



16.8.2010

Sisäasiainministeriö
PL 26 (Kirkkokatu 12)
00023 VALTIONEUVOSTO

SISÄASIAINMINISTERIÖ

24. 08. 2010

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUS-
KUNNALLE LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VAS-
TAANOTOSTA

Khs 2010-126

Kaupunginhallitus päätti antaa sisäasiainministeriölle ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta seuraavan lausunnon:

Esityksen lähtökohdista

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta koskevan lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on selkeyttää vastaanottoa koskevaa sääntelyä. Tähän pyritään säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta eri laeissa.

Kaupunginhallitus toteaa, että lausunnolla olevan lakiehdotuksen tavoite selkeyttämisestä on lähtökohtana kannatettava. Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton sääntely on kuitenkin nykymuodossaan ja tällä hetkellä vireillä olevissa lakiesityksissä riittämätöntä. Lakiehdotus on osittain vaikeasti tulkittavissa ja sen taloudelliset vaikutukset tulevat olemaan merkittävät niissä kunnissa, joihin maahanmuutto keskittyy.

Pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua tarvitsevien vastaanottoa ja kotouttamista tulisi voida arvioida saumattomana jatkumona. Kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden vastaanoton ja kotoutumisen edistämisen prosessin katkos saattaa entisestään korostua kun kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden vastaanotosta säännellään eri laeissa. Kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden huolenpito ja kotoutumisen edistäminen tulisi parhaiten turvatuksi kokonaisvaltaisen, ylihallintokuntaisen ja pitkäjänteisen asiakastyön edellytykset huomioimalla. Tässä onnistumisessa lainsäädännöllä on suuri merkitys.

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Tilinumero

800012-62637

Y-tunnus

0201256-6

Alv. nro

FI02012566



16.8.2010

Lakiehdotus esitetään käsiteltäväksi eduskunnassa samanaikaisesti kotoutumisen edistämistä koskevan lakiehdotuksen kanssa. Kaupunginhallitus viittaa tältä osin 21.6.2010 antamaansa lausuntoon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. On valitettavaa, ettei lainsäädäntötyössä ole voitu edetä keskeisten säädösten kanssa samanaikaisesti jo valmistelu- ja lausuntovaiheessa.

Kuntiin sijoittaminen ja sijoittuminen

Tässä lakiesityksessä sen enempää kuin kesäkuussa lausunnolla olleessa lakiesityksessä kotoutumisen edistämiseksi pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden 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. Pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden muuttoliike on siinä määrin ennakoimatonta erityisesti Helsingissä, että edellä mainittu suunnitelmallisuus ei toteudu. Kaupunki ei pysty laatimaan realistista suunnitelmaa tilanteessa, jossa Helsinkiin muuttaa merkittävässä määrin omatoimisesti toisesta kunnasta kotipaikan saaneita kotoutumisvaiheessa olevia pakolaisia. Lisäksi oleskeluluvan saaneet kansainvälistä suojelua hakeneet hakeutuvat vastaanottokeskuksista omatoimisesti Helsinkiin jopa poste restante-osoitteeseen kirjautuen, koska eri maistraattien kotikuntaoikeuden myöntämisperusteet ovat erilaisia eri puolella Suomea. Myös ne oleskeluluvan saaneet kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt, joille maistraatti ei ole myöntänyt henkilötunnusta eikä kotikuntaoikeutta, hakeutuvat kunnan palvelujen piiriin. Kotikuntaoikeuden epäämisestä huolimatta perustuslaki, sosiaalihuoltolaki ja toimeentulotukilaki velvoittavat kunnan tarjoamaan tietyt palvelut.

On välttämätöntä, että kotoutumislain ja rekisteröintiä koskevien säännösten suhdetta selkeytetään. 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.

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi>

Puhelin
+358 9 310 1641

Faksi
+358 9 655 783

Tilinro
800012-62637

Y-tunnus
0201256-6
Alv.nro
FI02012566



16.8.2010

Nyt lausuntokierroksella olevan lakiesityksen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 13 §:ssä säännellään vastaanottopalvelujen saajia sekä kestoja koskevia seikkoja. Pykälän 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullisen ajan. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”pääsäännön mukaan oikeus vastaanottopalveluihin päättyisi, kun kansainvälistä suojelua hakeva saisi oleskeluluvan ja tilapäistä suojelua saava jatkuvan oleskeluluvan. Oleskeluluvat saatuaan nämä kyseiset ulkomaalaiset voisivat itsenäisesti hankkia asunnon ja asettua asumaan johonkin kuntaan tai heille osoitettaisiin kotouttamislain 42 §:n mukaisesti kunta, josta heille olisi varattu asunto ja jossa olisi varauduttu heidän kotouttamiseensa.”

Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanoton päättymistä oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ja kuntaan siirtymistä koskeva sääntely on riittämätöntä ja ylimalkaista lausunnoilla olevien lakiesitysten jälkeenkin. Tässä lakiesityksessä korostuu ensisijaisena vaihtoehtona oleskeluluvan saaneen itsenäinen muutto ja vasta toissijaisesti lakiesitykseen kotouttamisen edistämiseksi sisältyvä suunnitelmallinen kuntaan siirtyminen. Lakiesityksen perusteluissa ei myöskään tuoda esille viime vuosina yhä laajamittaisemmaksi käynnystä muuttoliikettä vastaanottokeskuksista suoraan kunnan asukkaaksi poste restante –osoitteeseen kirjautuen. Helsingin sosiaaliviraston maahanmuuttoyksikön uusista omatoimisesti kuntaan muuttaneista kansainvälistä suojelua saavista asiakkaita vuoden 2010 ensimmäisellä puoliskolla oli asunnottomia yhteensä 58 % ja kaikista muuttaneistakin 52 % (uusia asiakkaita ajalla 1.1.2010-30.6.2010 yhteensä 235 henkilöä, joista omatoimisesta kuntaan muuttaneita 212 henkilöä). Osin ilmiö on kytköksissä 17 §:ssä säänneltyyn yksityismajoituksen mahdollistavaan majoitusvaihtoehtoon, osin kuntien nihkeään vastaanottohalukuuteen ja osin rekisteröintiä koskevien säännösten erilaiseen soveltamiseen. Koska kyse on toisaalta monesti hyvin traumatisoituneiden, elämässään monenlaisia menetyksiä kokeneiden ja kansainvälisiltä sota- ja kriisialueilta tulleiden ihmisten elämän rakentamiseen uudessa maassa liittyvistä perusedellytyksistä ja toisaalta myönteisten etnisten suhteiden rakentamiseen yhteiskunnassa liittyvistä kysymyksistä, pitää kaupunginhallitus välttämättömänä, että niin hallituksen esityksessä kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta kuin kotoutumisen edistämiseksi puututaan nykytilanteessa oleviin epäkohtiin esitettyä napakammin ja samalla tehdään muussa lainsäädännössä olevien epätarkoituksenmukaisuuksien poistamisesta esityksiä. Vähintäänkin



16.8.2010

tulisi kahden eri lain samasta prosessin vaiheesta samaan aikaan esittämät tulkinnat ja toimintaa ohjaavat säännökset olla yhdenmukaisia ja riittävän yksityiskohtaisia. Nyt kuntaan siirtymisen prosessi jää käytännössä säätelemättä säädösesitysten ollessa joko nykytilanteessa epärealistisia (suunnitelmallinen kuntaan siirtyminen ns. kuntapaikkojen kautta) tai hallitsematonta muuttoa suosivia.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että jo lakitasolla ilmaistaisiin selkeästi tavoite pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden tasapuolista sijoittumisesta eri puolille maata. Tällöin tulisi myös laissa ilmaista ne vetovoimatekijät, joilla tasapuolista kuntiin sijoittumista tuettaisiin. Hallitsemattoman muuton toteuttamisen siten kuin hallituksen esityksen 13 §:ää koskevissa perusteluissa todetaan, voidaan ennakoida nykyisen käytännön mukaan tarkoittavan pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden entistä vilkkaampaa muuttoa pääkaupunkiseudulle ja etenkin Helsinkiin. Tämä taas merkitsisi entistä voimakkaampia paineita kunnallisten palvelujen järjestämiselle. Ensisijaisena ongelmana nousisi kuitenkin esille yhä suureneva pula asunnoista. Asunnottomuus heti maassaolon alkuvaiheessa on puolestaan omiaan hidastamaan kotoutumista.

Vastaanoton käsitteen laajuus onnistuneessa, kustannustehokkaassa prosessissa

Toimintaa tai lainvalmistelua ei tulisi myöskään ohjata hallintokuntakohtaiset tai lyhyen ajan kustannuslaskelmat, jos yhteiskunnalle syntyviä kokonaiskustannuksia pitkällä aikavälillä voidaan alentaa riittävällä krittisten prosessinvaiheiden resursoinnilla ja menettelytavoista huolehtimalla. Lausunnolla olevassa lakiehdotuksessa vastaanoton määritelmä (3 §) rajautuu pelkästään suojelua hakeneiden toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaanotto voitaisiin kuitenkin käsittää myös laajemmin kansainvälistä suojelua hakevan oikeudellisen aseman käsittelyn sisältäväksi.

Jos poliisin, rajavartiolaitoksen ja maahanmuuttoviranomaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä ei sisällytetä vastaanoton määritelmään, voidaan kysyä, onko lakiesityksen määritelmä vastaanotosta lainkaan paras mahdollinen. Em. toimijoiden käsittelyajoilla on kuitenkin merkittävä vaikutus mm. vastaanoton kestoon. Lakiesityksen mukaisessa vastaanoton määritelmässä vastaanottokeskukset eivät voi vaikuttaa vastaanoton kestoon muussa kuin oleskeluluvan saamisen jälkeisessä kuntaan siirtymisen vaiheessa. Muut vastaanoton kestoon vaikuttavat tekijät (kuulustelujen ja puhuttelujen ajankohtien määrittäminen, hakemuksen käsittelyn kesto) ovat vastaanotto-keskusten toiminnan vaikutusvallan ulkopuolella. Tällä on merkitystä



16.8.2010

myös siihen ,mihin kustannuksiin vastaanottokeskustoiminnassa voidaan vaikuttaa. Merkittävimmin ongelman synnyttäneen kuitenkin se, ettei kansainvälistä suojelua hakevalla ole mahdollista ennakoida oman asiansa käsittelyyn kuluvaan aikaan ja epätietoisuus synnyttää ylimääräistä psyykkistä kuormitusta, joka vastaanottokeskusten tulee huolenpitotehtävää hoitaessaan ottaa huomioon.

Kaupunginhallitus esittää, että lakiesityksessä vastaanoton käsite määriteltäisiin nykyistä laajemmaksi kattamaan koko prosessin. Muussa tapauksessa tulisi esittää säädettäväksi laki kansainvälistä suojelua hakevan toimeentulon ja huolenpidon järjestämiseksi, joka vastaisi paremmin nyt lausunnolla olevan lakiehdotuksen tosiasiallista sisältöä.

Vastaanottoraha toimeentulotuen korvaajana

Hallituksen esityksen mukaan merkittävimmät muutokset lakiesityksessä koskevat vastaanottokeskuksen maksaman taloudellisen tuen irrottamista toimeentulotukijärjestelmästä. Toimeentulotuen sijasta aikuisille turvapaikanhakijoille maksettaisiin jatkossa vastaanottorahaa ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille käyttörahaa. Rahan suuruudesta säädettäisiin vastaanottolaissa. Vastaanottorahan suuruus vastaa esityksen mukaan kansainvälistä suojelua nykyisin hakevalle maksettavaa tukea. Merkittävää taloudellista vaikutusta muutoksella ei arvioida olevan, vaan muutoksella haetaan signaali vaikutusta.

Säännöksen mukaan vastaanottorahan myöntäminen perustuisi samoihin perusteisiin ja edellytyksiin kuin toimeentulotuki. Alaikäiselle ilman huoltajaa olevalle lapselle maksettaisiin kuitenkin käyttörahaa, jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät vastaanottorahalla katettavat menot. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilön ja perheen erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuviin tarpeellisiin harkittuihin menoihin suoritettaisiin täydentävää vastaanottorahaa. Nykyisessä muodossa säännös kuitenkin sulkee pois täydentävään toimeentulotukeen rinnastettavan etuuden maksamisen ilman huoltajaa Suomessa olevalle kansainvälistä suojelua hakevalle vastaanottokeskuksessa asuvalle lapselle. Myös tällaisella lapsella voi olla sellaisia hänen erityisistä tarpeistaan johtuvia menoja, joihin hänellä olisi oikeus saada täydentävää toimeentulotukea. Sekä vastaanottorahan että käyttörahan maksamisen osalta tulee noudattaa soveltuvin osin täydentävän toimeentulotuen myöntämisen edellytyksiä ja perusteita. Lakiesityksessä on siis tältä osin jo poikettu toimeentulotukirinnasteisuudesta.

Toisaalta voidaan kysyä mitä vastaanottorahaan siirtymisellä tavoitellaan ja lopulta saavutetaan? Suomen perustuslaillista vähimmäisturvan



16.8.2010

tasoa muutoksella ei voida laskea. Vastaanottorahan tason ja myöntämisedellytysten tulee jatkossakin vastata toimeentulotukea. Jollei näin olisi, perustuslailliset oikeudet vähimmäisturvasta ja tasa-arvoisesta kohtelusta eivät toteutuisi, ja viimekädessä jouduttaisiin myöntämään toimeentulotukea (perustuslain 19 §:n 1 momentti ja 6 §).

Lakiesitykseen sisältyvät keskeneräiset asiat

Kaupunginhallitus pitää hyvänä lakiesityksen vastaanottopalvelujen tarjonnan yhdenmukaisuuden toteutumista edistäviä tavoitteita sekä sitä, että käytännön soveltamisen kannalta keskeisiä alemmanasteisia säännöksiä nostetaan lakiin.

Puutteena on sen sijaan pidettävä hallituksen esityksen antamisen ajankohtaan liittyvää lain valmistelun keskeneräisyyttä etenkin, kun ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanottoon liittyvät kysymykset on rajattu nyt tehtävän uudistustyön ulkopuolelle ja näiden kysymysten selvittelyn lopullisesta tahtotilasta sen enempää kuin ajankohdasta ei ole hallituksen esitystä annettaessa tietoa. Kaupunginhallitus katsoo, että lastensuojelulain tulisi ensisijaisesti ohjata kansainvälistä suojelua hakevien ilman huoltajaa olevien alaikäisten lasten ja nuorten vastaanoton järjestämistä. Tämän lain valmistelusta irrotetussa selvityksessä tulisi lisäksi arvioitavaksi palvelujen siirtämisen edellyttämä hallinnollinen organisointi ja järjestämisvastuuseen sekä kustannusten jakautumiseen liittyvät kysymykset.

Ellei tarkennetun ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa arvioiva ohjausryhmä esitä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten sisällyttämistä omaan uuteen lakiinsa, tulee lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta suhteellisen pian sen voimaan astumisen jälkeen tehdä ihmiskaupan uhrien auttamista koskeviin säännöksiin muutoksia. On valitettavaa, ettei lainsäädäntötyössä ole voitu edetä keskeisten säädösten kanssa samanaikaisesti.

Rahoitusvastuun jakaminen kunnan ja valtion välillä

Kaupunginhallitus painottaa, että lakiehdotus ja edellä selostetulla tavalla itsenäisen muuton toteuttaminen siten kuin hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, todennäköisesti tarkoittaa pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden entistä vilkkaampaa muuttoa pääkaupunkiseudulle ja etenkin Helsinkiin. Tämä taas merkitsisi entistä voimakkaampia paineita kunnallisten palvelujen järjestämiselle ja kustannusten kasvuille. Ensisijaisena ongelmana nousisi esille myös yhä suureneva pula asunnoista.



16.8.2010

Kaupunginhallitus pitää välttämättömänä, että tämän lakiesityksen yhteydessä viimeistään otettaisiin uudella tavalla tarkasteluun valtion ja kuntien välinen rahoitusvastuu maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kustannusten tasaamisessa.

Valtion rahoitusosuuden lisääminen tulisi ottaa jatkossa mukaan kaikkiin uusiin maahanmuuttajia koskeviin lakiuudistuksiin, jotka aiheuttavat kunnille kustannusten lisäystä.

Ehdotettujen säännösten yksityiskohtainen tarkastelu:

Lain tarkoitus (1 §)

Kaupunginhallitus esittää, että lain ensimmäinen säännös muutetaan kuulumaan seuraavasti: Tämän lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset, *ellei hän saa toimeentuloaan ja huolenpitoaan muun lainsäädännön perusteella*. On huomattava, että joidenkin kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla vastaanottokeskuksen järjestämä toimeentulo ja huolenpito keskeytyy mm. säilönoton johdosta.

Määritelmät (3 §)

Sen lisäksi mitä edellä on jo esitetty määritelmään liittyen tulisi kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen kolmannen kohdan vastaanottoa koskeva määritelmä on kirjattu liian rajoittavasti ja esittää, että kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti: *vastaanotolla* vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä *niiden järjestämien* vastaanottopalvelujen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen. Lakiesityksen sanamuoto *niissä järjestettyjen ehdotetaan siis korjattavaksi* muodolla *niiden järjestämien*, koska vastaanottopalveluja voidaan järjestää myös muualla ja muualta kuin vastaanottokeskuksissa.

Lain soveltaminen haavoittuvassa asemassa oleviin (6 §) sekä terveydenhuoltopalvelut (22 §)

Ehdotuksen 6 §:n mukaisesti haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioiminen on tärkeää, mutta koska säädöksen sen

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Tilinro

800012-62637

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



16.8.2010

enempää kuin sen taustalla olevan vastaanottodirektiivin luettelo ei ole tyhjentävä, olisi haavoittuvan aseman arvioinnin toteuttamisesta hyvä säätää yksityiskohtaisemmin.

Yksityiskohtaisempaa säätelyn tarvetta lisää mm. se seikka, että myöhemmin lakiesityksessä terveydenhuoltopalveluja koskevassa säännöksessä (22 §) esitetään että tässä säännöksessä (6 §) tarkoitetulla henkilöllä on oikeus terveydenhuoltopalveluihin samoin perustein kuin henkilöllä, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä tai siihen liittyvästä hoidosta. Vastaavasti laillistettu hammaslääkäri päättää potilaan hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä tai siihen liittyvästä hoidosta. Edellä mainittuun lakiin perustuen haavoittuvassa asemassa olevan terveydenhuoltoon liittyvien erityistarpeiden huomiointi jää lääkärin vastuulle mutta vastaavaa arviointitahoa ei ole muiden esim. sosiaalipalvelujen suhteen määritetty. Perusteluosassa esiin nostettu vastaanottokeskuksessa työskentelevien ohjaajien seuranta ei myöskään toteudu yksityismajoituksessa asuvien henkilöiden kohdalla, jolloin haavoittuvassa asemassa olevan henkilön erityistarpeet voivat jäädä huomaamatta. Henkilön haavoittuvan aseman ja siitä johtuvien erityistarpeiden selvittäminen yksilöllisesti edellyttää siten riittävää vastaanottotyön resurssointia etenkin yksityismajoituksessa asuvien mutta myös vastaanottokeskuksessa asuvien kohdalla.

Kansainvälistä suojelua hakevien terveystalvet terveydenhoitajien antamaa palvelua lukuun ottamatta ovat Helsingissä yksityisen lääkäriaseman tuottamia ja siten palveluntuottajan lääkärin työtä ei välttämättä ensisijaisesti ohjaa perusteet, joilla kuntalainen saa julkisia terveydenhuoltopalveluja. Lakiesityksestä ei käy riittävän selvästi ilmi tarkoitetaanko oikeudella terveydenhuoltopalveluihin samoin perustein kuin henkilöllä, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta sitä, että henkilö on oikeutettu saamaan palvelut julkisesta terveydenhuoltopalvelujärjestelmästä vai ainoastaan samoin perustein. Mikäli lakiesityksessä tarkoitetaan palvelujen saamista samoin perustein esim. yksityiseltä lääkäriasemalta, saattaa oikeus jäädä toteutumatta esim. siitä syystä, ettei löydy lääkäriä, joka ottaisi asiakkaan hoidettavaksi. Etenkin psyykkisesti huonokuntoisille on vähän hoitavia tahoja ja hoitoonohjaus on vaikeaa. Myös kidutettujen kuntoutuskeskuksen palvelujen piiriin pääsyn odotusaika on noin kuusi kuukautta.

Kustannusten korvaaminen (7 §)

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi>

Puhelin
+358 9 310 1641

Faksi
+358 9 655 783

Tilinro
800012-62637

Y-tunnus
0201256-6
Alv.nro
FI02012566



16.8.2010

Säännöksen 1 momentin mukaan valtio korvaisi lakiesityksessä tarkoitettua toiminnasta aiheutuvat kustannukset. On myös huomattava, että kansainvälistä suojelua hakevat hyödyntävät myös majoituspaikkakuntansa muita kuin vastaanottokeskusten järjestämiä palveluja mm. kirjastopalveluja ja siten valtio ei kaikilta osin korvaa heidän saamiaan palveluja ainakaan täysimääräisesti. Kansainvälistä suojelua hakevat saattavat hakeutua myös esimerkiksi paikkakunnalla sijaitsevan aikuisoppilaitoksen kursseille ja saada opetusta samoista resursseista kuin kuntalaisetkin.

Muu kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskus (10 §)

Säännöksen 2 momentin mukaan muun kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen perustamista koskeva sopimus *sisältää määräykset, jotka koskevat* 1) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen tiloja ja henkilökuntaa; 2) vastaanottopalvelujen järjestämistä tätä lakia ja hallinnon yleislakeja noudattaen; 3) kustannusten korvaamista; 4) ohjausta ja valvontaa; 5) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen laajentamista, supistamista ja lakkauttamista; sekä 6) valmiussuunnitelmaa. Säännöstä tulisi muuttaa seuraavasti: ...*perustamista koskevan sopimuksen tulee sisältää mm. määräykset, jotka koskevat* ... Sopimusta koskevat määräykset eivät siten olisi esitetty säännöksessä tyhjentävästi, mikäli muita määräystarpeita sopimusta tehtäessä nousisi esille.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sopimuksessa todettaisiin vastaanottopalvelujen järjestäminen tämän lain mukaisesti sekä vastaanoton käytännön toimintaan liittyvä Maahanmuuttoviraston suunnittelu- ja ohjausvastuu sekä Maahanmuuttoviraston ja Valtiontalouden tarkastusviraston oikeus tarkastaa palveluntuottajan tilinpitoa vastaanottopalvelujen järjestämisen osalta. Kansainvälistä suojelua hakevien määrän vaihtelun ja siihen liittyvän vastaanottotoiminnan joustavuustarpeen vuoksi sopimukseen olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan välttämätöntä kirjata myös määräykset vastaanotto- ja järjestelykeskuksen paikkamäärän lisäämisestä ja vähentämisestä sekä keskuksen lakkauttamisesta. Valmiussuunnitelman laatimista koskeva määräys tähtäisi riittävän joustavuuden varmistamiseen, kun on äkillinen tarve lisätä vastaanottoaikoja ja henkilökuntaa poikkeuksellisen paljon. (s. 43).

Säännöksessä ja etenkin siihen pohjautuvassa sopimuksessa tulisi määritellä myös ne seikat, joista palveluntuottaja vastaa sekä palvelun sisällön ja laadun määrittelyssä ja yleensä ohjauksessa noudatettavat menettelytavat. Käytännön toiminnan ohjauksen tullessa palveluntuottajan ulkopuolelta voi palveluntuottaja joutua tilanteeseen, jossa sen



16.8.2010

toiminta palveluntuottajana asettaa sen vastakkaiseen asemaan suhteessa emo-organisaationsa intresseihin. Tällaisesta tilanteesta esimerkkinä toimii tämän hetkinen kansainvälistä suojelua hakevien EU-kansalaisten keskittäminen kauttakulkukeskuksiin ja etenkin Helsinkiin. EU-kansalaisten kansainvälisen suojelun hakeminen saattaisi jopa olla vähäisempää, mikäli laaja kaupunkimainen miljöö erilaisine mahdollisuuksineen ei olisi tukemassa halua jättää perusteettomiakin hakemuksia. Ohjauksessa noudatettavien menettelytapojen tulisi koskea myös määräyksiä vastaanottokeskuksen paikkamäärän muutoksista tai valmiussuunnitelman toteuttamisesta.

Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä (11 §)

Säännöksessä ehdotetaan, että kunnan olisi valtioneuvoston niin asetuksella säätäessä perustettava järjestely- tai vastaanottokeskus ja ylläpidettävä sitä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määräys pyrittäisiin kohdistamaan kuntaan, jonka kanssa on sovittu laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta mutta määräys saatettaisiin joutua kohdistamaan myös kuntaan, jolla ei ole varautumissuunnitelmaa, jos sinne saapuisi lyhyessä ajassa suuri määrä ulkomaalaisia tai siellä olisi käytettävissä vastaanottoon soveltuvat tilat.

Perustuslain 121 §:n 2 momentti ja kuntalain 2 §:n 1 momentti edellyttävät, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Alemenasteisilla säännöksillä voidaan vain täsmentää lain säännöksiä.

Ehdotuksen 11 §:n 3 momentti ei ole riittävän täsmällinen eikä siitä ilmene selkeästi perusteita velvoitteelle perustaa järjestely- tai vastaanottokeskus. Velvollisuus perustuu toisaalta siihen, että ulkomaalaisten sijoittaminen kuntaan on olosuhteet huomioon ottaen perusteltua ja toisaalta siihen, että kunta on tehnyt Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitetun sopimuksen.

Säännöstä tulisi täsmentää.

Tietojen antaminen (14 §)

Säännöksen 2 momentissa esitetään, että vastaanottokeskus antaa ensimmäisessä momentissa tarkoitettuja tietoja vastaanottokeskukseen majoittumisen jälkeen. Tiedot annetaan mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin 15 päivän kuluessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä ja tilapäistä suojelua saavan henkilötietojen rekisteröinnistä. Koska kansainvälistä suojelua hakevalle ei ole säädetty velvollisuutta ilmoittautua tai majoittua vastaanottokeskuk-



16.8.2010

seen, ei vastaanottokeskus voi täyttää säännöksen velvoitetta tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakeva ei ilmoittaudu tai majoitu vastaanottokeskukseen. Säännöstä tulisi muuttaa seuraavasti: Tiedot annetaan mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin 15 päivän kuluessa kansainvälistä *suojelua hakevan ilmoittautumisesta* vastaanottokeskukseen.

Säännöksen 3 momentissa todetaan, että tiedot annetaan kirjallisesti kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että tietojen antamisessa huomioidaan mm. luku- ja kirjoitustaidottomien tai näkövammaisten asema.

Majoitus vastaanottokeskuksessa (15 §) ja valituskielto (53 §)

Säännöksen 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan vastaanottokeskukseen, joihin luetaan myös alaikäisten ryhmäkodit ja tukiasuntolat. Koska nopeissa paikkamäärien lisäyksiä koskevissa tilanteissa voi olla tarpeen majoittaa myös muihin majoitusvaihtoehtoihin (esim. motelliin, sairaalan asuntolaan) on säännös kaupunginhallituksen mielestä kirjoitettu liian rajoittavasti, jonka vuoksi säännöstä tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon ... majoitetaan vastaanottokeskukseen, joihin luetaan myös alaikäisten ryhmäkodit ja tukiasuntolat *tai muuhun vastaanottokeskuksen järjestämään majoitukseen*.

Säännöksen 2 momentin mukaan majoittamisesta ja siirrosta päättää vastaanottokeskus. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan alaikäisten vastaanottokeskuksessa ilman huoltajaa olevien siirtoja keskukselta toiseen tulisi välttää mm., koska vastaanottodirektiivin 19 artiklan 2 kohta velvoittaa rajaamaan alaikäisten asuinpaikan muutokset mahdollisimman vähin. Ottaen huomioon ehdotuksen 53 §:ään sisältyvän kiellon valittaa vastaanottokeskuksesta toiseen siirtämistä koskevista päätöksistä säännös on perusoikeusnäkökulmasta katsoen ongelmallinen. Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Majoittamisesta ja siirrosta päätettäessä kyseessä on henkilön, varsinkin lapsen, oikeusturvaa koskeva päätös. Myös lastensuojelulain (LsL) mukaiset lapsen sijoituspaikkaa koskevat päätökset sekä avo- huollossa (LsL:n 37 §) että sijaishuollossa (LsL:n 23 §:n 3 mom.) ovat muutoksenhakukelpoisia lain 89 ja 90 §:n perusteella.



16.8.2010

Valituskiellon sisältävän 53 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat varsin niukat eikä valituskieltoon oteta myöskään kantaa ehdotuksen kohdassa 4, jonka vuoksi kaupunginhallitus katsoo, että ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista tulisi selkeästi ilmetä perusteet valituskiellolle, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen majoitus (16 §)

Säännöksessä on viittaukset lastensuojelulakiin ryhmäkodissa hoidettavien lasten määrän, henkilöstömitoituksen ja pätevyysvaatimusten osalta. Sen sijaan ehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, voiko ja miten ryhmäkotiin sijoitettuihin lapsiin kohdistettaisiin rajoitustoimenpiteitä. Kun kansainvälistä suojelua hakevien lasten, etenkin ilman huoltajaa saapuvien, kokemukset lähtömaissa ja matkalla Suomeen ovat usein saattaneet olla varsin traumatisoivia, on varsin todennäköistä, että nämä kokemukset heijastuvat lasten sellaisena käyttäytymisenä, johon on lapsen oman tai muiden lasten terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi puututtava.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on asiasta todettu seuraavaa:

”Jos 16–17 -vuotiaalla alaikäisellä olisi... mainittuja vaikeita ongelmia, kuten huume- tai muita päihdeongelmia, psykiatrisia ongelmia tai vakavia käyttäytymishäiriöitä, hänet tulisi majoittaa ryhmäkotiin ja tarpeen mukaan tehdä lastensuojelulain mukainen ilmoitus kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle.” (s. 50).

Ilmausta ei voine pitää onnistuneena. Jos lapsi oireilee mainitulla tavalla, turvapaikan hakijoiden vastaanottoa harjoittavan yksikön palveluksessa olevilla henkilöillä on lastensuojelulain 25 §:n 1 momentin 10 kohdan perusteella ehdoton velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus. Ilmoituksen saatuaan lastensuojelun työntekijä voi tarvittaessa tehdä päätöksen lapsen kiireellisestä sijoittamisesta (LsL:n 38 §). Kiireellisesti laitoshuoltoon sijoitetun lapsen itsemääräämisoikeutta voidaan lastensuojelulaissa säädettyjen edellytysten täytyessä rajoittaa lain 11 luvun säännösten mukaisesti. Menettely tulisi sisällyttää säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tai lisätä 16 §:ään 5 momentti, jonka mukaan tilanteissa, joissa lapsen vaikea oireilu edellyttää hänen perusoikeuksiinsa puuttumista, noudatetaan lastensuojelulain 25 §:n sekä tarvittaessa 38 §:n ja 11 luvun säännöksiä.

Toisin kuin ryhmäkodissa, 16 vuotta täyttäneille ilman huoltajaa oleville lapsille tarkoitettuun tukiasuntolaan ei sovellettaisi lastensuojelulain 59 §:n säännöksiä yhdessä hoidettavien määrästä. Poikkeamisen perusteeksi esitetään toiminnan luonne ja tukiasumisen kohderyhmä.



16.8.2010

Usein yksinään maahan saapuneet ja täällä ilman vanhempiaan ja muita läheisiään olevat 16–17 -vuotiaat lapset ovat täysin uudessa ympäristössä ja epätietoisia omasta tulevaisuudestaan. Lisäksi he saattavat olla huolissaan perheistään ja järkyttyneitä usein vaikeista matkustusolosuhteista Suomeen sekä lähtömaansa kokemuksista. He ovat haa-voittuvia ja turvattomia ja siksi heille tulisi turvata samantasoinen hoito ja huolenpito kuin lastensuojelulaissa tarkoitetuissa lastensuojelulaitoksissa.

Tukiasuntoloiden toimintaan tulisi soveltaa samoja säännöksiä hoidettavien lasten määrästä ja henkilöstömitoituksesta kuin ryhmäkotien.

Yksityismajoitus (17 §)

Säännöksen 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava voivat järjestää majoituksensa itse. Heidän on ilmoitettava kirjallisesti osoitteensa ja esitettävä vuokrasopimus tai selvitys yksityismajoituksesta vastaanottokeskukselle, jonka asiakkaaksi heidät on rekisteröity. Nykyisessä voimassa olevassa laissa on kansainvälistä suojelua hakevan edellytetty ilmoittavan osoitetietonsa asianmukaisesti muiden palvelujen saamisen ehtona ja siten uusi sää-dös helpottaisi yksityismajoitukseen siirtymistä ja heikentäisi majoituksen hallittavuutta niin ettei vastaanottokeskuksella ole mahdollisuutta puuttua epäasiallisiin asuinolosuhteisiin.

Koska henkilö ei yksityismajoitukseen siirtyessään saa tukea asumiskustannuksiinsa, näyttäytyy yksityismajoitus vastaanottokeskusmajoitusta edullisemmalta majoitustavalta. Yksityismajoituksen on nähty myös ylläpitävän kansainvälistä suojelua hakevan toimintakykyä paremmin yllä kuin vastaanottokeskusmajoitus, jossa laitostumisen vaaraa pyritään erilaisella työ- ja opintotoiminnalla ehkäisemään. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa yksityismajoituksessa asumisen suosiminen on johtanut kansainvälistä suojelua hakevien ja heidän majoittajiensa ahtaaseen asumiseen, pimeisiin vuokramarkkinoihin ja kansainvälistä suojelua hakevien keskittymiseen suuriin kaupunkeihin, jolloin kunnat eivät ole enää voineet tarjota välttämättömiä palveluita. Suomen kanalta olisikin siksi tärkeää huolellinen yksityismajoituksen haittojen ja hyötyjen analyysi sekä niiden tukimuotojen luominen, joilla yksityismajoitusta voitaisiin pitää varteenotettavana majoitusvaihtoehtona ilman että siitä aiheutuvat haittavaikutukset lisääntyisivät.

Ehdotetussa muodossa säännöstä on pidettävä riittämättömänä ja siihen tulisi lisätä paitsi nykyisen lain mukainen velvoite osoitetietojen il-



16.8.2010

moittamisesta muiden palvelujen saamisen ehtona myös säännökset riittävän väljästä asumisesta niin yksinäisen kuin perheellisenkin kohdalla, yksityismajoituksessa asuvan oikeudesta käyttää tiloja asumiseensa myös päiväaikaan, vastaanottokeskusten velvollisuudesta järjestää myös yksityismajoituksessa asuville työ- ja opintotoimintaa sekä yksityismajoituksessa asuvan mahdollisuudesta saada riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jotta mahdollisiin hyväksikäyttö- tms. tilanteisiin kyettäisiin puuttumaan. Yksityismajoituksessa asuva kansainvälistä suojelua hakenut henkilö tarvitsee etenkin oleskeluluvan saatuaan riittävää neuvontaa kyetäkseen tekemään omaan etuunsa nähden tarkoituksenmukaisia päätöksiä ja ymmärtääkseen, ettei mahdollisesti tule saamaan asuntoa kunnasta, jossa on oleskellut kansainvälistä suojelua koskeneen hakemuksensa käsittelyajan. Usein oleskeluluvan saamisen jälkeen yksityismajoituksessa asuneella ei ole enää mahdollisuutta jäädä asumaan hakemuksensa käsittelyn aikaisen majoittajan luokse ja siten yksityismajoituksessa asunut huomaa olevansa asunnottoman tilanteessa, jossa voimavarojen tulisi suuntautua kotoutumiseen. Etenkin psyykkisesti huonokuntoisilla asunnottomuuden riski oleskeluluvan saamisen jälkeen kasvaa, koska yhteisasuminen sairastuneen kanssa voi olla raskasta.

Etenkin laajamittainen yksityismajoitus vaatii yhteistyötä vastaanottokeskusten ja kunnan palvelujärjestelmän välillä, sillä samalla kun pidetään huolta kansainvälistä suojelua hakeneesta, tulee muistaa pitää huolta myös majoittajasta. Myös tiedonkulku yksityismajoituksessa asuvien henkilöiden määrästä vastaanottokeskusten ja kuntien välillä on tärkeää, koska se auttaa kuntia varautumaan tuleviin uusiin kuntalaisiin.

Vastaanotto- ja käyttöraha (18–21 §)

Aiemmin tässä lausunnossa vastaanottorahasta ja käyttörahasta esitettyjen näkemysten lisäksi on syytä painottaa vielä alaikäiselle ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnettävän *täydentävän käyttörahan* myöntämisen velvoitteesta. Tätä voidaan perustella sillä, että vastaanottokeskuksessa lapsen saama hoito, huolenpito ja palvelut eivät ole sellaisenaan rinnastettavissa vastaaviin lastensuojelulain mukaisessa perhehoidossa ja laitoshuollossa annettaviin palveluihin. Näin ollen, ja toisin kuin säännöksen perusteluissa katsotaan, myöskään lastensuojelulain 55 §:n 2 momentissa säädettyä käyttövarojen määräytymistä ei tulisi sellaisenaan ottaa säädettävään lakiin.



16.8.2010

Tämän ja jo aiemmin tässä lausunnossa sanotun johdosta 18 §:n 3 momenttia tulisi täydentää seuraavasti: "Täydentävä vastaanottoraha ja täydentävä käyttöraha kattavat..." "

Vaikka tarkoituksena on ollut eriyttää vastaanotto- ja käyttöraha toimeentulotuesta, kaupunginhallitus katsoo, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn toimeentulon vähimmäisturvan ja 6 §:n edellyttämän yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi 18 §:n 3 momenttiin tulisi lisätä seuraava virke:

"Täydentävää vastaanottorahaa ja täydentävää käyttörahaa myönnettäessä noudatetaan soveltuvien osin, mitä toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä on säädetty täydentävästä toimeentulotuesta."

Työ- ja opintotoiminta (25 §)

Säännöksen 1 momentin mukaan vastaanottokeskus järjestää opinto-toimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi.

Säännöksen 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vastaanotto- ja käyttörahan vähentämisestä enintään 20 prosentilla korkeintaan kahden kuukauden ajan, jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta. Vähennys ei saisi vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä se saa olla muutenkaan kohtuutonta. Vähennyksen kohtuuttomuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon henkilön fyysinen ja psyykinen terveys, perhetilanne ja muut hänen toimintakykynsä ja osallistumismahdollisuuksiinsa vaikuttavat tekijät.

Nykyisessä laissa olevaa muoto *voidaan järjestää* on kannatettavampi, koska etenkin kauttakulkukeskuksissa lakiesityksen ehdottomampi sanamuoto on vaikea toteuttaa. On myös todettava, että työ- ja opinto-toiminnasta maksettavalla pienehköllä palkkiolla voisi olla kannustavampi vaikutus toimintaan osallistumiseksi ja sen lisäksi sen toteuttaminen ei vaatisi vastaavalla tavalla henkilötyövuosia kuin mitä sanktion toteuttaminen. Palkkio voisi olla käytännössä esim. kuntouttavan työtoiminnan toimintarahana kaltainen tuki.

Edustajan tehtävän lakkaaminen (39 §)

Ehdotuksen 35 §:n mukaan mm. kansainvälistä suojelua hakevalle alaikäiselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edusta-

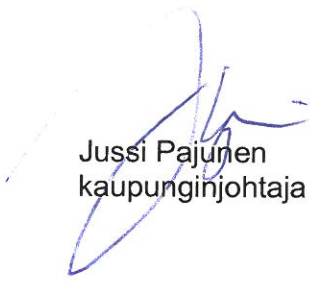


16.8.2010

jaa, määrätään käräjäoikeuden päätöksellä edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa alaikäisen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista (37 §:n 1 mom.).

Edustajan tehtävä lakkaa mm., kun edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja (39 §:n 1 mom:n 3 k.). Muu laillinen edustaja on esimerkiksi sosiaalilautakunta, jonka huostassa lapsi on. Lastensuojelulain 45 §:n 1 momentin nojalla sosiaalilautakunnalla on oikeus huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi päättää huostassa olevan lapsen olinpaikasta sekä hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä näiden toteuttamiseksi tarpeellisesta opetuksesta ja terveydenhuollosta. Sosiaalilautakunnalla ei ole esimerkiksi oikeutta käyttää puhevaltaa lapsen kansalaisuutta koskevista tai taloudellisista asioista, eikä oikeutta päättää lapsen nimestä tai uskonnosta. Edellä sanotun johdosta säännöksessä tulisi säätää viranomaisten velvollisuudeksi ryhtyä edustajan tehtävän lakatessa tarvittaessa toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi lapselle.

HELSINGIN KAUPUNGINHALLITUS



Jussi Pajunen
kaupunginjohtaja



Anja Vallittu
kaupunginsihteeri