

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA

Khs 2010-126

Sosiaalivirasto (9.7.2010)

Hallintokeskus pyytää sosiaalivirastolta lausuntoa 4.8.2010 mennessä ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta.

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä säätämällä kotouttamisesta ja vastaanotosta eri laeissa. Kotouttamista koskevat uudet säännökset on valmisteltu erillisessä hankkeessa (SM024:00/2009). Sosiaalivirasto on 9.6.2010 antanut hallintokeskukselle 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 turvataisiin näin ollen em. ryhmiin kuuluvien henkilöiden toimeentulo ja huolenpito. Vastaanottoa koskevaa sääntelyä esitetään selkiytettävän *säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta* eri laeissa. Lakiehdotusta esitetään käsiteltäväksi eduskunnassa samanaikaisesti kotouttamista koskevan ehdotuksen kanssa.

Sosiaalivirasto antaa asiasta seuraavan sisältöisen lausunnon:

Vastaanoton ja kotoutumisen prosessin edistämisen

Sosiaaliviraston 9.6.2010 antamassa lausunnossa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämiseksi tuotiin esille näkemys siitä, että kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden vastaanoton ja kotoutumisen edistämisen prosessin katkos saattaa entisestään korostua kun kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden vastaanotosta säännellään eri laeissa. Lainsäädäntömuutosten perusteluna lakiehdotuksessa todetaan nykyisen maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (kotouttamislaki) selkeyttä ja ymmärrettävyyttä heikentävän ja luettavuutta vaikeuttavan sen seikan, että se sisältää kahteen eri aihepiiriin liittyvät säännökset.

Sosiaaliviraston näkemyksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden huolenpito ja kotoutumisen edistäminen tulisi parhai-

ten turvaksi kokonaisvaltaisen, yllähallintokuntaisen ja pitkäjänteisen asiakastyön edellytykset huomioimalla. Tässä onnistumisessa lainsäädännöllä on suuri merkitys.

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. Kuten sosiaalivirasto jo em. lakiesityksestä antamassaan lausunnossa totesi, 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, jolle maistraatti ei ole myöntänyt henkilötunnusta eikä kotikuntaoikeutta, hakeutuvat kunnan palvelujen piiriin. Kotikuntaoikeuden epäämisestä huolimatta perustuslaki, sosiaalihuoltolaki ja toimeentulotukilaki velvoittavat kunnan tarjoamaan tietyt palvelut.

Sosiaalivirasto totesi aiemmassa lausunnossaan myös pitävänsä välttämättömänä, että kotoutumislain ja rekisteröintiä koskevien säännösten suhdetta selkeytetään. Sosiaaliviraston mielestä valtion tulee joka tapauksessa korvata kunnalle kustannukset, jotka aiheutuvat palvelujen antamisesta kunnassa vakinaisesti ilman väestötietojärjestelmän kotikuntamerkintää oleskeleville pakolaisille. Heidän osaltaan tulee lisäksi määrittää, mistä alkaen kotoutumisajan lasketaan alkavan.

Nyt lausuntokierroksella olevan lakiesityksen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 13 §:ssä säännellään vastaanottopalvelujen saajia sekä kestoja koskevia seikkoja. Pykälän toisen 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 jatku-

van 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.”

Sosiaalivirasto pitää kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanoton päättymistä oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ja kuntaan siirtymistä koskevaa sääntelyä riittämättömänä ja ylimalkaisena 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 käynnyttä muuttoliikettä vastaanottokeskuksista suoraan kunnan asukkaaksi poste restante –osoitteeseen kirjautuen. Helsingin sosiaaliviraston maahanmuuttoyksikön uusista omatoimisesti kuntaan muuttaneista kansainvälistä suojelua saavista asiakkaista vuoden 2010 ensimmäisellä puoliskolla oli asunnottomia yhteensä 58 % ja kaikista muuttaneistakin 52 % (uusina 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 vastaanottohalukkuuteen 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 sosiaalivirasto 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 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.

Sosiaalivirasto pitää tärkeänä, että jo lakitasolla ilmaistaisiin selkeästi tavoite pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden tasapuolisesta 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 eten-

kin Helsinkiin. Tämä taas merkitsisi entistä voimakkaampia paineita kunnallisten palvelujen järjestämiselle. Ensisijaisena ongelmana nousi 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 riittäväällä kriittisten prosessinvaiheiden resursoinnilla ja menettelytavoista huolehtimalla. Hallituksen esityksen laiksi kansainvälistä suojelua hakeneiden vastaanotosta 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. Olisiko tällöin täsmällisempi ilmaisu, että hallituksen esityksessä esitettäisiin vain lakia kansainvälistä suojelua hakevan toimeentulon ja huolenpidon järjestämiseksi? 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 vastaanottokeskusten toiminnan vaikutusvallan ulkopuolella. Tällä on tietysti merkitystä myös siihen mihin kustannuksiin vastaanottokeskustoiminnassa voidaan vaikuttaa. Merkittävimmän 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.

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 tarpeellisiksi 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 käytörahan 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 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 keskeneneräiset asiat

Sosiaalivirasto pitää hyvänä lakiesityksen vastaanottopalvelujen tarjonnan yhdenmukaisuuden toteutumista edistäviä tavoitteita sekä sitä, että käytännön soveltamisen kannalta keskeisiä alemmanasteisia säännöksiä nostetaan lakiin. Puutteena sosiaalivirasto sen sijaan pitää hallituksen esityksen antamisen ajankohtaan liittyvää lain valmistelun keskeneneräisyyttä 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. Sosiaalivirasto 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. Sosiaaliviraston mielestä on valitettavaa, ettei lainsäädäntötyössä ole voitu edetä keskeisten säädösten kanssa samanaikaisesti.

Rahoitusvastuun jakaminen kunnan ja valtion välillä

Tämän lakiesityksen kuntaan sijoittamista ja sijoittumista koskevat säännökset lisännevät pääkaupunkiseudun kunnissa ja etenkin Helsingissä paineita myös palvelujen lisäämiseen ja kasvattavat kustannuksia. Kuten 8.7.2010 ulkomaalaislain 50 §:n muutoksesta antamassaan lausunnossa sosiaalivirasto edelleen esittää pitävänsä 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 §)

Sosiaalivirasto 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*. Tällä sosiaalivirasto haluaa tuoda esille, että joidenkin kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla vastaanottokeskuksen järjestämä toimeentulo ja huolenpito keskeytyy mm. säilöönnoton johdosta.

Määritelmät (3 §)

Sen lisäksi mitä edellä on jo todettu määritelmään liittyen sosiaalivirasto haluaa kiinnittää huomioita 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* vastaanotto- ja järjestelykeskusten kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen. Lakiesityksen sanamuoto *niissä järjestettyjen ehdote- taan siis korjattavaksi* muodolla *niiden järjestämien*, koska vastaanotto- palveluja voidaan järjestää myös muualla ja muualta kuin vastaanotto- keskuksissa.

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

Sosiaalivirasto pitää lakiesityksen kuudetta säännöstä haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioimisesta tärkeänä, mutta koska säädöksen sen enempää kuin sen taustalla olevan vastaanotto-direktiivin luettelo ei ole tyhjentävä, olisi haavoittuvan aseman arvioinnin toteuttamisesta sosiaaliviraston mielestä 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 kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä tai siihen liittyvästä hoidosta. Vastaavasti laillistettu hammaslääkäri päättää potilaan hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä 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 kotikuntalaisia 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 §)

Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan valtio korvaisi lakiesityksessä tarkoitettua toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Helsingin sosiaalivirasto haluaa kustannusten korvaamista koskevista seikoista tuoda esille sen, 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. Tällä saattaa olla jopa vaikutuksia kuntalaisten vastaavien palvelujen saantimahdollisuuksiin.

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. Sosiaalivirasto esittää säännöstä muutettavan 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 vastaanotto toiminnan 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 vastaanotto paikkoja ja henkilökuntaa poikkeuksellisen paljon. (s. 43)

Sosiaaliviraston näkemyksen mukaan 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 toi-

minnan ohjauksen tullessa palveluntuottajan ulkopuolelta voi palveluntuottaja joutua tilanteeseen, jossa sen 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 säätävässä 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. Alemmanasteisilla 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 toisessa 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 vastaanottokeskukseen, ei vastaanottokeskus voi täyttää säännöksen velvoitetta tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakeva ei ilmoitaudu tai majoitu vastaanottokeskukseen. Sosiaalivirasto esittää säännöstä muutetta-

vaksi seuraavasti: Tiedot annetaan mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin 15 päivän kuluessa kansainvälistä *suojelua hakevan ilmoittautumisesta* vastaanottokeskukseen...

Säännöksen kolmannessa momentissa todetaan, että tiedot annetaan kirjallisesti kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän. Sosiaalivirasto esittää säännöstä muutettavan siten, että tietojen antamisessa huomioidaan mm. luku- ja kirjoitustaidottomien tai näkövammaisten asema.

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

Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan vastaanottokeskukseen, joihin luetaan myös alaikäisten ryhmäkodit ja tukiasuntolat. Koska nopeissa paikkamäärien lisäyksissä koskevissa tilanteissa voi olla tarpeen majoittaa myös muihin majoitusvaihtoehtoihin (esim. motelliin, sairaalan asuntolaan) on säännös sosiaaliviraston mielestä kirjoitettuihin rajoittavasti, jonka vuoksi sosiaalivirasto esittää säännöstä muutettavaksi esimerkiksi muotoon ... majoitetaan vastaanottokeskukseen, joihin luetaan myös alaikäisten ryhmäkodit ja tukiasuntolat *tai muuhun vastaanottokeskuksen järjestämään majoitukseen*.

Säännöksen toisen 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 vähiin. 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 avohuollossa (LsL:n 37 §) että sijaishuollossa (LsL:n 23 §:n 3 mom.) ovat muutoksenhakukelpoisia lain 89 ja 90 §:n perusteella. Valituskiellon sisältävän 53 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat varsin niukat eikä valituskieltoon oteta myöskään kantaa ehdotuksen kohdassa 4, jonka vuoksi sosiaalivirasto 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.

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 haavoittuvia 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 §)

Säädöksen ensimmäisen 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 säädös 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 kannalta 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.

Sosiaalivirasto pitääkin säännöstä täysin riittämättömänä ja esittää, että säännökseen lisätään paitsi nykyisen lain mukainen ... myös säännökset riittävän väljästä asumisesta niin yksinäisen kuin perheellistenkin 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 hyväksikäyttötilanteisiin 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 asunnoton tilanteessa, jossa voimavarojen tulisi suuntautua kotoutumiseen. Etenkin psyykkisesti huonokuntoisilla asunnottomuuden riski oleskeluluvan saamisen jälkeen kasvaa, koska yhteisasuminen sairastuneen kanssa voi olla raskasta.

Sosiaalivirasto toteaa etenkin laajamittaisen yksityismajoituksen vaativan yhteistyötä vastaanottokeskusten ja kunnan palvelujärjestelmän välillä, sillä samalla kun pidetään huolta kansainvälistä suojelua hakevista, 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 sosiaalivirasto 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.

Tämän ja jo aiemmin tässä lausunnossa sanotun johdosta 18 §:n 3 momenttia tulisi täydentää seuraavasti: ”Täydentävä vastaanotto- ja käyttöraha kattavat...”

Vaikka tarkoituksena on ollut eriyttää vastaanotto- ja käyttöraha toimeentulotuesta, sosiaalivirasto 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 soveltuvin osin, mitä toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä on säädetty täydentävästä toimeentulotuesta.”

Työ- ja opintotoiminta (25 §)

Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan vastaanottokeskus järjestää opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi.

Säännöksen toisessa 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, perheti-

lanne ja muut hänen toimintakykyynsä ja osallistumismahdollisuuksiinsa vaikuttavat tekijät.

Sosiaalivirasto pitää nykyisessä laissa olevaa muotoa *voidaan järjestää* kannatettavampana, koska etenkin kauttakulkukeskuksissa lakiesityksen ehdottomampi sanamuoto on vaikea toteuttaa. On myös todettava, että työ- ja opintotoiminnasta maksettavalla pienehköllä palkkiolla voisi olla kannustavampi vaikutus toimintaan osallistumiseksi ja sen lisäksi sen toteuttaminen ei vaatisi vastaavalla tavalla henkilötövuosia 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 edustajaa, määrätään käräjäoikeuden päätöksellä edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa alaikäisen henkilöä ja varallisuutta koskevilla asioilla (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 koskevilla tai taloudellisilla asioilla, eikä oikeutta päättää lapsen nimestä tai uskonnosta. Edellä sanotun johdosta säännöksessä tulisi säätää viranomaisten velvollisuudeksi ryhtyä edustajan tehtävän lakatessa tarvittaessa toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi lapselle.

Sosiaaliviraston lausunto tiedoksi sisäasiainministeriölle

Sosiaalivirasto esittää, että sosiaaliviraston lausunto annettaisiin kokonaisuudessaan sisäasiainministeriölle tiedoksi kaupunginhallituksen lausunnon liitteenä. Lausunnon säännösten yksityiskohtainen tarkastelu sisältää myös käytännön työn kannalta tärkeitä näkökohtia, jotka olisi toivottavaa saattaa lain valmistelijan tietoon.

Talous- ja suunnittelukeskus (30.7.2010)

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä säätämällä kotouttamisesta ja vastaanotosta eri laeissa.

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.

Merkittävimmät muutokset koskevat kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville maksettavan taloudellisen tuen irrottamista toimeentulotukijärjestelmästä. Toimeentulotuen sijasta aikuisille turvapaikanhakijoille vastaanottokeskukset maksaisivat jatkossa vastaanottorahaa ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille käyttörahaa. Rahan suuruudesta säädettäisiin vastaanottolaissa. Vastaanottorahan suuruus vastaa esityksen mukaan kansainvälistä suojelua nykyisin hakevalle maksettavaa tukea. Lakiin ehdotetaan lisäksi muutoksia liittyen terveydenhuoltopalveluihin. Tilapäistä suojelua saavilla olisi oikeus terveydenhuoltopalveluihin samoin perustein kuin henkilöllä, jolla on kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Talous- ja suunnittelukeskus toteaa, että vastaanottorahan tason ja myöntämisedellytysten tulee jatkossakin vastata toimeentulotukea. Jollei näin ole, joutuu kunta mahdollisesti myöntämään toimeentulotukea (perustuslain 19 §:n 1 momentti ja 6 §) vastaanottorahan lisäksi. Terveyspalvelujen järjestämistarve kasvaa lainsäädäntömuutosten toteutuessa.

Lakiesityksen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 13 §:ssä säännellään vastaanottopalvelujen saajia sekä kestoa koskevia seikkoja. 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.”

Talous- ja suunnittelukeskus toteaa, että itsenäisen muuton toteuttaminen siten kuin hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, todennäköisesti tarkoittaa pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden entistä vilkkaampaa muutttoa pääkaupunkiseudulle ja etenkin Helsinkiin. Tämä taas merkitsisi entistä voimakkaampia paineita kunnallisten palvelujen järjestämiselle. Ensisijaisena ongelmana nousisi esille yhä suureneva pula asunnoista. Talous- ja suunnittelukeskus pitää vastaanoton päättymistä ja kuntaan siirtymistä koskevaa sääntelyä riittämättömänä ja tarkennusta vaativana.

Lisäksi talous- ja suunnittelukeskus pitää välttämättömänä, että kotouttamislain, vastaanottoa koskevan lain ja rekisteröintiä koskevien säännösten suhdetta selkeytetään. Valtion tulee korvata kunnalle myös kus-

tannukset, jotka aiheutuvat palvelujen antamisesta kunnassa vakinaisesti ilman väestötietojärjestelmän kotikuntamerkintää oleskeleville paikolaisille. Heidän osaltaan tulee lisäksi määrittää, mistä alkaen kotoutumisajan lasketaan alkavan.

Samalla talous- ja suunnittelukeskus edelleen esittää 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 lakiuudistuksiin, jotka aiheuttavat kunnille kustannusten lisäystä.

Talous- ja suunnittelukeskuksen mielestä on valitettavaa, ettei lainsäädäntötyössä ole voitu edetä keskeisten säädösten kanssa samanaikaisesti. Lausuntokierroksen ajankohdan tulisi myös olla hyvän lainsäädäntötavan periaatteita noudattava.

Hallintokeskuksen turvallisuus- ja valmiuosasto (4.8.2010)

Hallintokeskuksen turvallisuus – ja valmiuosasto lausuntoaan seuraavaa:

Osasto korostaa erityisesti alaikäisten, ilman huoltajaa saapuvien lasten hyvinvoinnin turvaamista. Suomeen ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa saapuessaan maahan ilman aikuisen tai vanhemman tukea ja sen tuomaa turvaa, sen lisäksi että taustalla on hyvinkin traumaattiset kokemukset. On ensisijaisen tärkeää, että pystymme tarjoamaan heille heti ensivaiheessa riittävät tukipalvelut, jotta voimme turvata mahdollisimman tasapainoisen henkisen kehityksen ja näin ehkäistä mahdollista tulevaa syrjäytymistä. Tämä pätee myös 16–17 vuotiaisiin, joille tulisi myös tarjota samanlaiset asumispalvelut kuin nuoremmille lapsille. Esityksessä esitettyjä perusteluita siitä, että kyseessä olevat lapset ovat lähellä täysi-ikäisyyttä ja että tukiasuminen on ryhmäkoteja kustannustehokkaampaa, ei voida pitää riittävinä perusteluina kattavampien palveluiden epäämiselle näiltä lapsilta. Kunnan näkökulmasta ennaltaehkäisevä työ on aina kustannustehokkaampaa kuin korjaava työ. Näin ollen turvallisuus- ja valmiuosasto esittää, että kaikille ilman huoltajaa saapuille alle 18-vuotiaille tulisi tarjota samantasoiset palvelut, joihin sisältyvät riittävän monen aikuisen tuoma tuki, turva ja ohjaus.

Turvallisuus – ja valmiuosasto kannattaa myös esityksessä ehdotettua suunnitelmaa perustaa erillinen selvityshanke ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten vastaanottopalveluja koskevan vastuun siirtämisestä kuntien sosiaaliviranomaisille, sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Osasto korostaa kuitenkin, että ko. vastuun siirtäminen ei saa aiheuttaa kustannusvastuuta kunnille, vaan kustannusvastuun on edelleen säilyttävä valtiolla. Sama pätee myös kuntien velvollisuuteen

järjestää opetusta kansainvälistä suojelua hakeville oppivelvollisuusikäisille. Kunnilla ei tällä hetkellä ole, kuten esityksessä todetaan, tällaista velvollisuutta, mutta sitä voitaisiin harkita, mikäli kustannusvastuu palvelun tarjoamisesta säilyisi valtiolla. Jokaisen lapsen oikeutta perusopetukseen, asemastaan huolimatta, voidaan pitää perusteltuna.

Turvallisuus – ja valmiuosastolla ei ole lain tarkempiin säännöksiin tai määräyksiin tai niiden sanamuotoon huomautettavaa, mutta toteaa, että lakia säädettäessä on pyrittävä huomioimaan ja minimoimaan sellaiset seikat, jotka voivat lisätä kuntien kustannusvastuuta. Tämän asian tärkeys korostuu erityisesti Helsingissä, joka pääkapunkina on pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien, sekä saaneiden mielessä vetovoimainen. Pääkaupunki tarjoaa suurena kaupunkina monenlaisia mahdollisuuksia sekä houkutus- ja tämä näkyy myös voimakkaana muuttoliikkeenä. Helsinki haluaa tarjota kuntalaisilleen hyvätasoiset palvelut; hallitsemattoman muuttoliikkeen seurauksena palvelunkäyttäjien määrä voi kohota, mikä saattaa vähentää kuntalaisten mahdollisuuksia saada heille tarkoitettuja palveluita. Mietittäessä rahoitusvastuuta kunnan ja valtion välillä ja kustannusten korvaamista, myös tämä näkökohta tulisi huomioida.

Helsinkiä on viime aikoina rasittanut kansainvälistä suojelua hakevien EU-kansalaisten sijoittaminen Helsingissä sijaitseviin vastaanottokeskuksiin. Sen seuraus on ollut eritasoiset lieveilmiöt kaupungissa. Helsinki nähdään suuren kaupungin tarjoamien mahdollisuuksien myötä houkuttelevana mikä voi osaltaan vaikuttaa perusteettomien turvapaikanhakemusten jättämiseen. Turvallisuus – ja valmiuosasto näkee, että uudella lailla tulee tukea turvapaikanhakijoiden sekä turvapaikan saaneiden sijoittumista tasapuolisesti koko maahan

Henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osasto (4.8.2010)

Hallintokeskus on pyytänyt henkilöstökeskukselta lausuntoa 4.8.2010 mennessä sisäasiainministeriön valmistelemasta hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta.

Uudella lailla säädettäisiin kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhri toimeentulosta ja huolenpidosta. Laki myös säätäisi viranomaisten toimivallasta ja tehtävistä, kustannusten korvaamisesta, vastaanotto- ja järjestelykeskuksista, vastaanotto- palveluista, ihmiskaupan uhrien auttamisesta, ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisesta, henkilörekistereistä ja muutoksenhausta.

Vastaanottoa koskevaa sääntelyä pyritään selkeyttämään säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta eri laeissa. Lakiehdotus esitetään käsiteltäväksi eduskunnassa samanaikaisesti kotoutumisen edistämistä koskevan lakiehdotuksen kanssa. Kaupunginhallitus antoi 21.6.2010 lausunnon sisäasiainministeriön

valmistelemasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä.

Lakien valmistelu- ja lausuntovaiheessa molempien lakien sisältöjä tulisi voida tarkastella samanaikaisesti. Pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua tarvitsevien vastaanottoa ja kotouttamista tulisi voida arvioida saumattomana jatkumona. Tavoitteet lainsäädännön selkeyttämisestä eivät välttämättä toteudu, mikäli lakeja valmistellaan erikseen, ja haasteet saattavat lainsäädännön pirstaloituessa kasvaa edelleen.

Henkilöstökeskus yhtyy sosiaaliviraston kantaan siitä, että kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton sääntely on nykymuodossaan ja nyt vireillä olevissa lakiesityksissä riittämätöntä. Ensisijaiseksi vaihtoehdoksi nousee oleskeluluvan saaneen itsenäinen muutto ja vasta toissijaisena lakiesityksessä kotoutumisen edistämiseksi sisältyvä suunnitelmallinen kuntaan siirtyminen. Vastaanoton ja kuntaan siirtymisen prosessi jää käytännössä sääntelemättä molemmissa lakiesityksissä, ja tavoite hallittuun vastaanottoon, asuttamiseen ja kotouttamiseen toteutumatta.

Vastaanoton käsite lakiesityksessä

Lakiesityksen kohdentuminen yksinomaan kansainvälistä suojelua hakevien toimeentuloon, asumiseen ja vastaanottokeskusten toimintaan on ongelmallista. Vastaanoton määritelmän rajaaminen näin kaapeaksi jättää ulkopuolelle toimijat, jotka vaikuttavat vastaanottovaiheen pituuteen ja laatuun merkittävästi. Lakiesityksessä vastaanoton käsitteen tulisi kattaa hakemuksen käsittelyyn osallistuvien viranomaisten, kuten poliisin, rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston toiminnan. Vain näin kansainvälisen suojelun ja turvapaikan hakemisen prosessia voidaan kehittää kokonaisvaltaisesti kustannustehokkuus ja ihmisoikeusnäkökulmat huomioiden. Em. viranomaisten toiminta ratkaisee hakuprosessin keston, mikä puolestaan sanelee vastaanotto toiminnan laadun ja hinnan. Olisikin toivottavaa, että lakiesityksessä vastaanoton käsite määriteltäisiin nykyistä laajemmaksi kattamaan koko prosessin, tai lakiesitys nimettäisiin uudelleen kuvaamaan sen sisältöä, ts. toimeentulon ja asumisen järjestämistä.

Maahanmuuttovirastolle siirrettiin vuoden 2010 alussa toimivalta turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta sisältäen vastaanottokeskusten toiminnan ohjauksen ja suunnittelun. Maahanmuuttovirasto on vastuussa tämän lisäksi myös turvapaikkahakemuksen käsittelystä ja päätöksenteosta. Koska hakemus- ja vastaanotto prosessi on keskittynyt näin vahvasti maahanmuuttovirastoon, olisi saman viraston sisäisistä toiminnoista syytä säätää lakitasoisesti. Laissa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että erityyppiset toiminnot pysyvät Maahanmuuttovirastossa erillään salassapitovelvoitteen turvaamiseksi.

Kansainvälistä suojelua saavien hallittu asuttaminen

Tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa asuu noin 400 henkilöä, joilla on oleskelulupa, mutta joilla ei ole ns. kuntapaikkaa. Kuntapaikkojen puutteessa monet oleskeluluvan saaneista ovat omatoimisesti muuttaneet Helsinkiin esim. sukulaisten tai tuttavien luokse, ja merkittävä osa on asunnottomia. Nykytilanteen jatkuessa on oletettavaa, että entistä suurempi osa oleskeluluvan saaneista tai yksityismajoituksessa olevista turvapaikanhakijoista hakeutuu Helsinkiin. Helsingin sosiaaliviraston maahanmuuttajapalveluiden asiakkaista suuri osa on muuttanut Helsinkiin omatoimisesti ilman, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) on osoittanut heille kuntapaikan.

Valtion pyrkimys kansainvälistä suojelua saavien hallittuun asuttamiseen voi vaarantua, jos se toteutetaan siten kuin nyt vireillä olevissa kahdessa hallituksen lakiesityksessä esitetään. Tällä hetkellä suurin osa pääkaupunkiseudulla asuvista pakolaisista on muuttanut alueelle omatoimisesti muualta Suomesta, joko ensimmäisestä sijoituskunnastaan tai suoraan vastaanottokeskuksesta. Kuntapaikkojen vähäisyys, työntekijät pienemmissä kunnissa ja pääkaupunkiseudun vetovoimaisuus johtaa pakolaisten keskittymiseen pääkaupunkiseudulle ja erityisesti Helsinkiin, jossa asuu arviolta neljäsosa alueen pakolaisväestöstä. Pakolaisten nykyistä tasaisempi sijoittuminen myös muihin keskuksiin on sekä vastaanottavan kunnan että pakolaisten etu. ELY:iltä tulisiikin edellyttää nykyistä aktiivisempaa roolia ja tulostavasta pakolaisten vastaanotosta ja kotouttamisesta alueensa kuntiin.

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain 36 § edellyttää, että ELY:t laativat pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin osoittamisen alueellisen strategian ja vastaavat sen toimeenpanosta.

Laissa kotoutumisen edistämisestä todetaan, että ELY voi tehdä yhden tai useamman kunnan kanssa sopimuksen pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä (40§). Helsingin osalta on todettava, ettei turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanoton suunnitelmallisuus toteudu, koska muuttoliike Helsinkiin on ennakoimatonta. Helsinki ei pysty laatimaan realistista kotouttamisohjelmaan sisällytettävää monivuotista suunnitelmaa (30 § ja 41 §) edellä mainitusta syystä.

Kustannusten korvaus

Nykyisen kotouttamisasetuksen mukaan kuntakorvaukset maksetaan pakolaisen kotikuntaan. Pakolaiset, jotka ovat omatoimisesti muuttaneet Helsinkiin, ja joiden henkilöllisyyttä ei ole katsottu selvitettyksi ja jotka eivät tämän vuoksi ole saaneet maistraatin toimesta väestötietomerkitä, eivät saa Helsingistä kotouttamispalveluita, vaikka heidät sosiaalitoimessa tulkittaisiinkin helsinkiläisiksi. Helsinki ei todennäköisesti saa myöskään kuntakorvauksia näistä henkilöistä.

Valtion tulee korvata kunnalle kustannukset, jotka aiheutuvat palvelujen antamisesta kunnassa vakinaisesti ilman väestötietojärjestelmän merkintää oleskelevalle pakolaiselle. Heidän osaltaan tulee myös määrittää selkeästi, mistä kotoutumisajan lasketaan alkavan.

Ilman väestötietomerkintää Helsingissä asuvien pakolaisten määrä on noussut ja tulee edelleen nousemaan voimakkaasti. Tällä on merkittävät vaikutukset kuntatalouteen, jotka tulee korvata valtion varoista.

Yksityismajoitus (17 §)

Pykälässä 17 todetaan, että kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava voivat järjestää majoituksensa itse. Yksityismajoitukseen siirtyessään henkilö ei saa tukea asumiskustannuksiin eikä erillisiä tukipalveluja. Jotta yksityismajoitukseen siirtyvät olisivat yhdenvertaisessa asemassa vastaanottokeskuksissa asuvien kanssa, tulisi vastaanottokeskuksille säätää velvollisuus tarjota yksityismajoituksessa asuville työ- ja opintotoimintaa sekä antaa neuvontaa mm. asumiseen ja sosiaali- ja terveystalouteen liittyvissä kysymyksissä. Laajamittainen yksityismajoitustoiminta edellyttäisi yhteistyötä vastaanottokeskusten ja kuntien palvelujärjestelmien välillä. Tästä tulisi myös säätää laisaa.