

Sosiaali- ja terveystoimi

06.08.2010

Sisäasiainministeriö

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

3637 / 030 / 2010

Viite: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö SM077:00/2009

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotto, laki

Espoon kaupunki antaa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta seuraavan lausunnon:

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä säättämällä kotouttamisesta ja vastaanotosta eri laeissa. Kotouttamista koskevat uudet säännökset on valmisteltu erillisessä hankkeessa (SM024:00/2009). Espoon kaupunginhallitus on 21.6.2010 antanut sisäasiainministeriölle lausuntonsa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Lakia sovellettaisiin kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen ja turvattaisiin näin ollen em. ryhmiin kuuluvien henkilöiden toimeentulo ja huolenpito. Vastaanottoa koskevaa sääntelyä esitetään selkiytettävän säättämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta eri laeissa. Lakiehdotusta esitetään käsiteltäväksi eduskunnassa samanaikaisesti kotouttamista koskevan ehdotuksen kanssa.

Kuntiin sijoittaminen ja sijoittuminen

Tässä lakiesityksessä sen enempää kuin kesäkuussa lausunnolla olleessa lakiesityksessä kotoutumisen edistämiseksi kuntiin sijoittamista koskevat ehdotukset eivät ratkaise prosessiin liittyviä pulmia, koska prosessia ei ole tarkasteltu kokonaisvaltaisesti. Lakiesityksen kotoutumisen edistämisestä mukaan (40 § – 43 §) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopii kunnan kanssa pakolaisten ja

kansainvälistä suojelua saaneiden osoittamisesta kuntaan ja kotoutumisen edistämisestä, ja kunta laatii vastaavasti monivuotisen suunnitelman osana kotouttamisohjelmaa.

Kuten Espoon kaupunginhallitus jo em. lakiesityksestä antamassaan lausunnossa totesi, pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden muuttoliike on siinä määrin ennakoimatonta erityisesti pääkaupunkiseudulla, että edellä mainittu suunnitelmallisuus ei toteudu. Kaupunki ei pysty laatimaan realistista suunnitelmaa tilanteessa, jossa Espooseen muuttaa merkittävässä määrin omatoimisesti toisesta kunnasta kotipaikan saaneita kotoutumisvaiheessa olevia pakolaisia. Lisäksi oleskeluluvan saaneet kansainvälistä suojelua hakeneet hakeutuvat vastaanottokeskuksista omatoimisesti Espooseen jopa poste restante-osoitteeseen kirjautuen, koska eri maistraattien kotikuntaoikeuden myöntämisperusteet ovat erilaisia eri puolella Suomea.

Espoon kohdalla vuonna 2009 puolet kuntalaisiksi tulleista pakolaisista ja kansainvälistä suojelua saavista tuli espoolaisiksi täysin riippumatta sinänsä toimivasta yhteistyöstä kaupungin ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Espoolaiseksi alkuvuonna 2010 tulleista, oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista yksikään ei vuonna 2010 ole tullut kuntalaiseksi voimassa olevan lain tai nyt sisäasiainministeriössä valmisteltavien lakiesityksien kuvaamalla tavalla. Kuntapaikkojen puutteesta johtuen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat muuttavat pääsääntöisesti suoraan vastaanottokeskuksesta omaehtoisesti Espooseen. Lakiesityksen 13 §:n perustelujen mukaan nykyisen kuntasijoitusjärjestelmän toimimattomuudesta kummunnut itsenäinen kuntaan muuttaminen säädettäisiin laissa virallisesti osaksi Suomen kotouttamispolitiikkaa, vaikka ko. käytäntö on johtanut pääkaupunkiseudulla moniin ongelmiin, kuten maahanmuuttajien asunnottomuuden kasvuun.

Valtion tulee korvata kunnalle kustannukset, jotka aiheutuvat palvelujen antamisesta kunnassa vakinaisesti ilman väestötietojärjestelmän kotikuntamerkintää oleskeleville pakolaisille. Heidän osaltaan tulee lisäksi määrittää, mistä alkaen kotoutumisajan lasketaan alkavan.

Kuntaan siirtymistä koskeva sääntely jäisi riittämättömäksi ja ylimalkaiseksi nyt valmisteilla olevien lakiesitysten jälkeenkin. Lakiesityksen perusteluissa ei myöskään tunnusteta nykyisen järjestelmän ongelmia, kuten viime vuosina yhä laajamittaisemmaksi käynnyttä muuttoliikettä

vastaanottokeskuksista suoraan kunnan asukkaaksi poste restante -osoitteeseen kirjautuen. Nyt kuntaan siirtymisen prosessi jää käytännössä säätlemättä sädösesitysten ollessa joko nykytilanteessa epärealistisia (suunnitelmallinen kuntaan siirtyminen ns. kuntapaikkojen kautta) tai hallitsematonta muuttoa suosivia.

Vastaanoton käsitteen laajuus onnistuneessa, kustannustehokkaassa prosessissa

Lakiesityksen mukaan alaikäisen yksintulleen turvapaikanhakijan asiat tulee käsitellä kiireellisesti. Vastaanottokeskus ei voi vaikuttaa turvapaikkaprosessin käsittelyaikojen pituuteen. Turvapaikkaprosessista ja turvapaikkaviranomaisten toiminnasta säädetään tarkemmin ulkomaalaislaissa. Käsittelyn kiireellisyyden turvaaminen ja toteutuminen on turvattava ulkomaalaislain toimeenpanossa.

Vastaanottoraha tai käyttöraha toimeentulotuen korvaajana

Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden käyttörahan määrittelyssä tulee huomioida lasten tarvitsemat vaatteet ja muut hyödykkeet. Käytännössä käyttörahan pienuus tarkoittaa sitä, että vastaanottokeskuksen talousarvioon tulee sisällyttää nykyistä enemmän varoja lasten vaatteisiin ja muihin tarvikkeisiin, kuten lastensuojelulaitoksissa.

Tukiasunnossa asuvien yli 16 -vuotiaiden asuminen on muodoltaan rinnastettavissa aikuisten asumiseen. Tukiasuntojen tarkoitus on valmentaa nuoria itsenäiseen asumiseen. Tukiasunnoissa nuoret ostavat ja valmistavat itse ruokansa. Tukiasunnossa asuvien nuorten tulee saada sama vastaanottoraha kuin aikuisten.

Lakiesityksessä ei oteta kantaa yksityismajoituksessa asuvien lasten vastaanottorahan tai käyttörahan suuruuteen. Yksityismajoituksessa asuva lapsi ei voi saada yhtä pientä käyttörahaa kuin ryhmäkodissa asuva. Voimassa olevan turvapaikanhakijoiden toimeentulotukiasetuksen mukaan yksityismajoituksessa asuvat saavat saman toimeentulotuen kuin vastaanottokeskuksessa asuvat.

Lakiesityksen suhde lastensuojeluun

Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanoton pitäisi olla suhteessa lastensuojelulakiin kokonaisuutena. Lakiesityksessä lastensuojelua sovelletaan ainoastaan lapsen edun arviointiin ja laitossijoituksen osalta. Lastensuojelu on kuitenkin laitossijoitusta laajempi käsite. Lakiesityksessä tulisi

määritellä entistä tarkemmin alaikäisyksiköissä työskentelevien ammattiryhmien kelpoisuusvaatimukset samansisältöisesti lastensuojelulain kanssa. Majoituksesta vastaavan henkilökunnan lisäksi alaikäisyksiköissä työskentelee omat sosiaalityöntekijät, terveydenhoitajat ja johtaja, sillä turvapaikanhakijat saavat peruspalvelut vastaanottokeskuksesta eivät kunnalta.

Ilmoitettuun ikään liittyvien tietojen vaikutukset vastaanottoon ja majoitukseen

Lakiesityksessä ei lainkaan oteta kantaa ulkomaalaislaissa tarkemmin säädeltyyn oikeuslääketieteellisen iänarvioinnin vaikutuksiin alaikäisen asemaan vastanoton majoituspalveluissa. Lakiesityksessä tulisi määritellä edustajan tehtävän lakkaaminen ikätutkimuksen tuloksen jälkeen. Lisäksi laissa tulisi selkeästi ottaa kantaa alaikäiseksi ilmoittautuneen hakijan majoitukseen ja toimeentuloon niissä tapauksissa, jossa henkilön iästä on eriäviä näkemyksiä esim. poliisin ja edustajan välillä.

Rahoitusvastuun jakaminen kunnan ja valtion välillä

On myönteistä, että 7§:n ensimmäisessä momentissa valtion vastaanottotoiminnan järjestämisestä maksamia korvauksia ei enää ole sidottu talousarvion rajoihin voimassa olevan lain tapaan. Tämän lakiesityksen kuntaan sijoittamista ja sijoittumista koskevat säännökset lisännevät kuitenkin pääkaupunkiseudun kunnissa paineita myös palvelujen lisäämiseen ja kasvattavat myös korvausten ulkopuolelle jääviä kustannuksia.

Valtion ja kuntien välinen rahoitusvastuu maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kustannusten tasaamisessa tulisi ottaa uuteen tarkasteluun. Valtion rahoitusosuuden lisääminen tulisi ottaa jatkossa mukaan kaikkiin uusiin maahanmuuttajia koskeviin lakiuudistuksiin, jotka aiheuttavat kunnille kustannusten lisääystä.

EHDOTETTujen SÄÄNNÖSTEN YKSITYISKOHTAINEN TARKASTELU

3 § Määritelmät

Pykälässä tulisi määritellä tarkemmin sellaisten alaikäisten yksiköiden asema, jotka eivät toimi aikuisten vastaanottokeskusten yhteydessä. Lakiesityksen 15 §:ssä alaikäisten ryhmäkodit ja tukiasuntolat luetaan

vastaanottokeskuksiin. Esitetään muutettavaksi:

3) Vastaanotolla vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä niissä järjestettyjen vastaanottopalvelujen kokonaisuutta. Vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin luetaan myös itsenäiset alaikäisyksiköt.

5 § Lain soveltaminen alaikäisiin

Lakiesityksessä esitetään useita rakenteellisia muutoksia alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmään. Suurimmat muutokset koskevat majoitusta eri ikäryhmittäin sekä alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden oikeutta toimeentulotukeen. Lisäksi laissa esitetään muutoksia alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajajärjestelmään.

Lakiesityksessä alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ohjaa viitteellisesti lastensuojelulaki, mutta alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden asema suhteessa lastensuojeluun jää edelleen määrittelemättä ja keskeneräiseksi. Lastensuojelulakia sovellettaisiin lakiehdotuksen mukaan lähinnä majoituksen henkilökunta- ja paikkamitoituksissa. Lastensuojelulaki on kuitenkin huomattavasti laajempi ja sijaishuolto on lastensuojelulain yksi osa-alue. Vastaanottolakiesityksessä alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto määritellään tarkasti vain sijaishuollon osalta.

Yksintulleiden turvapaikanhakijalasten vastaanotossa pitäisi soveltaa myös majoitusta laajemmin lastensuojelun periaatteita. Ryhmä- tai tukiasuntolassa asuvat lapset tarvitsevat myös muita lastensuojeluun liittyviä palveluja kuin pelkästään majoituspalveluja. Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan nyt kuitenkin aiempaa selkeämmin lapsen edun arvioinnin kriteereihin (lastensuojelulaki 4 §) eikä lapsen edun arviointi jää enää vastaanottotyössä epämääräiseksi käsitteeksi.

Alaikäistä koskevien asioiden käsittelyn kiireellisyys ei toteudu tällä hetkellä. Alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijoita majoittava yksikkö ei voi vaikuttaa käsittelyaikojen pituuteen. Turvapaikkapuhutteluihin on nykyisellään ollut jopa 7 - 8 kuukauden odotteluajat. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden asioiden käsittelyyn tulisi osoittaa riittävät puhutteluresurssit.

7 § Kustannusten korvaaminen

Vaikka pykälän ensimmäisen momentin mukaan valtio korvaa

laissa tarkoitettusta toiminnasta aiheutuvat kustannukset, jää toisessa momentissa kustannusvastuu epäselväksi niiden ihmiskaupan uhrien auttamisen osalta, joilla on kotikunta Suomessa.

Voimassa olevan lain 4 §:n kolmannen momentin mukaan "kunnalle voidaan korvata ihmiskaupan uhrille annetuista uhriasemasta johtuvista erityisistä palveluista ja tukitoimista aiheutuvia kustannuksia". Myös lakiuudistuksen jälkeen valtion tulisi vastata uhriasemasta johtuen annettavien erityispalveluiden ja tukitoimien kustannuksista.

10 § Ulkomaalaisen säilöönnoton järjestäminen

Lakiesityksessä ei oteta kantaa alaikäisen yksintulleen turvapaikanhakijan säilöönottoon. Alaikäisen pitäminen aikuisten säilöönottoyksikössä ei ole lapsen edun mukaista. Alaikäisten säilöönnotosta tulisi säätää tarkemmin.

16 § Ilman huoltajaa olevan alaikäisen majoitus

Alaikäiset turvapaikanhakijat majoitetaan pääasiassa ryhmäkoteihin, joihin sovelletaan lastensuojelulain sijaishuollon henkilökunta- ja paikkamitoituksia. Lakiesityksessä määritellään myös tukiasuntolatoiminta, joka on tarkoitettu 16 - 17 -vuotiaiden harjoitteluasumisyksikössä. Lakiesityksessä tukiasuntolotoiminnalle annetaan väljemmät toimintapuitteet kuin ryhmäkodeille.

Lakiesityksessä pitäisi määritellä tarkemmin myös se "muu alaikäiselle tarkoitettu majoituspaikka", johon esityksessä viitataan. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan mm. kansanopistoihin, mutta epäselväksi jää, voidaanko ilmauksella viitata myös lastensuojelulaitoksiin. Lastensuojelulain mukaan kaikista lastensuojelulaitoksiin sijoitetuista lapsista tulee tehdä lastensuojelutarpeen selvitys ja päätös sijoituksesta. Koskeeko tämä myös alaikäisiä turvapaikanhakijalapsia, jos heidät sijoitetaan lastensuojelulaitokseen?

Lakiesityksessä ei oteta kantaa majoituksen väljyyteen ryhmäkodeissa ja tukiasuntoloissa. Lastensuojelulaitoksissa lapsilla on omat huoneet. Ryhmäkodeissa ja tukiasuntoloissa lapset jakavat huoneet muiden lasten kanssa. Apulaisoikeusasiamiehen lausunnon mukaan (1.7.2010) esimerkiksi ryhmäkoti Ingas on kodinomainen yksikkö, mutta lapsilla ei ole mahdollisuutta yksityisyyteen. Lakiesityksen tässä kohdassa pitäisi ottaa kantaa myös majoituksen väljyyteen ja lasten mahdollisuuteen yksityisyyteen.

17 § Yksityismajoitus

Lakiesitys turvaisi voimassa olevaa lakia paremmin lapsen oikeuden pitää yhteyttä sukulaisiinsa ja tarvittaessa asua sukulaisten kanssa. Ryhmäkodin tai vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä tekee perheestä olosuhdeselvityksen sosiaalityön näkökulmasta ja edustaja omasta ja lapsen näkökulmasta. Perheen olosuhdeselvitykseen kuuluu myös perheen kunnan lastensuojelun lausunto. Hyvä, että jokaisen tahon lausunnot vaaditaan vastedes kirjallisena.

Lakiuudistuksen yhteydessä tulisi arvioida tarve johtajan tekemää yksityismajoituspäätöstä koskevalle valitusoikeudelle.

Mihin tahoon "asuinpaikan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä" viitataan? Asia tulisi määritellä pykälässä tarkemmin. Käytännössä ilmoitukset tehdään perheen asuinkunnan maahanmuuttoyksikköön tai alueen sosiaalitoimeen.

19 § Vastaanotto- ja käyttörahan suuruus

Lakiesityksessä esitetään, että kaikki alaikäiset yksintulleet turvapaikanhakijat saisivat lastensuojelun tapaan pienen käyttörahana ja majoittava yksikkö maksaisi lapsen päivittäiset kustannukset. Ryhmäkodissa asuvien alle 16 -vuotiaiden kohdalla käyttöraha on parempi kuin toimeentulotuki, sillä ryhmäkodissa asuessaan lapset saavat ruoan ja välttämättömyystarvikkeet ryhmäkodissa. Käyttörahan suuruus vaikuttaa kuitenkin siihen, että alaikäisyksiköt joutuisivat ostamaan lapsille tarvittavat vaatteet ja muut hygieniä- ja intiimituotteet oman talousarvionsa puitteissa. Tämä jäisi ohjaajien tehtäväksi. Lasten oikeus yksityisyyteen vaarantuu, jos he joutuvat pyytämään kaikki intiimituotteet ohjaajilta.

Yksityismajoituksessa asuvan alaikäisen lapsen toimeentuloon laissa esitetty vastaanotto- ja käyttöraha ei kuitenkaan ole riittävä. Yksityismajoituksessa asuvan lapsen toimeentulotuen määrittelyssä tulisi noudattaa vähintään kohdan 3) mukaista perheensä kanssa asuvan alaikäisen normia.

Käyttöraha ei myöskään ole riittävä niille yli 16 -vuotiaille nuorille, jotka asuvat tukiasuntoloissa. Tukiasuminen perustuu siihen, että pian itsenäistyviä nuoria ohjataan itsenäiseen asumiseen. Nykyisen käytännön mukaan tukiasuntoloissa asuvat nuoret vastaavat itse ruoka- ja muista kuluistaan. Tukiasuntoloissa asuviin nuoriin tulisi soveltaa kohdan 2)

mukaista vastaanottorahan normia, joka ei sisällä ateriapalveluita.

22 § Terveystenhoitopalvelu

Kansainvälistä suojelua saavan henkilön tarve ja oikeus terveydenhoitopalveluihin tulisi määritellä lakiesityksessä tarkemmin. Käytännössä ryhmäkodissa ja tukiasunnossa asuville lapsille ostetaan terveystalvelut yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnallisilla terveystalveluilla ei ole resursseja tehdä maahantulotarkastuksia ja seulontakokeita kaikille turvapaikanhakijoille.

Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden oikeus maahantulotarkastuksiin ja seulontakokeisiin pitäisi sisällyttää lakiin. Lisäksi traumatisoituneet turvapaikanhakijat tarvitsevat erityisiä mielenterveystalveluita.

32 § Päätös auttamista koskevien sääntöjen soveltamisesta

Alaikäiset yksintulleet turvapaikanhakijat ovat ikänsä vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Tästä syystä alaikäisen ihmiskaupan uhrien kohdalla suojeluohjelmaan pääsemisen kynnyksen tulisi olla erityisen matala ja siitä pitäisi säätää laissa.

33 § Moniammatillinen arviointiryhmä

Arviointiryhmän tulisi tarvittaessa kuulla myös alaikäisen edustajaa.

35 § Edustajan määrääminen

Edustajajärjestelmän ylläpidosta ja edustajatoiminnan koordinoimisen päävastuu tulisi olla Maahanmuuttovirastolla tai vastaanottokeskuksista erillään olevalla muulla taholla. Nykyisellään edustajajärjestelmä on varsin sekava. Vastaanottokeskuksen tehtävänä on rekrytoida sopivat edustajat ja perehdyttää heidät tehtäväänsä, Maahanmuuttovirasto puolestaan maksaa edustajien palkkiot.

Edustajien rekrytointi ja perehdyttäminen pitäisi laissa määritellä tarkemmin yhden organisaation tehtäväksi. Tehtävä ei kuulu vastaanottokeskuksille. Vastaanoton prosessien läpinäkyvyyden ja puolueettomuuden kannalta olisi tärkeää, että vastaanottokeskuksesta riippumaton taho koordinoisi edustajatoimintaa.

37 § Edustajan tehtävät

Edustaja toimii lapsen huoltajana, mistä syystä lapselle ei ole virallista mahdollisuutta valittaa edustajan päätöksestä. Myös edustajan päätöksiin pitäisi saada valitusmahdollisuus viranomaispäätösten tapaan.

38 § Edustajan tehtävien lakkaaminen

Lakiesityksessä ei oteta kantaa siihen, miten iänmäärityksen tulokset vaikuttavat edustajan tehtävien lakkaamiseen. Sovelletaanko poliisin määrittelemään ikään kohtaa 1) edustettava tulee täysi-ikäiseksi?

48 § Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Vastaanoton asiakasrekisteristä tulisi voida luovuttaa kotouttamispalveluiden tarjoamisen kannalta olennaisia tietoja myös kunnan viranomaiselle tilanteessa, jossa oleskeluluvan saanut vastaanottokeskuksen asiakas on siirtymässä tai siirtynyt kunnan palveluiden piiriin.

Juha Metso
perusturvajohtaja

Yhteystiedot

Sosiaali- ja terveystoimi
Toimialan esikunta
PL 2
02070 ESPOON KAUPUNKI
Puhelin: 09 81621
Faksi: 09 816 22495
Sähköposti: kirjaamo@espoo.fi