

11.08.2010

Sisäasiainministeriö

Viite Lausuntopyyntönnä 24.6.2010

LAUSUNTO

Sisäasiainministeriö on 24.6.2010 päivätyllä kirjeellään (STM/2760/2010) pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon valmistelemastaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (vastaanottolaki). Sosiaali- ja terveysministeriö on pyynnöstä saanut lausuntoaikaa yli määräjän (6.8) 13.8 saakka.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Sisäasiainministeriön esitys on osa laajaa Eduskunnan käsittelyyn annettavaa uudistuskokonaisuutta, jossa eriytetään kahdeksi laiksi yhtäältä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestelyt ja toisaalta maahanmuuttajien kotoutumista koskeva sääntely. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kotoutumislakiehdotuksesta lausunnon kesäkuussa. Käsillä olevaan vastaanottolakiehdotukseen kiinteästi liittyvä ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntöhanke on valmistumassa sisäministeriössä. Myös muita molempiin ehdotuksiin liittyviä lakiuudistuksia on valmisteilla tai on juuri ollut Eduskunnan käsittelyssä (inkeriläiset paluumuuttajat, EU:n paluudirektiivi, turvapaikkaa hakevien unionikansalaisten vastaanotto).

Uudistushanketta voidaan pitää tarpeellisena ja ajankohtaisena. Kuten ehdotuksen johdannossa todetaan, uudistushankkeen aikataulu on ollut vaativa. Ehdotukseen liittyvä kotoutumislakiesitys (STM:n lausunto STM/2297/1020) on jatkotyön kohteena sisäasiainministeriössä. Lausunnossaan STM kiinnitti huomiota seikkoihin, joiden ratkaisu vaikuttaa ministeriön kantaan myös käsillä olevaan lakiehdotukseen.

a) Lähtökohdat

Ehdotuksen perusteluosiossa (luku 2.1, lainsäädäntö ja käytäntö) esitellään uudistuksen lähtökohdaksi perustuslain 19 § (oikeus sosiaaliturvaan). Ehdotuksen tekstissä tarkoitetaan asiallisesti kuitenkin vain 19 pykälän 1. momenttia (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon). Esimerkiksi ehdotetun lain 1 § perusteluteksti (s. 37) käsittelee ainoastaan perustuslain 19 § 1 momenttia välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon antamisesta.

Toisaalta ehdotuksen 3 §:ssä ”vastaanotolla” tarkoitetaan tätä laajemmin ”toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä vastaanotto- tai järjestelykeskuksessa”. Jää avoimeksi, onko kyse ainoastaan



välttämättömäksi katsotusta suojasta sekä se, mikä katsotaan välttämättömäksi ja mitä ehdotuksessa käytetty laajempi termi sisältää.

Uudistuksen lähtökohdaksi mainitaan (luku 3) myös turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien säädösten nostaminen perustuslain edellyttämällä tavalla lain tasolle. Tätä tavoitetta voidaan pitää tervetulleena.

Ehdotuksen lähtökohtia kuvaavassa luvussa ei esitellä ensisijaisia Suomen turvapaikkapolitiikan ja pakolaisten vastaanottoa koskevan lainsäädännön perusteita ja tavoiteasiakirjoja.

Luvussa ei käsitellä myöskään hallituksen tekemiä turvapaikka- ja ihmisoikeuspoliittisia linjauksia (esimerkiksi ihmisoikeuspoliittinen selonteko VNS 7/2009).

Esityksen katsaus YK:n (etenkin UNHCR) ja kansainvälisen oikeuden säädöstöön on pintapuolinen. Suomessa tehtävien uudistusten kannalta keskeinen muuttuja, Euroopan unionin yhteinen turvapaikkapolitiikka ja unionin lainsäädäntö (esimerkiksi vastaanottodirektiivi, Tukholman ohjelma, Lissabonin sopimus 2009 sekä unionin tuomioistuimen tuomiokäytäntö) kuvataan hyvin niukasti ja vain peruspiirteittäin.

Suomessa turvapaikanhakijoille annettavien vastaanottopalvelujen kuvaus jää ehdotuksen perusteissa ohueksi. Ehdotus sisältää voimassa olevan normituksen kuvauksen, mutta asiakkaiden tarpeet, elinolot ja vallitsevat vastaanottokäytännöt variaatioineen jäävät vaille huomiota.

Oleskeluluvan Suomesta saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittumiseen esitetään ehdotuksessa merkittäviä muutoksia, mutta nyt käytössä olevaa neuvottelukäytäntöä kuntien kanssa ja sen mahdollisia epäkohtia ei ehdotuksessa esitellä.

Esityksen vaikutusten arviointi (luku 4) ei sisällä arvioita kustannusten kohdistumisesta eikä kustannusten kasvusta tai niiden vähenemisestä. STM katsoo, että tältä osin ehdotus on vielä puutteellinen ja sitä tulisi täydentää. Jo ehdotettu terveydenhuoltopalvelu-uudistus sekä ehdotus turvapaikanhakijan omaehtoisesta kuntaan siirtymisestä ovat taloudellisesti merkittäviä muutoksia.

STM esittää poistettavaksi lakiehdotukseen kuulumattomana pohdinnan, että vaihtoehtoisesti säädettäisiin turvapaikkaa hakevien lasten siirtämisestä kunnan lastensuojelutoimen vastuulle vastaanottokeskuksilta (Johdanto ja mm s. 31).

Erityiset huomiot

1. Vastaanottopalvelut

Vastaanottona tarjottuja palveluja ovat ehdotuksen mukaan mm majoitus, ”sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut”, vastaanotto- ja käyttöraha (nykyinen turvapaikanhakijan toimeentulotuki) ja ”muu välttämättömien perustarpeiden turvaaminen”. Palvelut järjestää vastaanottokeskus (ehdotuksen 12 §).

Ehdotuksen pykälätekstistä saa käsityksen, että tarkoituksena olisi tarjota asiakkaille nykyistä laajemmat sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, koska voimassa olevan lain 19 § 1 momentin mukaan



”... vastaanottona järjestetään ... välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut, ... ja muu välttämättömien perustarpeiden turvaaminen. (...)”

Erityisperustelujen mukaan ehdotettu säännös kuitenkin vastaisi edellä olevaa voimassa olevan lain 19 §:n 1 momenttia, ja kyse olisi siten ”välttämättömistä” palveluista. STM katsoo, että välttämättömiksi katsotuille palveluille tulisi antaa määritelmät perustelutekstissä (Ks. myös myöhemmin kappaleet 1.d ja 1.e).

1. a) Vastaanottokeskus

Vastaanottopalvelujen järjestämisestä vastaa vastaanottokeskus (ehdotuksen 12 §). Vastaanottokeskuksen tehtäviä ja asiakkaita ajatellen (etenkin lapset, haavoittuvassa asemassa olevat sekä yksikön vastuu terveydenhuollosta) olisi luontevaa edellyttää, että kunkin vastaanottokeskuksen käytössä tosiasiallisesti on terveydenhoitaja ja sosiaalityöntekijä. STM katsoo, että tämä voitaisiin lisätä esimerkiksi 12 §:ään.

Ehdotuksessa säädetään suhteellisen yksityiskohtaisesti erityisten järjestelykeskusten perustamisesta poikkeustilanteeksi katsottavassa väestön laajamittaisen maahantulon yhteydessä (joukkopako). Esimerkiksi yksikön tarjoama asuintila, työntekijöiden määrän suhde asiakasmäärään ja vanhusten ja sairaiden tarvitseman tilan asianmukaisuus on määritelty (11 §). Tähän nähden olisi perusteltua, että vastaanottokeskuksen osalta suoritettaisiin samanlaista määrittelyä esimerkiksi lasten tarpeiden ja yksityiselämän ja perhe-elämän suojan tarpeiden sekä henkilöstön osalta.

1. b) Asuminen, majoitus ja sijoitus

Majoitus on vastaanottopalvelu, jota esitellään ehdotuksessa vaikeaselkoisesti. Selvää rajanvetoa ei tehdä ”*asumisen*” ja ”*majoituksen*” (12 §, 15 §, 16 §, 17 §) välillä, vaan samaa asiaa kuvaamaan käytetään sekä termiä asuminen että majoitus. Alaikäisten kohdalla ”majoitus” tarkoittaa 16 §:n perusteluista päätellen yleensä vastaanottopalvelua, osittain kuitenkin tarkoitetaan sijoittamista ainakin kansanopistoon (”muu majoitus”) tai kuntaan sukulaisen luo ja jopa lastensuojelun ”sijaisperheeseen”.

STM korostaa että lakiehdotuksessa on mainittava selkeästi, ettei vastaanottokeskus suorita lastensuojelulain tarkoittamia viranomaistehtäviä.

Vastaanottolaki koskee tilannetta ennen päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä tai sen epäämisestä. Ehdotuksessa käytetty termi ”asuminen” viittaa siihen, että kyseessä olisi pitempiaikainen Suomessa oleskelu tai maahan jääminen. Asumisen tulisi olla kyseessä vasta oleskeluluvan saamisen ja kuntaan siirtymisen jälkeen.

STM katsoo, että nämä epäselvyydet tulisi poistaa. Vastaanottokeskuksen välitön, pysyvä ja täysi vastuu asiakkaistaan silloin, kun he saavat vastaanottopalveluja, tulisi kirjata lakiehdotukseen selkeästi.



1. c) Vastaanotto- ja käyttöraha

Vastaanottokeskuksen myöntämästä toimeentulotuesta turvapaikanhakijalle luovutaan, ja käyttöön otetaan vastaanottoraha ja käyttöraha sekä täydentävä vastaanottoraha. Etuudet luetaan vastaanotto-palveluihin (12 §, 18 §). STM pitää muutosta kannatettavana.

Uudistuksen perusteluna esitetään (s. 31), että Suomessa turvapaikanhakijalle maksettava toimeen-tulotuki näyttää olevan korkeampi kuin muissa maissa ja että tuki on ehkä houkutelut perusteetto-mia turvapaikanhakijoita sekä että tuki soveltuu joiltain osin hankalasti vastaanottotoimintaan. Viit-teitä asiasta suoritettuihin tutkimuksiin ei esitetä. Ehdotuksen katsaus muiden maiden vastaanotto-järjestelyihin ei anna vakuuttavaa kuvaa siitä, että käytössä olisi euromääräisesti vertailukelpoinen tieto turvapaikanhakijoiden saamista aineellisista ja rahallisista etuuksista ja toisaalta heidän itsensä maksettavaksi jäävistä kustannuksista.

Toisaalta uudistuksen todetaan nojaavan perustuslain 19 § 1 momentin jokaiselle takaamaan oikeu-teen saada välttämätön toimeentulo ja huolenpito, jos hän ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Kolmas esitetty lähtökohta on Suomessa myönnettävä toimeentulotuki. Lisäksi perusteluna esitetään, että ”*varsinaisesti muutoksella kuitenkin haetaan signaali vaikutusta*” (s. 35). Tätä tavoitetta ei esitellä tarkemmin.

Vastaanottorahan ja täydentävän vastaanottorahan perusteluissa ei mainita, voidaanko asiakkaalle kustannuksia aiheuttavat majoittumis-, asumis- ja sijoittumiskuntaan siirtymisen kulut kustantaa ko rahasta. Epäselväksi jää myös lääkärin määräämien lääkkeiden kustantaminen. Muut kuin vähäiset terveydenhuoltomenot on tarkoitus kattaa täydentävällä vastaanottorahalla, jonka saaminen edellyt-tää hakijakohtaisten erityisten tarpeiden tai olosuhteiden toteamista.

Vastaanottorahasta voidaan vähentää asiakkaalle tarjottujen aineellisten hyödykkeiden kuten tarjo-tun aterian osuus.

Vastaanotto- ja käyttöraha tarkistetaan vuosittain sosiaalihuollon toimeentulotuen tapaan (Kel-indeksi). Vastaanottokeskuksella on oikeus hakea rahan takaisinperintää hallinto-oikeudelta. Asiak-kaalla on oikeus muutoksenhakuun toimeentulotuen tapaan hallinto-oikeudelta.

1. d) Terveystenhuoltopalvelut

Ehdotuksessa pyritään toteuttamaan Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esitys sisäasiainministe-riölle lainsäädännön korjaamiseksi (16.12.2009, Dnro 4774/2/09) siten että määritellään selkeästi ja täsmällisesti, mitä vastaanottolain käsite ”*välttämättömät terveystenhuoltopalvelut*” sisältää. Käytännössä esimerkiksi raskaana oleville naisille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville on annettu muita laajemmat terveystenhuoltopalvelut, vaikkei laissa tästä nyt säädetä (s. 32).

Lakiehdotus sisältää yleisen kuvauksen turvapaikanhakijoille järjestettävistä palveluista ilman pal-veluiden laajuustietoja tai kuvaa asiakkaiden terveydentilasta. STM katsoo, ettei tehtyjen ehdotusten ja niiden seurausten arviointi tältä osin ole täysimääräisesti mahdollista.

Sisäasiainministeriö esittää, että terveystenhuoltopalvelut järjestetään vastaanottokeskuksen asiak-kaille kiireellistä hoitoa koskevien kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain pykälien mukaisesti.



”Haavoittuvassa asemassa oleville” asiakkaille esitetään ”samaa oikeutta terveydenhuoltopalveluihin kuin henkilöllä, jolla on kotikunta Suomessa” (22 §).

Erityisperusteluissa (22 §) ei esitetä ”välttämättömien terveystalvelujen” viitteenä käytettyjen laki-en tarjoamia sisältöjä.

Esityksestä voi lisäksi saada sen kuvan, että palveluista vastaisi kunta eikä vastaanottokeskus. Ehdotuksen 12 § mukaan kuitenkin vastaanottokeskus järjestää vastaanottopalvelut, mukaan lukien terveydenhuoltopalvelut ja sosiaalipalvelut. Ehdotuksen 28 § perustelujen mukaan ”*vastaanottokeskus ostaa välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kunnalta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta*” (s. 59).

STM katsoo, että ehdotustekstiä tulisi näiltä osin vielä selkiyttää.

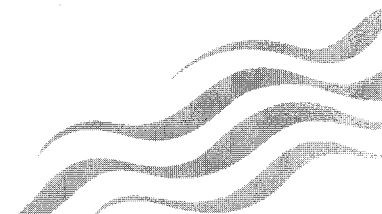
1.d.1 Välttämättömät terveydenhuoltopalvelut

Monet terveydenhuollon palveluja koskevat kysymykset ja lain soveltaminen vastaanottokeskusasiakkaiden palveluihin jäävät ehdotuksessa yhä epäselviksi. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy edellä viitattuun eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esitykseen, että laissa tulisi selkeästi ja täsmällisesti määritellä mitä välttämättömillä terveystalveluilla tarkoitetaan. Hallituksen esitysluonnoksen 22 §:n 1 momentissa viitataan kansanterveystlain 14 §:n 1 momentin 10 kohdassa ja erikoissairaanhoidolain 3 §:ssä tarkoitettuun kiireelliseen hoitoon. Välttämättömät terveystalvelut ja kansanterveystlain 14 §:n 1 momentin 10 kohdassa sekä erikoissairaanhoidolain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu kiireellisen hoidon käsite eivät ole kuitenkaan sisällöltään täysin toisiaan vastaavia käsitteitä.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksen mukaan ”haavoittuvassa asemassa oleville” turvapaikanhakijoille on kotouttamislain 19 §:n tulkinnan mukaan järjestetty äitiysneuvolapalvelut ja alaikäisille lapsille käytännössä samat palvelut kuin lapsille, joilla on kotikunta Suomessa. Neuvolapalveluja ei terveydenhuollon lainsäädännössä ole vakiintuneesti pidetty kansanterveystlain ja erikoissairaanhoidolain tarkoittamina kiireellisinä palveluina. Kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriö pitää näiden palvelujen antamista alaikäisille ja raskaana oleville henkilöille tarpeellisena. Vastaavasti välttämättömiksi terveystalveluiksi voidaan katsoa esimerkiksi kroonisten sairauksien hoito, jota ei ole yleisesti tulkittu kiireelliseksi hoidoksi. Esimerkiksi diabeetikon tarvitsema insuliini ei ole kiireellistä hoitoa, mutta se on diabeetikolle välttämätöntä hoitoa. Myös suun sairauksien hoidoissa on tilanteita, jotka vaativat kiireellisen hoidon jälkeen hoitopalveluita kuten esimerkiksi hampaiden kiputilojen, juurihoitojen ja poistettujen hampaiden jälkitilojen hoitoa.

Käytössä olevan selvityksen mukaan (Pirinen 2008) se, mitä välttämättömään hoitoon kuuluu, vaihtelee vastaanottokeskuksittain. Potilasta on hoidettu silloin, jos tilanne ei ole voinut odottaa turvapaikkapäätöksen saamista ja potilaan tilanne huononisi odottamisen aikana. Monissa yksiköissä on päädytty hoitamaan potilaiden pitkäaikaissairaudet samoin kuin suomalaisilla. Pirisen mukaan turvapaikanhakijoiden terveyden selvittämiseen ja tarvittaviin hoitoihin liittyvät oikeudet ja rajoitukset tulisi selkeästi määritellä.

Ehdotuksen 22 §:n mukaan turvapaikanhakijalla on oikeus terveystalveluihin kansanterveystlain 14 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan ja erikoissairaanhoidolain 3 §:n mukaan.



Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan kunnan tulee järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, potilaan asuinpaikasta riippumatta. Erikoissairaanhoitolain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan, joka on henkilön kotikuntalain mukainen kotikunta, on huolehdittava, että henkilö saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon. Erikoissairaanhoitolain 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan tulee järjestää kiireellisissä tapauksissa sellaisen henkilön erikoissairaanhoito, jolla ei ole Suomessa kotipaikkaa.

Jos ehdotetussa 22 §:ssä on tarkoitus viitata kunnan velvollisuuteen järjestää erikoissairaanhoito kiireellisessä tapauksessa, tulisi säännöksessä viitata erikoissairaanhoitolain 3 §:n 2 momenttiin. Ehdotuksen viittaus koko erikoissairaanhoitolain 3 §:ään johtaa epäselvyyteen siitä, tuleeko henkilölle järjestää kaikki tarpeen mukainen erikoissairaanhoito vai ainoastaan kiireellinen erikoissairaanhoito.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä riittävänä terveydenhuoltopalvelujen rajaamista yksinomaisesti ja ainoastaan kiireellisiin palveluihin huomioimatta sitä, kuinka kauan turvapaikanhakija viipyy Suomessa. Vaikka palveluissa painottuvat kiireellisen hoidon palvelut johtuen yleensä siitä, että maassaoloajat ovat lyhyitä, on tarpeen turvata myös ei-kiireelliset hoitopalvelut turvapaikkahakijoiden sairaudentila ja maassaoloaika huomioon ottaen. Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa myös turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annettuun neuvoston direktiiviin 2003/9/EY, jonka mukaan jäsenvaltion on huolehdittava, että hakijat saavat tarpeellisen terveydenhuollon, joka käsittää vähintään ensiavun sekä sairauden kannalta välttämättömän hoidon.

Terveyspalvelujen saamisen lähtökohtana on lainsäädännön mukaan potilaan yksilöllinen hoidon tarve. Potilaan hoidon tarve tulee arvioida hänen yksilöllisen tarpeensa mukaan sekä kiireellisissä että ei-kiireellisissä tapauksissa. Hoidon tarpeen arvion voi tehdä terveydenhuollon ammattihenkilö. Laillistettu lääkäri/hammaslääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä /hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Tätä seikkaa tulisi täsmentää esityksessä. Terveyspalvelujärjestelmämme perustuu siihen, että potilas on oikeutettu saamaan yksilöllisen tarpeensa mukaiset palvelut. Hoidon tarpeen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös henkilön oletettu maassa oleskeluaika, mikä olisi tarpeen huomioida perusteluissa. Ei-kiireellisessä hoidossa henkilölle tarpeellinen hoito voi olla riippuvainen siitä oleskeleeko hän maassa muutamia viikkoja vai kestäkö oleskelu useita vuosia. STM kiinnittää huomiota siihen, että pidempien maassaoloaikojen yhteydessä kiireettömään hoitoon pääsyn odotusajat koskevat myös turvapaikanhakijoita.

Luonnoksen 22 §:n 2 momentin mukaan tilapäistä suojelua saavalla ja lain 6 §:ssä tarkoitettulla haavoittuvassa asemassa olevalla henkilöllä on oikeus terveydenhuoltopalveluihin samoin perustein kuin henkilöllä, jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa. Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön määrittely on lakiluonnoksessa jätetty avoimeksi ja pykälää tai perusteluja tulisi täsmentää haavoittuvassa asemassa olevan henkilön määrittelyn osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että kaikkien alaikäisten kansainvälistä suojelua hakevien tulee saada tarpeelliset neuvola- ja kouluterveydenhuollon palvelut ja tarpeenmukaiset sairaanhoidon palvelut, mukaan lukien suun terveydenhuollon palvelut ja mielenterveyspalvelut, maassa olon aikana. Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että kaikkien ikäihmisten ja vanhusten tulkitseminen haavoittuvassa asemassa olevaksi ja sitä kautta kaikkiin terveyspalveluihin oikeutetuiksi, on kestävämpi terveydenhuollon palvelujen kannalta. Kuitenkin hoidon tarpeen ja tutkimusten perusteella tarpeenmukaiset palvelut maassaoloajan pituudesta riippuen tulee järjestää. Haavoittu-



vassa asemassa olevan henkilön määrittelyn jättäminen väljäksi saattaa johtaa erilaisiin tulkintoihin kunnissa ja sitä kautta erilaisiin palveluihin. Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön tulkitseminen väljästi saattaa johtaa terveystalveluiden käytön lisääntymiseen, mikä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa esityksen vaikutuksia kuntien tehtäviin.

Esityksen perustelujen mukaan kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden terveystalvelujen laajuutta ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä käytännöstä. Esityksen 6 ja 22 §:n kirjauksia tulisi kuitenkin täsmentää, koska näiden säännösten tulkinta saattaa jopa nykyistä epäselvempään tilanteeseen. Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltotalvelut järjestää vastaanottokeskus ja valtio vastaa talvelujen kustannuksista, eikä niistä siten synny lisäkustannuksia kunnille. Jos kuitenkin potilasmäärän tai heidän käyttämiensä terveystalvelujen määrä kasvaa merkittävästi, kunnan tulee pystyä varautumaan etukäteen tähän talvelutarpeen kasvuun, jotta se pystyy tuottamaan talvelut vastaanottokeskusten asukkaille sekä omille kuntalaisilleen ilman että talvelut ruuhkautuvat.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE) on antanut 10.12.2008 lausunnon sosiaali- ja terveysministeriön ohjeeksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden infektiöseulonnoista. Lausuntoon sisältyvä pohdinta ehkäisevistä talveluista voidaan ottaa huomioon lakiehdotuksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi (HE 90/2010 vp) on annettu eduskunnalle kevätistuntokaudella 2010 ja siinä ehdotetaan kansanterveyslain 14 § kumottavaksi ja erikoissairaanhoidon lain 3 § muutettavaksi, mikä tulee ottaa huomioon esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

1. e) Sosiaalitalvelut

Ehdotuksen 12 § mukaan vastaanottokeskus järjestää turvapaikanhakijan ”sosiaalitalvelut”. Pykälän perusteluissa näitä ei esitellä koostetussa muodossa, eikä niihin viitata selkeästi muualla ehdotuksessa.

Ehdotetun 12 §:n pykälän perustelutekstin mukaan kyse olisi kuitenkin nyt voimassa olevan lain 19 § 1 momentin tarkoittamista ”välttämättömistä” sosiaalitalveluista. Ehdotuksen perusteluja tulisi myös tältä osin selkeyttää tarkemmalla talvelujen kuvauksella.

1. f) Vastaanottotalveluiden päättymisen

Ehdotuksen 13 § mukaan pääsääntöisesti oikeus vastaanottotalveluiden saamiseen päättyisi kun oleskelulupa myönnetään. Tällöin ulkomaalainen voisi itsenäisesti hankkia asunnon ja asettua johonkin kuntaan tai hänelle osoitettaisiin nykyisen käytännön mukaisesti kunta, josta hänelle on varattu asunto.

Oleskeluluvan saatuaan asiakas voisi viipyä vastaanottokeskuksessa kohtuullisen ajan, mutta viime kädessä poliisi poistaisi hänet.

Ehdotuksessa ei arvioida nykyisen vastaanoton kunnan, ELY-keskuksen ja vastaanottokeskuksen sopimuskäytännön ongelmia eikä myöskään esitetyn ratkaisun käytännön seurauksia. STM arvioi, että suurimmissa kaupungeissa ja työvoiman kysyntäpisteissä kuntaan voisi ilman sen varautumismahdollisuutta saapua merkittävä määrä ulkomaalaisia. Todennäköisesti he majoittuisivat kuntaan



jo aiemmin sijoittuneiden ulkomaalaisten vieraiksi tai vuokralaisiksi. Vuokra-asuntojen heikon yksityisen ja kunnallisen tarjonnan vuoksi osa majoittuisi majoitusliikkeisiin. Perheiden osalta tilanteet voivat olla vielä polttavampia. Hallitsematon kuntaan siirtyminen näkyisi muun muassa sosiaalihuollon toimeentulotukimenojen kasvuna.

STM esittää, että oleskeluluvan saaneen oikeus vastaanottopalveluihin säilytetään siihen saakka, kunnes oleskeluluvan saaneella on kotikunta Suomessa.

1. g) Yksityisen vastaanottokeskuksen viranomaistehtävät

Ehdotus sisältää säädöksen muiden kuin viranomaisten rikosoikeudellisesta virkavastuusta heidän hoitaessaan vastaanottoon liittyviä julkisia hallintotehtäviä (10 §).

Merkittävä osa nykyisistä vastaanottopalveluista ja vastaanottokeskuksista on luonteeltaan yksityistä ostopalvelutoimintaa. Palveluntuottajille annetaan ehdotuksen mukaan samat tehtävät ja toimivaltuudet kuin vastaanoton viranomaisille: vastaanottokeskuksella/ sen johtajalla on esimerkiksi oikeus antaa lupa lapsen asumiseen yksityishenkilön luona, rekisterinpitovelvoite ja velvoite antaa viranomaisille rekisteritietoja, vastaanottorahan (toimeentulotuen) myöntäminen ja takaisinperintä, salassapitovelvoite, majoitustilojen tarkastus ja lain nojalla kiellettyjen aineiden ja esineiden otto pois asukkaalta. Vastaanottokeskus voi myös ostaa tarvitsemiaan palveluja ulkopuoliselta.

Valtion ja kuntien ohella vastaanottopalveluja tuottaa myös Suomen Punainen Risti, jonka samanaikaista asemaa julkisoikeudellisena yhteisönä ja palveluntuottajana ei käsitellä.

Perustuslain 124 § mukaan siirrettäessä lailla julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle on huolehdittava perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta.

Vastuuelvoite sisältyisi Maahanmuuttoviraston ja palveluntuottajan väliseen määrättyjä seikkoja sisältävään sopimukseen (10 §), eikä palveluntuottajaa muuten erityisesti valtuuteta suorittamaan viranomaistehtävää. Toiminnan henkilöstörakenne ja määrä sovittaisiin osapuolten kesken Migrin vahvistaessa palveluntuottajan talousarvion (s.43). STM katsoo, että ehdotettua menettelyä on syytä arvioida tarkemmin suhteessa sekä perustuslain asettamiin vaatimuksiin että vastaanottotoiminnan ja sen asiakkaiden poikkeuksellisiin tarpeisiin.

2. Alaikäiset turvapaikanhakijat

Sisäministeriö esittää lakiehdotuksensa johdannossa (s.2) harkittavaksi, että ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden lasten vastaanotto siirrettäisiin kunnan lastensuojeluviranomaisten vastuulle. Tällaista lakimuutosta ei kuitenkaan tekstiosiossa ehdoteta. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää tämän maininnan poistamista ehdotukseen kuulumattomana.

Samansisältöinen ennakoiva kannanotto sisältyy myös esimerkiksi sivulle 31. STM esittää näiden sisäministeriön linjausten poistamista.

STM viittaa kotoutumislakiehdotuksesta antamaansa lausuntoon (6.7.2010, STM/2297/2010). Kotoutumislakiehdotus sisältää käsillä olevan ehdotuksen kanssa päällekkäisiä esityksiä. Lakien välinen työnjako ei ole vielä selkeä.



Käsillä olevan ehdotuksen luvussa 2.1.3 (vastaanottopalvelut) ei esitellä lapsiperheiden, yksinhuoltajien, raskaana olevien eikä lasten tai nuorten palveluihin ja faktisiin oloihin liittyviä seikkoja. Ehdotuksen perusteluista voi päätellä, että sosiaali- ja terveystutkimusta ei ole tästä aihealueesta juuriakaan käytettävissä. Tämä on ilmeinen puute lakiehdotuksessa. Joka tapauksessa olisi tullut mainita muiden toimijoiden, esimerkiksi Eurooppalaisen maahanmuuttoverkoston (EMN), Vähemmistövaltuutetun ja ihmisoikeusjärjestöjen raportointi aiheesta.

Ehdotuksen katsauksessa muiden maiden vastaanottojärjestelyihin sisältää useimpien maiden kohdalla tiedon siitä, voiko turvapaikkaa hakeva lapsi käydä koulua. Suomen osalta tämä seikka jää lukijalle epäselväksi (s.12 ja s.31). Vastaanottokeskusten palveluista ja tarjotuista opintomahdollisuuksista ei esitetä kuvauksia. Lasten pääsyn perusopetukseen tai valmistavaan opetukseen mainitaan *”vaihtelevan suuresti eri paikkakunnilla, vaikka valtio tukee taloudellisesti valmistavan opetuksen järjestämistä kunnissa”* (s. 12).

Lapsiperheiden ja varsinkin Suomeen yksin ilman huoltajaa saapuneiden lasten ja nuorten erityinen asema antaisi perustelut kuvata heidän vastaanottoprosessinsa mahdollisine ongelmineen hyvinkin yksityiskohtaisesti. Kuvaus jää kuitenkin paljolti normien esittelyksi.

Esimerkiksi lapsen edun ja haavoittuvassa asemassa olevan huomioon ottaminen -luvussa (s. 11) sisäministeriön käytössä on vastaanottokeskuksista vain tieto, että asiakkaat haastatellaan ja heille tehdään terveystarkastus, jolta pohjalta *”suunnitellaan tarvittavat erityispalvelut”*.

Tietopohjan heikkous koskee muitakin haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä. Kiintiöpakolaispolitiikan osana Suomi esimerkiksi ottaa vastaan vammaisia pakolaisia, joiden lukumäärästä ja tilanteesta ei esityksessä ole mitään tietoa.

Ehdotuksen 5 § koskee lain soveltamista alaikäisiin. Lapsen etua arvioitaessa *”olisi otettava huomioon mitä lastensuojelulaissa säädetään”*. Suhteesta lastensuojelulakiin ei kuitenkaan mainita ehdotuksen 4 §:ssä (suhde muihin lakeihin), eikä esityksestä käy ilmi, mitä viittauksella lastensuojelulakiin käytännössä tarkoitetaan. Lastensuojelulaissa on yli 90 pykälää ja lapsen etu konkretisoituu kunkin säännöksen kohdalla erikseen.

2. a) Alaikäisten majoitus

Ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden lasten majoituksen mainitaan useissa kohdin ehdotuksessa perustuvan lastensuojelulakiin (esim s 31) . STM katsoo, että vastaanottokeskuksen välitön, pysyvä ja täysi vastuu asiakkaistaan tulisi kirjata lakiehdotukseen selkeästi.

Kyse ei ole lastensuojelutoiminnasta vaan turvapaikkaa hakevien vastaanotosta. Lastensuojelutoimia ei voida ryhmäratkaisulla kohdistaa kaikkiin turvapaikkaa hakeviin alaikäisiin.

Majoituksen termistö on harhaanjohtava. Ehdotuksen mukaan alaikäisille tarkoitetut *”ryhmäkodit”* ja *”tukiasuntolat”* (15 §, 16 §) ovat vastaanottokeskuksia. Suomeen ilman huoltajaa saapunut lapsi majoitetaan ryhmäkotiin ja tukiasuntolaan majoitetaan 16 vuotta täyttänyt samassa tilanteessa oleva alaikäinen, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua.



Kotoutumislakiehdotuksen mukaan oleskeluluvan saanut lapsi taas voisi sijoittua ”*maahanmuuttajien perheryhmäkotiin*”.

Lisäksi vastaanottopalvelukäytössä on ”*muu alaikäisille tarkoitettu majoituspaikka*”, jolla tarkoitetaan majoitusta oppilaitoksessa tai lastensuojelun sijaisperheessä. Ehdotus on tältäkin osin kovin epäselvä. STM toteaa, ettei vastaanottokeskuksella ole lastensuojelun viranomaistehtäviä.

Ryhmäkodin ja tukiasuntolan nimikkeet ovat omiaan antamaan sen väärän mielikuvan, että kyse olisi sosiaalihuollon toiminnasta. STM katsoo sopivammaksi nimikkeeksi ”turvapaikanhakijan ryhmämajoitus” ja ”turvapaikanhakijan tukimajoitus”, jolloin annettavan palvelun nimike vastaa vastaanottolain käyttämää termistöä.

Sisäministeriön ehdotus sisältää normeja majoituspaikkojen asiakasmäärälle, henkilöstömäärälle ja henkilöstön pätevyydelle. Näiden osalta viitataan lastensuojelulain vaatimuksiin (16 §). Perusteluisa ei kuitenkaan esitellä lastensuojelulain sisältämiä vaatimuksia lastensuojelutoiminnalle. STM katsoo, että lastensuojelulakiin tehdyn viittauksen sijaan lakiin pitäisi selkeästi kirjata, mitä edellytetään.

2.a.1 Lapsen majoitus yksityisen luokse

Ehdotuksen 17 § mukaan myös alaikäinen turvapaikanhakija voi järjestää majoituksensa itse. Ehdotusta ei perustella hyötyjen tai riskien kannalta. Suostumuksen lapsen siirtymiseen yksityisen luokse antaa vastaanottokeskuksen johtaja. Laissa ei aseteta ikärajaa tai tarkkoja edellytyksiä yksityisen luokse siirtyvälle lapselle. Lapsen tilanteen seuranta ei myöskään edellytetä majoituksen aikana.

Vastaanottokeskus antaa lasta koskevat tiedot, laatimansa selvityksen majoituksen sopivuudesta lapselle ja selvityksensä lapsen luokseen ottavan henkilön kyvystä huolehtia alaikäisestä sekä henkilön osoitteen asuinkunnan sosiaalilautakunnalle.

Ehdotuksen 17 § perustelujen mukaan ilmoituksessa on kyse on lastensuojelun tarpeen ilmoittamisesta sosiaalilautakunnalle ja tilanteissa tulisi toimia vastaavasti kuin mitä lastensuojelulaissa säädetään kunnan tehtäviksi sijoitettaessa lapsia yksityisesti. STM katsoo, että yksityisesti sijoitettujen lasten tarpeiden huomioiminen ja valvonnan tehostaminen on tärkeä asia. Siltä osin kuin kyseessä on kunnan velvollisuuksien lisääminen, tulisi asia ilmetä selkeästi lakitekstistä ja sen vaikutus kustannuksiin tulisi olla arvioituna.

Voimassa olevassa laissa edellytetään vastaanottokeskuksen opastavan lapsen luokseen ottanutta henkilöä ”*lapsen hoidossa ja kasvatuksessa ottaen soveltuvin osin huomioon, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983) säädetään.*” (19 e § (27.5.2005/362)). Tätä edellytystä ei ole sisällytetty uuteen lakiin. Muutosta ei perustella. Siltä osin kuin kyseessä on kunnan velvollisuuksien lisääminen, tulisi asia ilmetä selkeästi lakitekstistä ja sen vaikutus kustannuksiin tulisi olla arvioituna.

Esityksessä tulisi arvioida lapsen edun toteutumista yksityismajoituksessa. Majoitusratkaisu voi sisältää riskejä lapsen kannalta. Ratkaisua tulisi punnita huolellisesti 17 § perusteluissa.

STM katsoo, että vastaanottokeskuksella tulee olla välitön, pysyvä ja täysi vastuu asiakkaistaan. ellei kunnalle ole selkeästi osoitettu resursseja yhdessä toteutettavaa toimintaa varten.

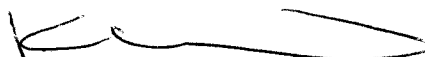


2. b) Edustajan määrääminen lapselle

Ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle lapsiturvapaikanhakijalle, ihmiskaupan uhrille ja pakolaislapselle voidaan määrätä edustaja. Luvun 2.1.5 kuvaus tästä merkittävästä toiminnasta sisältää ainoastaan annettujen säädösten kuvauksen. On valitettavaa, ettei edustajista ja heidän käytännön työstään ei ole käytettävissä tietopohjaa.

Ehdotukseen sisältyy vain yleisiä vaatimuksia edustajalle ja hänen toiminnalleen lapsen kanssa, kuten kyky tehtävän moitteettomaan hoitamiseen (36 §). Perusteluissa ei mainita, tulisiko edustajan osata lapsen kieltä, kyetä kommunikoidaan lapsen kanssa, saada hänen hyväksyntänsä tai onko hänen tavattava lapsi henkilökohtaisesti tehtävänsä suorittaessaan. Merkitystä voi olla myös sillä, voidaanko edustajaksi määrätä toisen sukupuolen edustaja kuin asiakas. STM katsoo, että näitä seikkoja tulisi vielä selventää ja edustajan kelpoisuusvaatimuksia tulisi muutoinkin täsmentää ottaen huomioon tehtävän vaativuus.

Kansliapäällikkö


Kari Välimäki

Ylitarkastaja


Jaakko Ellisaari

TIEDOKSI

Peruspalveluministeri Paula Risikko
valtiosihteeri Vesa Rantahalvari
Ministerin erityisavustaja Anna Manner-Raappana
VAO
STO
HSO
TSO

