla-Maj Wideroos /r
	Timo V. Korhonen /kesk	vjäs. Mikael Palola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ulkomaalaislakia. Muutosehdotusten taustalla on tarve edistää kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Valiokunnan mietinnön mukaisesti tämä osa hallituksen esitystä on mielestäni kannatettava ja voin yhtyä siihen.

Ongelmallinen sen sijaan on hallituksen esitys vastaanottopalveluiden lopettamisesta ulkomaalaiselta, jolta on evätty oleskelulupa, ja joka viranomaisten mielestä voisi avustettuna palata kotimaahansa. Koska valiokunta mietinnössään hyväksyy myös tämän kohdan lakiesityksestä, joudun jättämään vastalauseen, joka sisältää valiokunnassa esille nostamiani seikkoja, joiden perusteella pidän lakiesitystä ongelmallisena.

Termi vapaaehtoisen paluun järjestelmä on harhaanjohtava, sillä sille ei ole todellista muuta vaihtoehtoa, kuin jäädä oleskelemaan maahan laittomasti tai siirtyä toiseen maahan. Vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyvältä evätään oleskeluluvan lisäksi kaikki palvelut välttämättömä toimeentuloa ja huolenpitoa lukuun ottamatta.

Hallituksen esityksen hyväksyvän valiokunnan mietinnön mukaan vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyvä henkilö ei voi enää vastaisuudessa saada tilapäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 51 § perusteella. Nykyisen lainsäädännön mukaan kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija saa Suomesta tilapäisen oleskeluluvan, jos häntä ei voida palauttaa omaan kotimaahansa, ts. jos maasta poistaminen on estynyt (51 §). Todennäköistä onkin, että hyväksytyin lakiehdotuksen seurauksena Suomeen syntyy väistämättä uusi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä.

Se, että henkilö on voinut saada tilapäisen oleskeluluvan, on pitänyt Suomessa asuvien pa-

perittomien henkilöiden määrän pienenä verrattuna muihin Pohjoismaihin ja moniin Euroopan maihin. Paperittomuuteen sisältyy aina riskejä henkilön oman hyvinvoinnin ja yhteiskunnan kannalta. Joutuuhan henkilö joka tapauksessa hankkimaan elantonsa, ja jos se ei ole laillisesti mahdollista kasvaa riski henkilön ajautumisesta rikolliseen toimintaan. Kasvavan paperittomuuden seuraukset yhteiskuntaan on hallituksen esityksessä jäänyt arvioimatta. Pidänkin parempana nykyistä käytäntöä, että kielteisen oleskeluluvan saaneella henkilöllä on osoite ja perustoimeentulo sen sijaan, että hän hankkisi elantonsa kadulta tai tuttavien avustamana. Esimerkiksi Pakolaisapu ry:n lausunnon ja muidenkin asian tuntijoiden mukaan vastaanottopalvelut eivät ole vetovoimatekijä, kuten myös valiokunta mietinnössään toteaa. Suomen hakijamäärät ovat erittäin pieniä muihin Euroopan maihin verrattuna. Vuonna 2014 Suomeen saapui 3 651 turvapaikanhakijaa, Ruotsiin yli 80 000. EU-komission teettämässä tutkimuksessa todetaan yksiselitteisesti, ettei kansallisella sääntelyllä ole yhteyttä hakijamääriin EU-tasolla, myöskään Suomen kohdalla.

Jos turvapaikkaa Suomesta hakeneet ja kielteisen päätöksen siihen saaneet henkilöt poistetaan vastaanottokeskuksista sekä evätään asunto ja muut välttämättömät peruspalvelut kuten terveydenhuolto, siirtyvät he mahdollisesti kunnan toimeentulotukipalveluiden puoleen. Tämä paitsi heikentää kyseisten ihmisten oikeuksia lisää myös kuntien taloudellisia kustannuksia. Valtiolla on sekä perustuslain että ihmisoikeusvelvoitteiden nojalla velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet — kuten oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä ihmisarvoiseen elämään. Lakimuutoksen taloudellisia seurauksia ei tunneta. Myös perustuslakivaliokunta toteaa hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossaan (PeVL 47/2014 vp — HE 170/2014 vp), että "perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta vapaaehtoisen paluun järjestelmän

ongelmana voidaan pitää sitä, että sen seurauksena Suomeen syntyy väistämättä uusi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä. Tällaisen paperittomien henkilöiden ryhmän tulevasta koosta on esitetty hyvin erilaisia arvioita (ks. HE s. 35). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien epävarmaan oikeusasemaan erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta (PeVL 7/2008 vp, s. 3/II). Toisaalta valiokunta on huomauttanut, että vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II). Lisäksi valiokunta on tämänkaltaisessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että myös perustuslain 16 §:n 1 momentin sisältämä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, minkä lisäksi se on turvattu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa (PeVL 59/2010 vp, s. 5/II)."

Hallituksen esitystä ei tule hyväksyä oleskelulupahakemuksen myöntämisperusteiden muut-

tamisen osalta. Suomen ei ole viisasta omin toimin vauhdittaa kehitystä, joka johtaa paperittomien määrän kasvuun.

Pidän myös ongelmallisena tilannetta, jossa henkilö käännytetään maahan, jonka turvallisuustilanne on huono tai saattaa muuttua nopeasti hyväksi arvioidusta huonoksi. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Afganistan, Irak ja Somalia.

Mielestäni hallintovaliokunnan olisi tullut yhtyä perustuslakivaliokunnan lausuntoon henkilön oikeusturvan takaamiseksi perustuslain 21 § mukaisesti siten, että karkotuspäätöstä ei saa panna täytäntöön, ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotus hyväksytään hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti muuttamattomana ja

että 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2015

Satu Haapanen /vihr