

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
13/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 134/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Harri Sivula, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- johtaja Pekka Nuutinen, Helsingin kaupunki, Metsälän vastaanottokeskus
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Rajavartiolaitos
- tutkija Jukka Könönen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia sekä vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettua lakia. Muutosten tarkoituksena on saattaa säännökset vastaamaan Schengenin rajasäännös-

töä, paluudirektiiviä ja EU:n matkustusasiakirjapäätöstä.

Paluudirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa arvioinnissa komissio on katsonut, että Suomi ei ole pannut direktiiviä kaikilta osin täytäntöön. Vaaditut muutokset ja lisäykset toteutetaan nyt annettavalla esityksellä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt esitystä oman toimialansa osalta ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomauksin.

Maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonta

Maassa laittomasti oleskelevan henkilön on poistettava maasta. Ellei henkilö poistu vapaaehtoisesti, poliisi tai rajatarkastusviranomaisen patee palauttamisen täytäntöön käyttäen soveltuvia turvaamistoimia ja saattamalla.

Maasta poistamisen täytäntöönpanoa valvotaan Suomessa poliisin oman raportoinnin ja sisäisen laillisuusvalvonnan avulla sekä kanteluilla. Komission arvion mukaan Suomen valvontajärjestelmä ei täytä paluudirektiivin vaatimuksia ja edellyttää, että valvonta saatetaan direktiivissä säännellyllä tavalla riippumattoman ulkopuolisen valvonnan piiriin.

Valiokunta pitää riippumattoman ja tehokkaan palautusten täytäntöönpanon valvonnan järjestämistä erittäin tärkeänä ja tarpeellisenä ja katsoo, että tehokas valvonta lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja vahvistaa siten sekä palautettavien henkilöiden että heidän saattajiensa oikeusturvaa. Valiokunta huomauttaa, että myös kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeuselimet ovat esittäneet Suomelle suosituksia järjestää palautusten täytäntöönpanon riittävä valvonta.

Esityksessä maasta poistamisen täytäntöönpanon valvontatehtävä osoitetaan vähemmistövaltuutetulle. Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.

Vähemmistövaltuutettu on sisäasiainministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton virasto, jonka tehtävänä on edistää ulkomaalaisten asemaa Suomessa sekä puuttua syrjintään. Lisäksi vähemmistövaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Valiokunta kannattaa valvonnan osoittamista vähemmistövaltuutetun tehtäväksi, mutta pitää valvojan viranomaisen riippumattoman aseman kannalta jossakin määrin ongelmallisena sitä, että vähemmistövaltuutettu kuuluu hallinnollisesti samaan ministeriöön kuin valvottavat tahot. Valiokunta korostaa valvojan viranomaisen riippumattoman aseman tärkeyttä.

Vähemmistövaltuutetulle ei osoiteta esityksessä lisäresursseja valvontatehtävän hoitamiseksi.

Perustelujen mukaan valvonnan vaatimat voimavarat arvioidaan ja ratkaistaan, kun on päätetty toiminnan yksityiskohdat ja valvonnan käynnistämisaikankohdat. Vähemmistövaltuutettu on arvioinut valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että valvontatehtävän asianmukainen ja tehokas hoitaminen vaatii yhden henkilön vuosittaisen työpanoksen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että vähemmistövaltuutetulla on valvontatoimintaa varten riittävät resurssit.

Valvonta kohdistuu perustelujen mukaan palauttamisen kaikkiin osiin tai sen yksittäisiin vaiheisiin, kuten esimerkiksi matkaan säilöönottoyksiköstä lentokentälle. Valvonnan keskiössä arvioidaan olevan Suomesta saattaen poistettavat henkilöt, mutta valvonta voidaan kohdistaa myös esimerkiksi vapaaehtoiseen paluuseen. Valiokunta huomauttaa, että perusteluissa valvontatehtävä kuvataan hyvin yleisellä tasolla, mikä saattaa käytännössä aiheuttaa epätietoisuutta valvojan viranomaisen oikeuksista ja toimivallan rajoista. Esimerkiksi valvontatehtävän päättymisvaiheen määrittely kohdevaltiossa jää avoimeksi samoin valvojan viranomaisen mahdollisuudet ja oikeudet seurata poistettavan henkilön terveydentilaa palautuksen aikana. Valiokunta pitää tärkeänä, että valvontatehtävä ja sitä hoitavan viranomaisen oikeudet ja toimivaltuudet määritellään laissa tai sen perusteluissa viranomaisen sujuvan toiminnan kannalta riittävän selkeästi.

Valiokunta katsoo, että lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen palautuksien täytäntöönpanoissa tulee olla valvonnan keskeisenä kohteena.

Tehokkaan valvonnan toteutumisen varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan, että vähemmistövaltuutetulla on oikeus vieraila säilöönottoyksikössä ja keskustella luottamuksellisesti säilöön otettujen ulkomaalaisten kanssa. Valiokunta pitää tätä erittäin tärkeänä valvonnan onnistumisen kannalta ja huomauttaa, että vähemmistövaltuutetulla tulee olla oikeus tavata säilöön otettua myös poliisivankilassa ja poistamisen yhteydessä käytettävissä tiloissa, kuten esimerkiksi kuljetuksiin käytettävissä kulkuneuvoissa.

Säilöön ottaminen

Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos arvioidaan, että hän piileskelemällä tai muulla tavoin vaikeuttaa maasta poistamistaan. Esityksessä ehdotetaan pakenemisen vaaran lisäämistä säilöönoton toteuttamisen perusteeksi.

Komissio edellyttää, että pakenemisen vaaran arvioinnin tulee perustua laissa säädettyihin objektiivisiin perusteisiin. Ehdotetun 121 a §:n mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos käytetty turvaamistoimi on osoittautunut riittämättömäksi tai jos henkilö on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta viranomaiselle yhteystietojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.

Valiokunta pitää pykälän muotoilua ongelmallisena. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhteystietojen ilmoittamatta jättämisessä ei aina ole kysymys aikomuksesta paeta, vaan se voi johtua esimerkiksi siitä, että ulkomaalaisella ei ole vakinaista osoitetta. Myöskään henkilön tilanteen kokonaisharkinta ei ole valiokunnan käsityksen mukaan sellainen yleispätevä peruste, jonka perusteella voidaan yksiselitteisesti arvioida henkilön pakenemisaikomuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että saadun selvityksen mukaan säilöönoton ja muiden turvaamistoimien käyttö vaihtelee huomattavasti eri poliisilaitosten välillä sekä poliisin ja rajavartiolaitoksen välillä. Valiokunta pitää tärkeänä, että säilöönottokäytäntöjä valvotaan ja tarvittaessa toisistaan merkittävästi poikkeaviin menettelyihin puututaan.

Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että säilöönoton tilastoinnin puutteiden vuoksi säilöönottotilanteesta ei tällä hetkellä ole mahdollista saada koko maata koskevaa kattavaa kokonaiskuvaa. Erityisen huolestuttavana valiokunta pitää poliisin tiloissa tapahtuvan säilöönoton tilastoinnin puutteita. Valiokunta katsoo, että tilastoinnin kehittäminen on useista eri syistä välttämätöntä, ja kiirehtii tilastoinnin kehittämistä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säilöönottoyksiköt eivät tilan puutteen vuoksi pysty vastaanottamaan kaikkia säilöön otettuja, vaan osa heistä joutuu jonottamaan säilöön pääsyä poliisivankiloissa. Valiokunta korostaa, että

säilöön otetun sijoittamisen poliisivankilaan tulee olla poikkeusmenettely, ja korostaa, että säilöönottoyksikköihin tulee varata riittävästi paikkoja.

Lapsen ottaminen säilöön

Säilöön ottamisen edellytyksiä ja menettelyä sovelletaan myös lapsiin. Säilöön voidaan ottaa sekä ilman huoltajaa että huoltajan kanssa maahan tulleita lapsia.

Ilman huoltajaa maahan tulleet säilöön otetut lapset sijoitetaan Metsälän säilöönottoyksikköön, eikä heidän sijoittamisensa poliisin pidätystiloihin ole sallittua. Vuosittain Metsälän säilöönottoyksikössä on ollut muutama ilman huoltajaa maahan tullut käännyttämispäätöksen saanut lapsi. Vuonna 2011 heidän keskimääräinen säilöönottoaikansa oli 20,8 vuorokautta. Perheiden kanssa saapuneita lapsia Metsälässä on ollut sijoitettuna vuosittain yli kymmenen. Heidän keskimääräinen säilöönottoaikansa samana vuonna oli 25,1 vuorokautta.

Valiokunta korostaa, että säilöönottoyksikkö ei ole lapselle sopiva paikka. Lapselle pitkäaikainen oleskelu suljetussa laitoksessa on tutkitusti erittäin vahingollista, aiheuttaa psyykkisiä oireita ja haittaa lapsen kehitystä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus sitoutui hallitusohjelmassa 22.6.2011 yksin maahan tulleiden lasten säilöönoton kieltämiseen ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämiseen. Sisäasiainministeriön käynnistämässä säilöönottoa koskevien säännösten uudistushankkeessa lasten säilöön ottamista on tarkasteltu hallitusohjelman kirjausta laajemmin. Tarkoitus on täsmentää myös huoltajan kanssa maahan tulevien lasten säilöönoton edellytyksiä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että lasten sijoittamista säilöönottoyksikköihin rajataan, ja kiirehtii hallitusohjelmassa sovitua säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä sekä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten säilöönoton kieltämistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että perheiden kanssa säilöön sijoitetuille lapsille ja heidän perheilleen turvataan säilöönottoyksikössä heille sopivat muista tiloista eriytyvät tilat.

TyVL 13/2013 vp — HE 134/2013 vp

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana Kinnunen.