



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADDJI

LAUSUNTO

26.1.2015

VVTDno-2015-38

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esitykseen 170/2014 laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta

Kuuleminen hallintovaliokunnassa 27.1.2015, kuultavana ylitarkastaja Robin Harms

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Muutoksella pyritään edistämään turvapaikkahakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön vapaaehtoisen paluun järjestelmä.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vapaaehtoisen paluun mahdollisuus otetaan huomioon harkittaessa tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos arvioidaan, että vapaaehtoinen paluu on mahdollista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että vapaaehtoisen paluun kehittäminen ja vahvistaminen sinällään lähtökohtaisesti on kannatettavaa. Tämä edellyttää kuitenkin, että henkilön päätös paluusta on syntynyt aidosti vapaan harkinnan tuloksena, ilman painostusta ja niin että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus valita vapaaehtoisen paluun ja laillisen oleskelun välillä. Paluu ei ole näkemyksemme mukaan vapaaehtoista, jos siitä kieltäytyminen johtaisi henkilön oikeudettomaan tai ns. limbo-tilaan. Kuten myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan lakiesityksestä (PeVL 11/2014) toteaa, vastaanottopalvelujen lopettaminen ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen ei korosta paluun vapaaehtoisuutta.

Lakiesitys perustuu yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan sille väärälle olettamukselle, että nykyinen lainsäädäntömme toimii ns. vetoimatekijänä. Tästä ei kuitenkaan ole esitettävissä näyttöä. Päinvastoin, EU-komission teettämässä tutkimuksessa vuodelta 2013

todetaan, että Suomen kansallisella lainsäädännöllä ei ole yhteyttä turvapakanhakijoiden määrään.

Hallituksen esityksestä puuttuu myös lakiehdotuksen arviointi suhteessa lasten oikeuksien sopimukseen ja muihin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 14 a §

Lakiehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Jos henkilö ei suostu poistumaan vastaanottokeskuksesta poliisi voi poistaa hänet poliisilain (493/1995) 14 § mukaan.

Esityksessä ei oteta lainkaan kantaa siihen, mitä tapahtuu, kun nämä henkilöt poistuvat tai poistetaan vastaanoton piiristä. Lainmuutoksen myötä selvänä riskinä on, että Suomeen muodostuu kasvava oikeudettomien ja statuksettomien ryhmä, johon liittyviä ongelmia käsitellään alla UlkL 51 §:n muutoksen yhteydessä.

Suomessa on tällä hetkellä muihin EU-maihin verrattuna pieni määrä tällaisia statuksettomia tai ns. paperittomia ihmisiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ymmärrä miksi hallitus tietoisesti haluaa ottaa suuren riskin ja edistää tällaisen uuden, yhteiskunnan ulkopuolella elävän, ryhmän syntymistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa painokkaasti myös, että haavoittuvassa asemassa olevilta henkilöiltä, kuten raskaana olevilta naisilta ja lapsilta ei saa evätä oikeutta perustavanlaatuisiin palveluihin. Vastaanottopalveluiden lakkauttaminen heiltä ei koskaan ole perusteltua.

Ulkomaalaislaki 51 §

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä, jos kolmannen maan kansalainen ei suostu palaamaan vapaaehtoisesti tai vaikeuttaa paluun järjestelyjä.

Esitys on tältä osin varsin ongelmallinen. Lainmuutoksen todellisenä riskinä ja sen tavoitteiden vastaisena on kasvava oikeudettomien ryhmän syntyminen Suomeen. Ajatus siitä, että Suomeen muodostuu yhteiskunnan ulkopuolella elävä oikeudeton ihmisjoukko, on suomalaisen, ihmisarvoa kunnioittavaan, yhteiskuntaan täysin sopimaton ilmiö. Tilanteestaan johtuen nämä henkilöt ovat hyvin haavoittuvassa asemassa ja riskissä joutua pimeille työmarkkinoille tai muun vakavan hyväksikäytön kohteeksi. Suomeen ei ole luotu järjestelmää perusoikeuksien turvaamiseksi tällaisille henkilöille joilla ei ole oleskelulupaa. Esimerkiksi oikeus välttämättömään toimeentuloon ja terveyteen ovat perusoikeuksia, jotka eivät tällä hetkellä toteudu paperittomien kohdalla.

Perustuslain 19 §:n subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisveloitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 59/2010 vp). Tässä hallituksen esityksessä ei ole lainkaan pohdittu oikeudettomaan asemaan jäävien tilannetta ja heidän perusoikeuksiensa toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa edelleen, että valtioneuvoston periaatepäätöksessä maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategiasta on linjattu seuraavasti: "Selkeillä säännöksillä ja toimivalla paluujärjestelmällä on varmistettava se, että Suomeen ei synny ilman maassaolo-oikeutta oleskelevien ihmisten joukkoa". Katsomme että ehdotettu laki on ilmeisessä ristiriidassa myös valtioneuvoston maahanmuuton tulevaisuus 2020- strategian kanssa.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä "että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä oleskelemaan ilman oleskelulupaa ja oletuksena on, että ulkomaalainen turvautuu vapaaehtoisen paluun järjestelmään, jos hän ei saa Suomesta enää vastaanottopalveluita". Pitkään turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kanssa toimineiden järjestöjen kokemuksen mukaan tämä oletamus on kuitenkin virheellinen.

Lainmuutoksen myötä syntyy paperittomien ryhmä, jolla ei ole pelkoa maasta poistamisesta. Heillä ei ole tarvetta vältellä viranomaisia. Lainmuutos tulee johtamaan siihen, että vastaanoton ulkopuolelle jäävät tulevat kääntymään kuntien terveydenhuolto- ja sosiaaliviranomaisten puoleen, koska eivät voi saada perustuslain 19 §:n turvaamaa välttämätöntä toimeentuloaan muualta. Kuntaliitto on lainvalmistelulausunnossaan todennut, että on välttämätöntä, että valtio selvittää paperittomien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja antaa selkeät toimintaohjeet näiden henkilöiden kohtelusta kunnan palveluissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen mukaisesti kunta on velvollinen myöntämään välttämätöntä

toimeentulotukea myös sellaiselle ulkomaalaiselle, jolta puuttuu maassa oleskeluun tarvittava lupa. Edelleen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kunnan tulee järjestää perusopetusta kaikille kunnassa asuville lapsille, vaikka lapsi ei asu pysyvästi kunnassa tai kunta ei ole lapsen kotikunta, esimerkiksi paperittomien henkilöiden lapsille.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa myös, että esityksellä voi olla muita kielteisiä vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan. Tilanteessa jossa tietty ryhmä enemmän tai vähemmän haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä on pakotettu elättämään itsensä virallisen talouden ulkopuolella tilanne voi pidemmällä aikavälillä muodostua ongelmaksi myös sisäisen turvallisuuden kannalta. Nämä henkilöt saattavat epätoivossaan hankkia elantonsa syyllistymällä rikosiin, ja jotkut heistä saattavat syrjäytyessään jopa radikalisoitua. Miksi haluaisimme varta vasten luoda tällaisten oikeudettomien henkilöiden ryhmän yhteiskuntaamme? Vastustamme jyrkästi tähän suuntaan menevää lainsäädäntöä. Tällaista ryhmää, jotka ovat vailla tosiasiallista pääsyä perusoikeuksiin, ei Suomessa saisi olla.

Ulkomaalaislaki 200 a §

Maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ehdotetaan kevennettäväksi tilanteessa, jossa ulkomaalainen on saanut tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi ja tilapäinen este maasta poistumiselle poistuu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ehdotettua muutosta ongelmallisena ja varsin ohuen oikeussuojan tuovana ratkaisuna. Käytännössä muutos tarkoittaa sitä, että vaikka hallinto-oikeus ei ole käsitellyt valitusta, joka on tehtävä kiireellisellä aikataululla, henkilö voidaan karkottaa maasta. Hallinto-oikeudella on toki mahdollisuus keskeyttää käännätyksen täytäntöönpano ja antaa siitä osaratkaisu. Jos hallinto-oikeus ei keskeytä täytäntöönpanoa, ei valituksella kuitenkaan ole todellista merkitystä, kun henkilö on jo poistettu maasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Eva Biaudet

Ylitarkastaja

Robin Harms