

30.5.2017

EOAK/2834/2016

ASIA: Hätmajoitusta koskeva ohjeistus ja hätmajoituksen järjestäminen**1 KANTELUT**

Helsingin kaupunginvaltuutettu ja kaupunginhallituksen jäsen Veronika Honkasalo pyysi 26.1.2016 kirjoituksessaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tutkimaan Helsingin kaupungin menettelyä hätmajoituksen järjestämisessä. Kantelukirjoitus siirrettiin 2.2.2016 eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan (dnro 427/4/16).

Lakimies Heli Aali Pakolaisneuvonta ry:stä pyysi kantelussa nimeltä mainitun Bulgarian romanin valtuuttamana tutkimaan Helsingin sosiaali- ja terveysviraston menettelyä hätmajoituksen laiminlyönnissä muille kuin helsinkiläisille (dnro 682/4/16). Kantelussa kerrottiin 7.1.2016 vailla majoitusta olleiden 14 EU-kansalaisen yhteydenottoista ja tilanteen etenemisestä.

Oikeusasiamiehen kansliaan saapui 19.7.2016 vielä kolmas samaa asiaa koskeva kantelu (EOAK/2834/2016). Siinä pyydettiin, muun ohella, ottamaan kantaa siihen, voidaanko subjektiivista oikeutta välttämättömään turvaan rajoittaa kaupungin omalla hallinnollisella ohjeella, ja onko tältä osin kyse perustuslain 80 §:n delegointikiellon vastaisesta tilanteesta. Kaupungin menettelyä pyydettiin tutkimaan myös hyvän hallinnon toteuttamisen ja syrjintäkiellon kannalta viitaten siihen, että suuri osa hätmajoituksen ulkopuolelle jääneistä ovat etniseltä taustaltaan Bulgarian ja Romanian romaneja. Kantelussa kuvattiin alkuvuoteen 2016 ajoittuneista tilanteista, joissa joukko EU-kansalaisia oli hakenut tuloksetta hätmajoitusta pakkasten aikaan.

Kanteluiden mukaan Helsingin Hietaniemen yksikkö ei vastoin ilmoitettua ota vastaan romaneja tai ylipäätään rekisteröimättömiä EU-kansalaisia. Kirjoituksissa kiinnitettiin huomiota hätmajoituksen rajoitettuun keston ja siihen, että ohjeen mukaan hätmajoitus olisi mahdollista vasta sen jälkeen, kun henkilö on sitoutettu kotiinpaluuseen.

Kanteluissa pyydettiin ottamaan kantaa oleskeluluvottomien ulkomaa-laisten tilapäisestä majoituksesta 27.8.2014 annetun ohjeen perustuslainmukaisuuteen perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta samoin kuin ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Käsittelyn täsmennys ja rajaus

Annan mainittuihin kolmeen kanteluun tämän yhteispäätöksen.

Käsittelen hätämajoitusta yleisen tason kysymyksenä oleskelulupaa vailla olevien kolmansien maiden kansalaisten ja toisaalta pysyvää oleskeluoikeutta (osoittavaa oleskeluoikeuden rekisteröintitodistusta) vailla olevien EU- tai ETA-kansalaisten ja kunnan kannalta. Kanteleissa esille nostetut yksittäistapaukset valottavat hätämajoituksen tilannetta Helsingissä talvella 2016. Katson kuitenkin asialla olevan yleisempää merkitystä, joten käsittelen asiaa laajemmin kuin vain Helsingin kaupunkia koskevana asiana.

En käsittele tilanteita, joissa on kyse kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan henkilön vastaanottopalveluista, tai yleisemmin turvapaikanhakijoille perustettavia vastaanottokeskuksia ja niihin kuuluvia hätämajoitusyksiköitä.

2 SELVITYS

Kahden ensiksi saapuneen kantelun johdosta pyysin selvitystä ja lausuntoa Helsingin kaupunginhallitukselta. Pyysin kiinnittämään selvityksessä ja lausunnossa huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1. Kuinka Helsingin kaupunki täyttää velvollisuutensa tarjota hätämajoitusta kaikille sitä tarvitseville yhdenvertaisesti?
2. Ovatko Hietaniemen palvelukeskuksen tilat riittävät tarjoamaan hätämajoitusta kaikille avun tarvitsijoille, ja jos eivät ole, miten kaupunki järjestää jatkossa tarvittavia lisätiloja?
3. Onko ulkomaalaisten tilapäistä majoitusta koskeva ohje ja sosiaalipäivystyksen toiminta lainmukaisia?

Helsingin kaupunginhallitus antoi minulle asiassa 25.4.2016 päivätyn lausunnon. Siihen oli liitetty sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijaselvitykset.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto toimitti tietooni sen virastopäällikön 25.10.2016 päätöksen (160 §) avustuksesta Helsingin Diakonissalaitoksen säätiölle liikkuvan väestön hätämajoitukseen.

Käytettävissäni oli myös Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan 17.5.2016 lausunto valtuustoaloitteeseen hätämajoituksen järjestämisessä noudatettavasta ohjeistuksesta (HEL 2016-003258) ja kaupunginhallituksen sen johdosta 7.11.2016 antama päätös, sekä perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehulan 21.4.2016 vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 187/2016 vp hätämajoituksen puutteista.

Lisäksi käytettävissäni oli tietoja oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten Hietaniemenkadun palvelukeskuksessa 15.2.2017 tekemältä ennalta ilmoittamattomalta tarkastukselta (EOAK/985/2017).

Käytettävissäni oli myös maahanmuuton ministeriryhmän 16.12.2016 hyväksymä, sisäministeriön koordinoimana valmisteltu toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan.

3 RATKAISU

3.1

Selvitysten sisältöä

3.1.1

Helsingin kaupunginhallituksen lausunto

Selvitys ja lausuntopyynnöissä esittämiini kysymyksiin Helsingin kaupunginhallitus vastasi seuraavasti.

1. Tilapäisen majoituksen tarve arvioidaan pääsääntöisesti sosiaalipäivystyksessä, alueellisissa sosiaalityön tai -ohjauksen toimipisteissä tai järjestöjen toimipisteissä. Hätmajoitus järjestetään yksilöllisen tarveharkinnan perusteella eri tahojen yhteistyönä.

2. Helsingin kaupunki ostaa oman toiminnan lisäksi asunnottomuuteen liittyvää tilapäismajoitusta yksityisiltä palveluntuottajilta. Tilapäismajoitus on väliaikaista, jonka aikana tavoitteena on löytää pysyvä asumisratkaisu. Hietaniemen palvelukeskuksen lisäksi sosiaali- ja terveysvirasto käyttää muita kilpailuttamiaan palveluntuottajia lyhytaikaisen majoituksen järjestämiseksi.

3. Helsingin kaupunki on järjestänyt sosiaalipäivystyksen toiminnan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Hätmajoitusta on järjestetty yhteistyössä eri toimijoiden, STM:n ohjeen sekä voimassa olevan sosiaali- ja terveysviraston sisäisen ohjeen "Oleskeluluvottomien ulkomaalaisten tilapäinen majoitus" mukaisesti.

Kaupunginhallitus katsoo toimineensa hätmajoituksen järjestämisessä asianmukaisesti. Lausunnossa tuodaan esille lähemmin seuraavaa.

Mikäli henkilön terveys ja turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, hänelle järjestetään kiireellistä tilapäismajoitusta. Sen tarve arvioidaan pääsääntöisesti sosiaalipäivystyksessä, alueellisissa sosiaalityön tai -ohjauksen toimipisteissä tai järjestöjen toimipisteissä. Palveluja tarvitsevat haastatellaan ja hätmajoitusta myönnetään yksilöllisen tarveharkinnan perusteella.

Ensisijaisesti henkilö ohjataan hakemaan apua oman maansa suurlähetystöstä. Päästäkseen suurlähetystöönsä varaton henkilö voi hakea toimeentulotukea matkakustannuksin virka-aikana siltä sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelupisteeltä, jonne hän on hakeutunut ja virka-ajan ulkopuolella sosiaalipäivystyksestä.

Lausunnossa korostetaan, että toimeentulotuen tarkoituksena ei ole, että maassa tilapäisesti oleva ulkomaalainen voisi sen turvin jatkaa oleskeluaan Suomessa. Mikäli suurlähetystö ei ole Suomessa, matkakustannukset voidaan myöntää sosiaalitoimesta myös suoraan kotimaahan. Mikäli katsotaan, että henkilö ei enää saman päivän aikana voi hakeutua suurlähetystöönsä, hänelle tarjotaan hätämajoituksena yöpyminen ja päiväkeskuspalvelut ensisijaisesti Hietaniemenkadun palvelukeskuksen asumispäivystyksessä yhdeksi yöksi tai viikonloppuna viikonloppun yli. Hätämajoitusta myönnetään pääsääntöisesti vain kerran, yleensä 1–2 yöksi. Tapauskohtaisesti tästä on mahdollista poiketa sosiaalityöntekijän harkinnan perusteella. Tuona aikana henkilön odotetaan hoitavan asiansa niin, että akuutin tuen tarvetta ei enää ole. Jos henkilö on kyvytön huolehtimaan itsestään esimerkiksi psyykkisen sairauden, päihdeongelman tai vamman vuoksi, henkilö ohjataan tarvittavaan hoitotarpeen arviointiin.

Hietaniemenkadun palvelukeskus on matalan kynnyksen palveluyksikkö asuntoa vailla oleville henkilöille. Hietaniemenkatu 5:n palvelukeskuksessa sijaitsee sekä asumispäivystys että tilapäinen asumispalvelu. Asumispalvelu tarjoaa 52 asunnottomalle tilapäistä asumista yhden hengen huoneissa ja maksutonta majoitusta 52-paikkaisessa asumispäivystyksessä. Asumispäivystyksen paikkamäärä on voitu ylittää pelastuslaitoksen luvalla tilapäisesti. Asumispäivystys on auki joka päivä klo 17.00–8.00.

Hietaniemenkadun palvelukeskuksen vuorokautiset tapahtumat dokumentoidaan sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmässä olevaan yksikön raporttiin ja palvelukeskuksessa yöpyvät henkilöt kirjataan sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmän hoitopaikkatietoihin.

Selvityksessä ilmoitetaan, että kantelussa 682/4/16 kuvattua yhteydenottoa 7.1.2016 ei ole kirjattu Hietaniemenkadun palvelukeskuksen vuorokausiraporttiin. Sen sijaan sosiaali- ja terveystietoon on otettu yhteyttä 8.1.2016 siitä syystä, että Hirundosta oli ilmoitettu, että viikonlopuksi oli jäämässä henkilöitä ilman yösiijaa. Virasto järjesti 14 henkilölle majoituksen Luona Oy:n tilapäisasunnoista. Kun asiasta ilmoitettiin Hirundoon, sieltä kerrottiin majoituksen jo järjestyneen yksityiskodeissa.

Helsingin kaupunginhallituksen lausunnossa todetaan, että Helsingin kaupungin palveluissa kaikkia ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti. Marraskuussa 2015 Helsingissä oli asunnottomia 3 550. Kanteluissa tarkoitetuille romaneille ei ole kaupungin järjestämisvastuuseen kuuluvia omia palveluja. Kaupunki kuitenkin avustaa järjestöjä, joilla on palveluja nimenomaan romaneille (esim. Hirundo).

3.1.2

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystietoon 27.8.2014 ohje oleskeluluvattomien ulkomaiden tilapäisestä majoituksesta (hätämajoitusohje)

Oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa arvostellun hätämajoitus-

ohjeen keskeinen sisältö on seuraava:

Ohje koskee a) kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa ja b) EU/ETA-kansalaisia, jotka ovat oleskelleet yhtäjaksoisesti Suomessa alle viisi vuotta eikä heillä ole vielä oikeutta pysyvää oleskelua osoittavaan oleskeluoikeuden rekisteröintitodistukseen.

Ohjeessa viitataan STM:n oppaaseen toimeentulotuen soveltajille (2013:4). Sen mukaan edellä mainituille ryhmille (a ja b) myönnetään vain välttämätön toimeentulotuki, joka sisältää ruokarahan, välttämättömät lääkkeet ja matkakustannukset kotimaahan, ei asumiskustannuksia. Kuitenkin joissain tapauksissa on yksilöllisen harkinnan perusteella välttämätöntä myöntää toimeentulotukea asumiseen tai järjestää tilapäinen majoitus muilla keinoin.

En käsittele tässä päätöksessäni mainittua STM:n ohjetta tai ylipäättään toimeentulotukikysymyksiä enemmälti. Totean kuitenkin, että olen 18.12.2015 antamassani päätöksessä (Dnro 4096/4/15) arvostellut STM:n ohjetta mm. siitä, ettei siinä selkeästi erotella EU:n asetuksen 492/2011 soveltamisalaan kuuluvia EU/ETA-kansalaisia muista hakijoista. Katsoin myös, että pelkästään oleskeluluvan puuttuminen tai oleskeluoikeuden ehtona oleva toimeentuloedellytys ei merkitse sitä, että henkilöllä olisi oikeus vain kiireelliseen toimeentulotukeen. Toimeentulotukilaissa oikeutta toimeentulotukeen ei ole kytketty oleskeluoikeuteen, vaan oleskelun tosiasialliseen luonteeseen ja tuen tarpeeseen. Kuntaliitto suositteli yleiskirjeessään 6/2016, että kunnat huomioivat esittämäni linjaukset ja noudattavat toimeentulotukea myöntäessään yksilöllistä tarpeen ja vakinaisen oleskelun arviointia. Toimeentulotukea ei voi evätä pelkästään oleskeluluvan puuttumisen vuoksi. Myös sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 27.5.2016 (STM/1329/2015) ottavansa käsitykseni huomioon toimeentulotukea uudistettaessa ja käynnistävänsä työn toimeentulotukioppaan uudistamiseksi. Tiedossani ei ole, että opasta olisi tähän mennessä uudistettu.

Helsingin kaupungin ohjeen mukaisella hätämajoituksella tarkoitetaan tilapäistä asumista, joka kestää vain yön tai kaksi ja jonka kustannuksista ei tehdä toimeentulotukipäätöstä. Kriisimajoituksella tarkoitetaan pidempään kestäväää tilapäistä asumista, jonka kustannukset maksetaan pääasiassa toimeentulotuella. En käsittele tässä päätöksessäni kriisimajoitusta vaan vain hätämajoitusta.

Ohjeessa käsitellään erikseen 1) yksin elävien henkilöiden ja lapsettomien pariskuntien tilapäistä majoitusta ja toisaalta 2) lapsiperheiden tilapäistä majoitusta.

Ensiksi mainitussa lapsettomassa tilanteessa ohje lähtee siitä, että tilapäisen majoituksen tarve arvioidaan pääsääntöisesti sosiaalipäivystyksessä tai alueellisissa sosiaalityön tai -ohjauksen toimipisteissä. Ensisijaisesti henkilö ohjataan hakemaan apua oman maansa suurlähetystöstä (sinne pääsemiseen voi hakea toimeentulotukea tai matkakustannusten kattamista).

Mikäli katsotaan, että henkilö ei enää saman päivän aikana voi ha-

keutua suurlähetystöönsä, tarjotaan hänelle hätämajoituksena yöpyminen ja päiväkeskuspalvelut Hietaniemenkadun palvelukeskuksen asumispäivystyksessä yhdeksi yöksi (viikonloppuna viikonlopun yli). Yöpyminen on maksutonta. Yöpyjille tehdään palvelukeskuksessa tekninen sijoituspäätös sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmään.

Palvelukeskukseen ohjattavista uusista asiakkaista tulee soittaa etukäteen. Ulkomaalaistaustaisten ei-helsingiläisten osalta asiakastietoihin tulee kirjata suunnitelma, josta käyvät ilmi perusteet majoitustarpeelle.

Ohjeen mukaan hätämajoitusta myönnetään vain kerran. Mikäli henkilö ei suurlähetystöön ohjaamisesta tai matkakustannusten toimeentulotukena myöntämisestä huolimatta poistu Helsingistä, vaan päättää jäädä, ei hän enää ole oikeutettu kunnan järjestämiin hätämajoituspalveluihin. Itsestään huolehtimaan kyvyttömät henkilöt ohjataan psykiatrian tai päihdehuollon hoidontarpeen arviointiin. Sosiaalityön tai -ohjauksen toimipiste voi hakea henkilölle kriisimajoitusta kriisimajoituksen työryhmän kautta siksi, kunnes henkilön tilanteeseen saadaan selkeyttä. Samoin toimitaan siinä tapauksessa, jos kotimaahan ei tosiasiallisesti voi palata.

Lapsiperheiden tilapäisen majoituksen suhteen menetellään osin vastaavalla tavalla. Heidän kohdallaan selvitetään, onko asiakasperhe maasta, jonne heidät voidaan ohjata takaisin, ja herääkö huolta itsestä tai lapsista huolehtimisesta. Lastensuojeluilmoitus tehdään tarvittaessa. Mikäli katsotaan, että perhe ei voi enää saman päivän aikana hakeutua suurlähetystöönsä, voidaan perhe hätämajoittaa yhdeksi yöksi tai viikonlopun yli tilapäisasuntoon, jonka vuokratkustannukset maksetaan kriisimajoituksen budjetista. Tilanteissa, joissa kunnan on tarjottava perheelle kriisimajoitusta lastensuojelulain perusteella tai kun perhe kieltäytyy palaamasta kotimaahansa ja lapsi on jäämässä vaille yösijaa, tulee alueellisen sosiaalityön tai -ohjauksen toimipisteen vastuutyöntekijän tehdä esitys kriisimajoituksen työryhmälle, joka linjaa, myönnetäänkö majoitusta vai ei. Tilanteessa työntekijän tulee myös tehdä lastensuojeluilmoitus.

3.1.3

Tarkastushavainnot Hietaniemen palvelukeskuksesta

Tarkastuksella 29.4.2011 Helsingin Hietaniemenkadun palvelukeskuksessa (Dnro 1604/3/11) ilmeni palvelukeskuksen johtajan kertomana huoli siitä, että 30.3.2011 alkaen myös EU-kansalaisten ja muiden ulkomaalaisten hätämajoitusta tarvitsevien majoitus oli keskitetty Hietaniemenkadun palvelukeskukseen. Arvioin tuolloin Hietaniemenkadun palvelukeskuksen täyttävän hyvin kunnalle asetetut vaatimukset tämän tapaisesta päihdepalvelusta. Kuitenkin, koska Hietaniemenkadun palvelukeskus toimi jatkuvalla ylikapasiteetilla (pakkaskausilla 52:n ihmisen tilaan oli jouduttu majoittamaan jopa yli 70 ihmistä makuusijoille ja rakennuksen käytäville), katsoin, että Helsingin kaupungin tulee hyvissä ajoin ennen ensi talvea pyrkiä järjestämään

riittävästi tämän tyyppisistä ympärivuorokautisia palveluita tarjoavia matalan kynnyksen paikkoja päihdeongelmallisille ja kodittomille ihmisille. Pidin myös tärkeänä järjestää seurantaa siitä, kuinka paljon ulkomaalaiset tarvitsevat tällaista majoitusta ja mihin se perustuu.

Noin kuusi vuotta myöhemmin Hietaniemen palvelukeskukseen tehdyllä 15.2.2017 tarkastuksella (EOAK/985/2017) tuli esille, että asu-
mispäivystys on tarkoitettu helsinkiläisille aikuisille. Paikalle saapuvat lapsiperheet ohjataan sosiaalipäivystykseen. Muualta tulevia suomalaisia ohjataan esimerkiksi kirkon hätämajoituspaikkoihin tai Vailla vakinaista asuntoa ry:n Yökeskus Kalkkersiin. Hätätilanteessa muualta tuleville voidaan antaa paikka yhdeksi yöksi tai viikonlopun yli.

Ulkomaalaisten kohdalla majoitus voidaan järjestää yhdeksi yöksi. Tällöin asiakkaasta otetaan yhteyttä sosiaalipäivystykseen, jossa luodaan asiakkaalle keinotekoinen henkilöturvatus, jolloin asiakas voidaan kirjata asiakastietojärjestelmään. Ulkomaalaisia asiakkaita ohjataan Helsingin Diakonissalaitoksen säätiön ylläpitämiin Munkkisaareen, Hermanniin ja Hirundoon.

3.1.4

Muuta asiakirjaselvitystä

Usea Helsingin kaupunginvaltuutettu on sittemmin tehnyt valtuustoaloitteeseen hätämajoituksen järjestämisessä noudatettavasta ohjeistuksesta (HEL 2016-003258). Helsingin kaupunginhallitus esitti 7.11.2016 asian merkitsemistä loppuun käsitellyksi, mutta kaupunginvaltuusto päätti 16.11.2016 jatkaa asian käsittelyä. Päätösehdotuksesta (HEL 2016-003258 T 00 00 03) ilmenee muun muassa seuraavaa:

”Sosiaali- ja terveysvirastosta saadun tiedon mukaan Helsingissä valmistellaan eri toimijoiden yhteistä hanketta, jonka yhtenä toimenpiteenä on hätämajoituksen järjestäminen Helsingissä ilman oleskelulupaa oleville henkilöille talvikuukausien ajaksi.

Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö on 17.10.2016 hakenut 26 891 euron avustusta sosiaali- ja terveysvirastolta vuodelle 2016 liikkuvan väestön hätämajoitukseen. Hätämajoitusta on tarkoitus järjestää yhteistyössä Helsingin seurakuntayhtymän erityisdiakoniayksikön kanssa Hermannin diakoniatalossa tai Diakonissalaitoksen Munkkisaaren tiloissa talvikuukausien aikana vuosina 2016 - 2017. Va. virastopäällikkö on päätöksellään 26.10.2016 hyväksynyt haetun avustuksen Helsingin Diakonissalaitoksen säätiölle liikkuvan väestön hätämajoituksen järjestämiseksi vuodelle 2016.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan järjestöavustusten hakuaika vuodelle 2017 oli 1.– 30.9.2016. Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö on anonut sosiaali- ja terveyslautakunnan avustusta myös vuodelle 2017. Hakemus on parhaillaan käsittelyssä sisältäen useita avustuksen käyttötarkoituksia, joista yksi on liikkuvan väestön tilapäisen hätämajoituksen jatkaminen vuonna 2017. Hakemus viedään lautakunnan päätettäväksi loppuvuodesta 2016.”

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto tiedotti 27.1.2017, että asunnottomille tarkoitettua hätämajoitusta Helsingin Hermannissa ja Munkkisaarella jatketaan huhtikuun puoliväliin saakka. Majoitukseen hakeutuu joka yö jopa yli sata ihmistä. Munkkisaaren kiinteistössä tilapäinen majoitustoiminta oli jatkunut keskeytyksettä, mutta Hermannin diakoniatalossa majoitus oli ollut jonkin aikaa katkolla.

Mainittujen majoituspaikkojen työnjakoa oli linjattu siten, että Munkkisaareen ohjataan ensisijaisesti eurooppalaista liikkuvaa väestöä ja Hermanniin suomalaisia ja paperittomia. Hätämajoitukseen oli tuossa vaiheessa hakeutunut vain muutamia paperittomia.

Helsingin diakonissalaitos tiedotti 13.4.2017, että Munkkisaaren kiinteistössä majoitus päättyy 18.4.2017. Perusteena oli säiden lämpeneminen ja suojan tarpeen väheneminen. Tiedotteen mukaan hätämajoitusta on kuitenkin valmius jatkaa yö kerrallaan, mikäli yöpakkasia edelleen esiintyy. Tiedotteen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat edelleen tarvittaessa hakeutua Hermannin diakoniataloon. Kuluneen talven aikana tällaisia henkilöitä oli ohjautunut Hermanniin vain ”joitakin”.

3.2 Oikeusohjeet

3.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslaki

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Juuri mainitun perusoikeuden vähimmäistasoa kutsutaan eksistenssiminimiksi. Perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lausunnossaan PeVL 73/2014 vp (hallituksen esityksestä laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta, HE 343/2014 vp). Esityksen tarkoituksena oli turvata entistä paremmin oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon. Ehdotuksen mukaan niin sanotuille paperittomille henkilöille olisi tullut oikeus terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimiin lyhytkestoisiiin terveyspalveluihin. Tämä hallituksen esitys kuitenkin sittemmin raukesi.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi muun muassa seuraavaa (PeVL 73/2014 vp s. 2):

”Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (ks. HE 309/1993 vp, s. 69/II). Tähän kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön kiireellinen sairaanhoito. ...

... Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Tämä saattaisi liittyä esimerkiksi Suomessa asumiseen tai työskentelemiseen. Nyt ehdotettu sääntely kuitenkin koskee perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kaikille.”

Voidaan todeta, että YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitea (TSS-komitea) on 17.12.2014 Suomen kuudennen määräaikaisraportin johdosta antamissaan päätelmissä ilmaissut olevansa huolestunut siitä, että ilman oleskelulupaa oleskelevilla henkilöllä ei ole oikeutta muihin terveydenhuoltopalveluihin kuin kiireelliseen terveydenhuoltoon. Komitea suositteli, että valtio ryhtyy toimenpiteisiin terveydenhuoltopalveluiden turvaamiseksi kaikille maassa oleskeleville (E/C.12/FIN/CO/6).

Perustuslain 19 §:ssä turvattua perusoikeutta toteuttavia oikeusohjeita

Sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.

Sosiaalihuoltolain 21 §:ssä säädetään asumispalveluista. Säännöksen 1 momentin mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Säännös edellyttää, että tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua.

Sosiaali- ja terveysministeriön 31.1.2017 julkaisemassa Kuntainfossa (2/2017) todetaan, että sosiaalihuoltolain 21 §:n soveltamisessa kyseeseen voi tulla hätämajoituksena yösijan järjestäminen myös ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle henkilölle. Välttämättömään huolenpitoon liittyvään kiireelliseen sosiaalihuoltoon voi kuulua myös ruoasta, vaatteista ja välttämättömistä lääkkeistä huolehtiminen. Kuntainfon mukaan kiireellistenkin sosiaalipalveluiden antamisesta on annettava asiakkaalle valituskelpoinen päätös ja oikaisuvaatimusohjeet.

Sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään palvelutarpeen arvioinnista. Sosiaalihuollon on huolehdittava, että henkilön kiireellisen avun tarve

arvioidaan välittömästi, kun sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä tulee tieto.

Sosiaalihuoltolain 29 §:n 1 momentin mukaan sosiaalipäivystys on järjestettävä ympärivuorokautisesti kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi kaiken ikäisille. Päivystys on toteutettava siten, että palveluun voi saada yhteyden ympäri vuorokauden ja kiireelliset sosiaalipalvelut voidaan antaa siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Päivystävissä yksiköissä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta palvelun laatu ja asiakasturvallisuus toteutuvat.

Sosiaalihuoltolain 57 §:n mukaan jos henkilö oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan perusteella muutu, hän voi hakea sosiaalipalveluja kunnasta, jossa hän oleskelee. Henkilön kotikunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalihuoltoa ulkomailla oleskelevälle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

Terveystenhoitolain 50 §:n 1 momentin mukaan kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki on annettava sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.

Kunnalla on lisäksi erikoissairaanhoitolain 3 §:n 2 momentin perusteella velvollisuus kiireellisissä tapauksissa sellaisen henkilön erikoissairaanhoitoon, jolla ei ole Suomessa kotipaikkaa. Kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä on säädetty tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa 782/2014.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus

Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 11 artiklan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistukseksi, että tämä oikeus toteutetaan, ja ne

tunnustavat tässä yhteydessä vapaaehtoisuuteen perustuvan kansainvälisen yhteistoiminnan olennaisen merkityksen.

Komitea, joka valvoo mainitun sopimuksen toteutumista (TSS-komitea), on Suomelle vuonna 2014 antamissaan loppupäätelmissä suositannut, että Suomi lisäisi hätämajoituspaikkojen määrää (E/C.12/FIN/CO/6).

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 13 artiklassa todetaan, että varmistakseen, että oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat

1. varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa ...

4. soveltamaan tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohdan määräyksiä tasapuolisesti omiin kansalaisiinsa ja muiden sopimuspuolten kansalaisiin, jotka laillisesti oleskelevat niiden alueella, Pariisissa 11 päivänä joulukuuta 1953 allekirjoitetun, sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen asettamien velvoitteiden mukaisesti.

Suomi ei ole ratifioinut 4-kohdassa mainittua yleissopimusta. Ratifioidessaan uudistetun peruskirjan Suomi on kuitenkin myöntänyt muiden sopimuspuolten kansalaisille kyseisen yleissopimuksen määräysten mukaisen kohtelun (HE 229/2001 vp).

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitteessä todetaan peruskirjan soveltamisalasta suojeltujen henkilöiden osalta seuraavaa:

”1. Jollei 12 artiklan 4 kohdassa ja 13 artiklan 4 kohdassa toisin määrätä, ulkomaalaiset kuuluvat 1–17 artiklan ja 20–31 artiklan soveltamisalaan vain, jos he ovat muiden sopimuspuolten kansalaisia ja asuvat laillisesti tai työskentelevät säännöllisesti kyseessä olevan sopimuspuolen alueella, edellyttäen kuitenkin, että näitä artikloja tulkitaan 18 ja 19 artiklan määräysten mukaisesti.

Tämä tulkinta ei estä sopimuspuolta myöntämästä vastaavia oikeuksia myös muille henkilöille.

2. Kukin sopimuspuoli myöntää Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määritelmän mukaisille pakolaisille, jotka oleskelevat laillisesti sen alueella, mahdollisimman edullisen kohtelun ja joka tapauksessa vähintään kyseiseen yleissopimukseen ja muihin olemassa oleviin pakolaisiin sovellettaviin kansainvälisiin asiakirjoihin perustuvien velvoitteidensa mukaisen kohtelun.

3. Kukin sopimuspuoli myöntää New Yorkissa 28 päivänä syyskuuta 1954 tehdyn valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleis-sopimuksen määritelmän mukaisille valtiottomille henkilöille, jotka oleskelevat laillisesti sen alueella, mahdollisimman edullisen kohtelun ja joka tapauksessa vähintään kyseiseen asiakirjaan ja muihin olemassa oleviin valtiottomiin henkilöihin sovellettaviin kansainvälisiin asiakirjoihin perustuvien velvoitteidensa mukaisen kohtelun.”

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi kahdessa Alankomaita koskevassa tapauksessa (CEC, no. 90/2013 ja FEANTSA, no. 86/2012), että sosiaaliturvaa koskevaa peruskirjan 13 artiklaa ja oikeutta asuntoon koskevaa 41 artiklaa oli loukattu, kun oleskelulupaa vailla oleville aikuisille (irregular migrants) oli laiminlyöty turvata riittävä hätämajoitus ja muu hätäapu (ruoka, vaatetus). Tapauksessa CEC sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että peruskirja edellyttää hätäavun antamista kaikille sitä tarvitseville ihmisille, mukaan lukien maassa laittomasti oleskeleville ulkomaalaisille.

Komitea korosti ihmisarvon turvaamisen tärkeyttä ja katsoi, että hätäavun saamista ei voida sitoa ehtoon siitä, että apua saavan tulee sitoutua edesauttamaan omassa maastapoistumisessaan. Lähemmin se totesi seuraavaa:

”73. With regard to Article 13 § 4 in particular, the Committee recalls that emergency social assistance should be provided under the said provision to all foreign nationals without exception (Conclusions 2003, Portugal). Also migrants having exceeded their permitted period of residence within the jurisdiction of the State Party in question have a right to emergency social assistance (Conclusions 2009, Italy). The beneficiaries of the right to emergency social assistance thus include also foreign nationals who are present in a particular country in an irregular manner (Conclusions 2013, Malta).

74. The Committee observes in this connection that the complaint concerns the provision of the necessary food, water, shelter and clothing to adult migrants in an irregular situation. It considers the issues at hand to be closely linked to the realisation of the most fundamental rights of these persons, as well as to their human dignity.

75. Pursuant to the above, Article 13 § 4 applies to migrants in an irregular situation.

...

115. The Committee recalls that human dignity is the fundamental value and the core also of European human rights law (FIDH v. France, cited above, §31).

116. Even though the Convention and the relevant legal rules of the European Union on asylum are applicable only to foreigners staying in a regular manner within the jurisdiction of the States Parties, the Committee observes that both the Court and the Court of Justice in their recent case-law have acknowledged the importance of preserving human dignity in connection with the minimum protection provided to migrants (see paragraphs 28-29, 47-48).

117. The Committee observes in this connection that the scope of the Charter is broader and requires that necessary emergency social assistance be granted also to those who do not, or no longer, fulfil the criteria of entitlement to assistance specified in the above instruments, that is, also to migrants staying in the territory of the States Parties in an irregular manner, for instance pursuant to their expulsion. The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions to nationals of those States Parties to the Charter who are not Member States of the Union. The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion."

Euroopan neuvoston ministerikomitea on sittemmin käsitellyt mainittujen päätösten täytäntöönpanoa (CM/ResChS(2015)5 ja CM/ResChS(2015)4). Päätöslauselmissaan ministerikomitea otti huomioon Alankomaan hallituksen esittämän huolen siitä, että sosiaalisten oikeuksien komitea ei ollut tulkinnut oikein uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitteen mukaista peruskirjan soveltamisalan rajoitusta, jonka mukaan peruskirjan soveltamisalasta rajataan pois kaikki valtion alueella laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä myös EIS) 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

EIS 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat eivät perusta oikeutta asuntoon (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomio Chapman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.1.2001, kohta 99) eivätkä velvoita valtiota taloudellisen avun myöntämiseen turvapaikanhakijoille (EIT Muslim v. Turkki, 26.4.2005, kohta 85).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan sopimusvaltioilla on alueellaan oikeus kontrolloida maahan-tuloa, oleskeluoikeutta ja ulkomaalaisten maastapoistamista. Valtion oikeudesta kontrolloida maahanmuuttoa johtuu ulkomaalaisen velvollisuus noudattaa toimivaltaisten viranomaisten maahanmuuttoa koskevia päätöksiä ja menettelytapoja, samoin kuin oleskeluoikeutta vail-la olevan henkilön velvollisuus poistua jäsenvaltion alueelta, milloin hänelle ei ole lainmukaisesti myönnetty oleskelulupaa tai pääsyä val-tion alueelle (ks. EIT Jeunesse v. Alankomaat, 3.10.2014, kohta 100 ja Paposhvili v. Belgia, 13.12.2016, kohta 172).

EIS 3 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaan maasta poistumi-seen lainvoimaisesti määrättyllä ulkomaalaisella ei ole lähtökohtaisesti oikeutta vaatia maassa oleskelun jatkumista päästäkseen hyötymään valtion tarjoamista lääketieteellistä tai muista eduista tai palveluista.

EIS ei toisin sanottuna velvoita jäsenvaltioita tarjoamaan vapaata pääsyä valtion terveydenhuoltopalveluihin henkilöille, joilla ei ole lailista oikeutta oleskella kyseisessä valtiossa (ks. EIT N. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 27.5.2008, tuomion kohdat 42 ja 44).

Edellä mainittu eksistenssiminimi eli toimeentulon vähimmäisraja voi tulla arvioitavaksi muun muassa epäinhimillisen ja halventavan kohtelun ehdottomasti kieltävän EIS 3 artiklan tai oikeutta elämään koskevan 2 artiklan kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 23.4.2002 antamassa päätöksessä nro 56869/00 (Venäjä) EIT jätti avoimeksi mahdollisuuden sille, että rahamäärältään täysin riittämättömän eläke- tai muu sosiaalietuus voi periaatteessa tuoda esille kysymyksen 3 artiklan kieltämästä epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta. Vuonna 2009 annetussa päätöksessä nro 45603/05 (Venäjä) valittajan väite toimeentulorajan alapuolelle jäävän vanhuuseläkkeen määrästä tutkittiin oikeutta elämään turvaavaan EIS 2 artiklan kannalta. Oikeudenloukkausta ei todettu.

Tuomiossa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (21.1.2011) arvioitavana oli muun ohella kysymys siitä, voiko äärimmäinen köyhyys nostaa esille valtion vastuun EIS 3 artiklan kannalta. Valtion vastuu aktualisoituu tilanteessa, joissa henkilö on täysin riippuvainen valtion tuesta, eivätkä viranomaiset reagoi hädänalaiseen tilanteeseen. Tapauksessa todettiin 3 artiklan loukkaus (ks. tuomion kohdat 252–253 ja 263–264; tapauksessa oli kyse turvapaikanhakijasta, jonka hakemuksen käsittely oli vielä vireillä).

Ihmisoikeustuomioistuimen 5.7.2016 antamassa tutkimattajättämisspätöksessä nro 17931/16 (Alankomaat) EIT käsitteli kysymystä siitä, oliko viimekätisen toimeentulotuen epääminen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelta ja maasta poistumiseen määrätyltä mutta sitä välttelevältä ns. paperittomalta henkilöltä 3 artiklan vastaista. Näin ei tapauksen olosuhteissa ollut. EIT päätyi tähän lopputulokseen siitä huolimatta, että EN:n sosiaalisten oikeuksien peruskirjaa valvova komitea oli aikaisemmin katsonut sosiaalista peruskirjaa loukatun sillä perusteella, että paperittomille siirtolaisille ei ollut tarjolla riittävästi hätäpalveluja muun muassa asumisen ja ravinnon tarjoamisen suhteen, ja osa avun saamisesta oli sidottu siihen, suostuiko henkilö yhteistyöhön maasta poistamiseen (edellä käsitellyt tapaukset CEC ja FEANTSA).

EIT totesi, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan loukkaaminen ei automaattisesti merkitse EIS 3 artiklan loukkausta (ks. päätöksen kohta 53). Toisin kuin 3 artiklan loukkauksen todenneessa M.S.S.-tapauksessa, nyt ei ollut kyse turvapaikanhakijasta, vaan turvapaikkahakemukseensa kielteisen päätöksen saaneesta ja maasta poistumiseen velvollisesta henkilöstä. Myös aineelliset olosuhteet erosivat M.S.S.-tapauksesta, koska Alankomaiden lainsäädäntö turvasi neljän viikon ajaksi majoituksen ja ylläpidon vapaaehtoisen maastapoistumisen järjestämiseksi. Tämän jälkeenkin oli mahdollista saada majoitus pakolaiskeskuksessa sillä ehdolla, että henkilö suostuu yhteistyöhön

viranomaisten kanssa paluun järjestämiseksi (mihin valittaja ei suostunut). Tapauksessa ei ollut edes esitetty väitettä siitä, että valittajan paluulle kotimaahansa (Etiopiaan) olisi ollut jokin este. Kansallinen oikeusjärjestelmä mahdollisti myös lykkäyksen saamisen maasta poistamiseen terveydellisessä hätätilanteessa samoin kuin maksutoman hoidon tällaisissa tilanteissa. Lisäksi EIT pani merkille sen, että vastaajavaltio oli sittemmin luonut laittomille siirtolaisille perustarpeet täyttävän väliaikaisen järjestelmän (yömajoitus, suihku, aamiainen ja illallinen, ks. päätöksen kohdat 5 ja 59). EIT katsoi, että Alankomaan viranomaiset eivät olleet jättäytyneet tilanteessa passiivisiksi tai välinpitämättömiksi, ja jätti valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana.

3.2.2

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Vastaava säännös sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklaan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34.2 artiklan mukaan jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva asetus 492/2011

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen 492/2011 (entinen asetus 1612/68) 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että työntekijän on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi 2004/38

Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevassa direktiivissä 2004/38 säädetään unionin kansalaisen ja heidän perheenjäsentensä maahantulosta, oleskelusta ja oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Maahantuloa ja oleskelua koskevat säännökset on pantu täytäntöön ulkomaalaislailla, jota selostetaan jäljempänä.

Tasavertaisesta kohtelusta säädetään direktiiviin 24 artiklassa. Sen mukaan, jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

24 artiklan 2 kohdan mukaan vastaanottavan jäsenvaltion ei kuitenkaan tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.

Direktiivin toimeenpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 205/2006 vp, s. 12) todetaan, että toimeentulotuki on Suomen sosiaalihuoltojärjestelmässä lähin vastine direktiivissä mainitulle sosiaalivastuulle. Perusteluissa (s. 17) todetaan edelleen, että unionin kansalaisella tai häneen rinnastettavalla on oikeus oleskella maassa kolme kuukautta ilman oleskeluoikeuden rekisteröimistä. Tänä aikana he ovat toimeentulotuen kannalta pääasiassa samassa asemassa kuin turistit.

Direktiivin 37 artiklassa säädetään edullisemmista kansallisista säännöksistä: Direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat tämän direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta edullisempia.

Unionin tuomioistuimen 11.11.2014 antamassa Dano-tuomiossa (C-333/13) kyse oli Saksassa yli kolme kuukautta oleskelleesta valittajasta, joka ei ollut tullut maahan työskennelläkseen ja joka ei hakenut työtä vaan sosiaaliavustuksia. Unionin tuomioistuin katsoi, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta tuli tarkastella ainoastaan suhteessa niihin, jotka täyttävät vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38 edellytykset, ei yleisesti suhteessa muihin EU-kansalaisiin. Tuomion mukaan ”epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollinen olemassaolo sellaisten unionin kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten välillä sosiaalietuuksien myöntämisessä, on direktiivin 2004/38 väistämätön seuraus.” (tuomion kohta 77).

Tapauksessa Alimanovic (19.5.2015; C-67/14) kyse oli 11 kuukautta Saksassa työskennelleistä Ruotsin kansalaisista, jotka olivat sittemmin olleet yli puoli vuotta työttöminä ja jotka hakivat sosiaaliavustuksia. Unionin tuomioistuin katsoi, että he eivät täyttäneet direktiivin 2004/38 edellytyksiä, eikä valittajien kohdalla tullut suorittaa henkilökohtaisen tilanteen arviointia. Menettely ei ollut syrjivää, koska yhdenvertaisuutta tuli arvioida suhteessa henkilöihin, jotka täyttävät vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin edellytykset.

Unionin tuomioistuimen tapauksessa komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (14.6.2016; C-308/14) vastaajavaltio oli asettanut sosiaaliturvaetuuksien myöntämisen lisäedellytykseksi sen, että henkilö oleskelee maassa laillisesti (oleskeluluvan). Unionin tuomioistuimen mukaan mikään ei ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että sosiaalietuuk-

sien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät laillista oleskelua [direktiivin 2004/38] koskevan oikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa (ks. tuomion kohta 44).

3.2.3

Ulkomaalaislaki

Unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin (2004/38) maahantuloa ja oleskelua koskevat säännökset on pantu täytäntöön Suomessa ulkomaalaislain 10 luvun muutoksella 360/2007. Unionin kansalaisiin rinnastetaan ETA-maiden ja Sveitsin kansalaiset (lain 153 § ja 3 §:n 2 kohta). Tämän asian kannalta keskeisen säännökset ovat seuraavat:

Unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi (155 §:n 1 momentti).

Unionin kansalaisen lyhytaikaisesta oleskelusta säädetään lain 158 §:ssä. Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä tai mahdollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi. Tämä koskee myös unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka ei ole unionin kansalainen ja jolla on voimassa oleva passi. Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Yli kolmen kuukauden oleskeluoikeudesta säädetään lain 158 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan unionin kansalainen saa oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan, jos:

- 1) hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana;
- 2) hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus niin, että he eivät turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantuloapäivästä (159 §).

Unionin kansalaisella, joka on oleskellut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun. Tähän oikeuteen ei sovelleta, mitä lyhytaikaisen ja yli kolme kuukautta kestäväen oleskelun edellytyksistä säädetään. Tämä koskee myös unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka itse ei ole unionin kansalainen ja joka

on oleskellut Suomessa unionin kansalaisen kanssa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta (161 g §).

Myös unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä voidaan tietyillä edellytyksillä käännättää Suomesta (168 §). Alle viisi vuotta Suomessa laillisesti oleskelleen EU-kansalainen käännättäminen on mahdollista, jos:

- hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty oleskelukorttia,
- hän ei täytä 155, 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä,
- hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää tai
- hänen Suomessa oleskelunsa jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä, mutta hän ei täytä oleskeluoikeuden rekisteröimisen tai oleskelukortin myöntämisen edellytyksiä, tai hänet on määrätty maahantulkieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

3.2.4

Vastaanottolaki

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (vastaanottolaki) 14 a §:n mukaan vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta.

Vastaanottolain 14 a §:n 3 momentin mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei sovelleta ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanottopalveluihin.

Vastaanottolain 14 a §:n 4 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja 2 ja 3 momentissa säädettyjen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 170/2014 vp s. 36–

37) mukaan

”Ehdotuksen mukaan on 90 päivää aikaa yrittää avustettua paluuta. Jos paluu toteutuu, vastaanottopalvelut jatkuvat hakijan maasta poistumiseen saakka. Jos paluu ei onnistu mainitun 90 päivän kuluessa, vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää palveluiden jatkamisesta.

Jos avustettu paluu ei lainkaan onnistu, on kaksi vaihtoehtoa. Vastaanottopalvelut jatkuvat edelleen, jos Maahanmuuttovirasto myöntää hakemuksesta oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n [maasta poistumisen estyminen] tai muulla perusteella. Oleskelulupaharkinnassa olennaista on, mikä on ollut syynä siihen, että paluu ei ole onnistunut. Jos hakija on tehnyt yhteistyötä viranomaisten ja paluun järjestäjien kanssa, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa 51 §:n perusteella. Jos Maahanmuuttovirasto katsoo, että paluu ei ole toteutunut palaajasta johtuvasta syystä, oleskelulupaa ei myönnetä ja vastaanottopalvelut lakkaavat. Maahanmuuttovirasto harkitsee asian kussakin tapauksessa käytettävissä olevan selvityksen perusteella. ...

Palveluiden lakkaamisesta ei tehdä erillistä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä, vaan palvelut lakkaavat suoraan lain nojalla.

Jos ulkomaalainen ei tee hakemusta, hänellä ei siis olisi enää 30 päivän jälkeen poliisin ilmoituksesta vastaanottokeskukselle oikeutta majoitukseen vastaanottokeskuksessa, eikä hän voisi saada turvapaikanhakijalle maksettavaa toimeentulotukea.”

Vapaaehtoisen paluun järjestelmää koskeva ehdotus oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Valiokunta suhtautui ehdotuksen lähtökohtiin osin kriittisesti, mutta katsoi, että ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä (PeVL 47/2014 vp, s. 2–3):

”Esityksen tavoitteena on sen perustelujen mukaan edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen kolmannen maan kansalaisen vapaaehtoista paluuta. Tämä Euroopan unionin ns. paluudirektiivin toteutumista edistävä tavoite on sinänsä perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltu. Edellä selostettu kansallisista tarpeista lähtevä sääntelykokonaisuus, jossa vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttämättä jättämiseen liittyy vastaanottopalvelujen lopettaminen ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen, ei kuitenkaan näyttäisi erityisemmin korostavan paluun vapaaehtoisuutta.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta vapaaehtoisen paluun järjestelmän ongelmana voidaan pitää sitä, että sen seurauksena Suomeen syntyy väistämättä uusi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä. Tällaisen paperittomien henkilöiden ryhmän tulevista koosta on esitetty hyvin erilaisia arvioita (ks. HE s. 35). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien epävarmaan oikeusasemaan erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta (PeVL 7/2008 vp, s. 3/II). Toisaalta valiokunta on huomauttanut, että vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL

26/2010 vp, s. 2/II). Lisäksi valiokunta on tämänkaltaisessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että myös perustuslain 16 §:n 1 momentin sisältämä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, minkä lisäksi se on turvattu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa (PeVL 59/2010 vp, s. 5/II)."

Hallintovaliokunta totesi esityksestä muun muassa seuraavaa (HaVM 47/2014 vp):

"... laittomasti maassa olevien ja paperittomien tosiasiallinen oikeusasema ja heidän oikeuksiensa toteutumisen turvaaminen on tätä hallituksen esitystä laajempi kysymys, joka koskee kaikkia Suomessa laittomasti oleskelevia henkilöitä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on omiaan lieventämään ehdotettu vastaanottokeskuksen johtajan oikeus päättää vastaanottopalveluiden antamisen jatkamisesta erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. ...

... hallituksen on välttämätöntä seurata laittomasti maassa olevien määriä ja niiden muutoksia sekä heidän asemaansa ja oikeuksiaan sekä raportoida havainnoistaan ja johtopäätöksistään eduskunnan asianomaisia valiokuntia."

3.3

Kannanotto

3.3.1

Tarkastelun oikeudelliset lähtökohdat

Oikeutta asuntoon ei sinänsä ole turvattu perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa eikä myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksiin yksilöllisenä subjektiivisena oikeutena. Julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus huolehtia tilapäisluonteisen hätämajoituksen kaltaisen asumispalvelun järjestämisestä sitä tarvitseville paitsi omille kansalaisilleen, myös valtion alueella oleskeleville ulkomaan kansalaisille ja myös silloin, kun heillä ei ole oleskeluoikeutta Suomessa. Velvoite perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin, Suomen perustuslakiin ja sosiaalihuoltolakiin.

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden. Kiistatonta on, että elämää ja terveyttä turvaavan hätämajoituksen järjestäminen erityisesti talviaikaan on ihmisarvoisen elämän välttämättömien vähimmäisedellytysten turvaamiseksi julkisen vallan vastuulla oleva velvoite. Tällaisen turvan järjestämisen laiminlyönti, erityisesti kun palvelun tarve on tiedossa tai ennakoitavissa, mutta myös akuuteissa ja yllättävissä kiiretilanteissa, voi merkitä keskeisimpien perus- ja ihmisoikeuksien kuten oikeutta elämään turvaavan perustuslain 7 §:n ja EIS 2 artiklan tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltävän EIS 3 artiklan loukkausta.

Suomessa nämä julkisen vallan vastuut kuuluvat kuntien järjestämisvelvollisuuden piiriin. Kunnalla on toimintavelvollisuus ja vastuu siitä,

että se organisoii ja ylläpitää valmiuden riittävän matalan kynnyksen palveluihin hätätilanteiden varalta.

Tämä viranomaisen positiivinen toimintavelvoite kaikkein äärimmäisissä tilanteissa perustuu perustuslain 7 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikloihin. Keskeinen merkitys on myös perustuslain 22 §:llä, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Käytännössä viranomaistoimet tulevat järjestettäväksi sosiaaliviranomaisten toimesta, jotka toiminnallaan toteuttavat oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään hoivaan ja huolenpitoon koskevaa perustuslain 19 §:n 1 momentin toimeksiantoa. Viime kädessä julkisen vallan vastuu hätäavusta kuitenkin nähdäkseni näyttäytyy ja tulee arvioitavaksi ensiksi mainittujen, perus- ja ihmisoikeusturvan ns. kovimpaan ytimeen kuuluvien oikeuksien ja niitä vastaavien viranomaisvelvoitteiden kautta.

Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan ja sen soveltamiskäytännön merkitys ulkomaalaisten hätämajoittamisessa on tulkinnanvarainen. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on yhtäältä Alankomaita koskevassa ratkaisussaan katsonut, että peruskirja edellyttää hätäavun antamista myös maassa laittomasti oleskeleville ulkomaalaisille. Toisaalta Euroopan neuvoston ministerikomitea on ratkaisun valvontakäsittelyssään pannut merkille väitteen siitä, että ratkaisussa ei ole pysytty peruskirjan soveltamisalan puitteissa, koska sopimusta ei sen liitteen mukaan sovelleta maassa laittomasti oleskeleviin ulkomaalaisiin (ks. jakso 3.2.1 edellä). En tässä päätöksessäni käsittele ulkomaalaisten hätämajoitusta Euroopan sosiaalisen peruskirjan kautta – se ei ole välttämätöntä, koska viime kädessä velvollisuus perustuu edellä mainittuihin muihin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Euroopan unionin lainsäädäntö ja ulkomaalaislaki lähtevät siitä, että Suomessa yli kolme kuukautta oleskelevan EU/ETA-kansalaisen on rekisteröidyttävä Suomessa. EU/ETA-kansalaisen oleskeluoikeus ei kuitenkaan perustu rekisteröintiin tai pysyvää oleskeluoikeutta osoittavaan todistukseen, vaan suoraan unionin perussopimukseen. Rekisteröinti on lähinnä valvonnallinen toimenpide. Myös EU-kansalainen voidaan eräissä tilanteissa käännä pois Suomesta, kuten jos hän ei ole rekisteröitynyt tai hän turvautuu toistuvasti toimeentulotukeen tai muuten kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää (ks. edellä jaksot 3.2.2 ja 3.2.3).

Työntekijän asemassa olevat EU/ETA-kansalaiset ovat oleskeluoikeudestaan riippumatta oikeutettuja toimeentulotukeen samoin edellytyksin kuin suomalaiset työntekijät. Työelämän ulkopuolella olevien EU/ETA-kansalaisten ja alle kolme kuukautta Suomessa oleskelevien EU/ETA-kansalaisten oikeus toimeentulotukeen on herättänyt Suomessa tulkinnallisia kysymyksiä.

Päätöksessäni 18.12.2015 (Dnro 4096/4/14) olen katsonut, että EU-oikeuden kannalta työelämän ulkopuolella olevien EU/ETA-kansalaisten oikeutta sosiaalivastuksiin voidaan unionin oikeuden estämättä rajoittaa. Tällaisesta rajoituksesta ei kuitenkaan ole säädetty toimeentulotukilaissa. Ottaen huomioon, että kyse on perustuslain 19

§:n turvaamasta perusoikeudesta, ja perustuslain 80 §:n 1 momentin, tällaisesta rajoituksesta tulee säätää lailla. Näin ollen työelämän ulkopuolella olevien EU/ETA-kansalaisten, joilla ei ole oleskeluoikeutta, toimeentulotukihakemusta ei voida automaattisesti hylätä. Oleskelun luonne ja toimeentulotuen saamisen edellytykset tulee ratkaista yksilöllisesti kulloisenkin hakijan tilanteen perusteella.

Sittemmin EU:n tuomioistuin on ratkaisussaan komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-308/14, ks. edellä jakson 3.2.2 lopussa) todennut, ettei EU:n oikeus ole esteenä sille, että työelämän ulkopuolella olevien EU/ETA-kansalaisten sosiaaliturvan myöntämisen edellytykseksi asetetaan laillista oleskelua koskeva edellytys. Suomen lainsäädäntöön ei edelleenkään sisälly tällaista vaatimusta.

Käännytettäväksi määrätty mutta poistumisesta kieltäytyvä EU/ETA-kansalainen voi tulla kyseeseen myös yhtenä kiireellisen hätämajoituksen tarpeessa olevana henkilönä.

Vastaanottopalveluita tarjotaan enintään 30 päivää sen jälkeen, kun maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen eikä maasta poistaminen viranomaistoimin ole mahdollista, ja viimeistään 90 päivässä vapaaehtoista paluuta koskevan hakemuksen tekemisestä, jos henkilölle ei ole myönnetty oleskelulupaa. Erityisen henkilönkohtaisen syyn vuoksi vastaanottopalveluita voidaan antaa kohtuullinen aika yksittäistapauksellisella päätöksellä (ks. edellä jakso 3.2.4). Vastaanottopalveluiden ulkopuolelle jäänyt niin sanottu uuspaperiton henkilö, jolla on velvollisuus poistua maasta mutta joka ei näin tee, voi myös tulla kyseeseen kiireellisen hätämajoituksen tarvisijana.

Julkisen vallalla on viime kädessä vastuu tilapäisen hätämajoituksen järjestämisestä kaikille sitä tarvitseville.

3.3.2

Vähimmäistason turvaaminen Helsingin kaupungin hätämajoitusjärjestelyissä

Käytettävissäni ei ole tietoa siitä, ovatko kaikki kanteluissa tarkoitetut Helsingissä oleskelevat henkilöt EU:n jäsenvaltion kansalaisia vai mahdollisesti jonkin EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia. Kuten olen edellä todennut (jakso 1), tarkastelen hätämajoituskysymystä yleisemmällä tasolla. Tästä syystä kansalaisuustieto ei ole ratkaisevaa. Kanteluissa mainitut tilanteet olen ottanut huomioon tapauskuvauksina hätämajoituksen tilasta talvella 2016 Helsingissä.

Sen arvioimiseksi, onko vähimmäistaso hätämajoituksessa riittävästi turvattu, tulee huomiota kiinnittää niin lakisääteisiin järjestelyihin kuin kuntakohtaisiin sosiaalihuollon järjestelyihin ja siihen, kuinka palvelut käytännössä toimivat ja vastaavat tarpeeseen.

Vastaanottopalveluiden suhteen luotu järjestelmä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on muistuttanut, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu välttämätön toimeentulo ja huolenpito kuuluvat myös niille, jotka ovat pudon-

neet vastaanottopalveluiden ulkopuolelle. Järjestelmä on itsessään katsottu perustuslain mukaiseksi.

Järjestelmän ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta voidaan arvioida erityisesti suhteessa vuonna 2016 annettuun EIT:n Alankomaita koskevaan tutkimattajättämispäätökseen nro 17931/16. Tapauksessa oli hyväksyttävää, että vapaaehtoisen paluun järjestelmän piiriin kuuluville ulkomaalaisille tarjottavan neljän viikon vastaanottopalveluiden jälkeisen majoituspalvelun saaminen kytkettiin ehtoon siitä, että henkilö myötävaikuttaa maasta poistumiseen. Päätyessään tähän arvioon EIT otti huomioon poikkeusjärjestelyt terveydellisten hätätilanteiden varalta samoin kuin sen, että Alankomaissa oli sittemmin luotu laittoimille siirtolaisille näiden perustarpeet täyttävä järjestelmä. Epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellon kannalta olennaista oli se, että viranomaiset eivät olleet jättäytyneet passiivisiksi hädänalaisten ihmisten auttamisessa.

Helsingin kaupungin ulkomaalaisia koskevat hätämajoitusjärjestelyt lähtevät siitä, että kiireellinen hätämajoitus ja päiväkeskuspalvelut tarjotaan, jos henkilöllä ei ole mahdollisuutta hakeutua oman maansa suurlähetystöön enää saman päivän aikana. Palvelua tarjotaan pääsääntöisesti vain yhdeksi yöksi ja vain yhden kerran, koska henkilölle on tarjottu mahdollisuus poistua Suomesta joko suurlähetystöönsä ohjaamisen tai matkakustannusten (toimeentulotukena) myöntämisen kautta. Poikkeuksen muodostavat itsestään huolehtimaan kyvyttömät henkilöt, jotka ohjataan psykiatrian tai päihdehuollon hoidontarpeen arviointiin. Kriisimajoitusta voi saada myös kriisimajoituksen työryhmän kautta siksi, kunnes henkilön tilanteeseen saadaan selkeyttä, tai jos kotimaahan ei tosiasiallisesti voi palata. Lapsiperheiden kohdalla toimintatapa on sama mutta tarvittaessa tilapäisasuntoon yhdeksi yöksi majoittamalla. Lastensuojeluperusteella harkittavaksi tulee pidempiaikaisen kriisimajoituksen tarve.

Käytettävissäni olevan selvityksen valossa yhden yön rajausta ei siis ole ehdoton, vaan siitä voidaan tehdä poikkeuksia edellä mainituissa tilanteissa. Nähdäkseni nämä poikkeukset laajentavat hätä- tai kriisimajoituksen ja muiden välttämättömien palveluiden saatavuutta tilanteisiin, joissa muutoin voisi syntyä riski epäinhimillisestä tai halventavasta tai suorastaan henkeä uhkaavasta kohtelusta.

Helsingin kaupungin ohjeessa hätämajoituksen saamista ei ole nimellisesti kytketty siihen, että henkilö suostuu vapaaehtoiseen paluuseen. Tosiasiassa oheistuksen taustalla näyttää kuitenkin olevan tällainen ajattelu, kun yhden yön linjausta perustellaan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudella. Tässä suhteessa järjestelmä muistuttaa vapaaehtoisen paluun vastaanottopalveluita, jotka lakkaavat tietyn enimmäismääräajan jälkeen. Koska nyt kuntatasolla on kuitenkin kyse aivan viimekätisestä turvasta, ei rajausta nähdäkseni voida tehdä samalla tavalla kuin vastaanottopalveluissa tai ylipäätään riippuvaiseksi mistään kategorisista tai täysin joustamattomista ehdoista. Kuten edellä olen todennut, Helsingin kaupungin järjestelmässä onkin

tiettyä joustoa, olkoonkin että pääsääntö vain yhdestä yöstä tai viikonlopusta on rajauksena tiukka.

Julkisesti saatavilla olevien tietojen mukaan edellisen talven (2016–2017) tilanne näyttää paremmalta kuin kanteluista koskenut talvi 2015–2016. Viime talvena käytettävissä oli helsinkiläisille tarkoitetun Hietaniemen palvelukeskuksen ohella Hermannin ja Munkkisaaren majoitustilat asunnottomille. Näistä Munkkisaareen on ohjattu ensisijaisesti eurooppalaista liikkuvaa väestöä ja Hermannin suomalaisia ja paperittomia ihmisiä kuten kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita. Säiden lämmitessäkin palveluiden jatkamiseen on tiedotettu olevan valmius tilanteen vaatiessa. Paperittomia henkilöitä hakeutui palveluun hyvin vähän. Palveluita näytetään siten järjestetyn tarvetta vastaavasti ainakin kuluneena talvena. Talvea 2016 koskeneissa kanteluissa kuvatuista tapauksista päätellen valmiudet hätämajoituksen tarjoamiseen näyttävät aikaisemmin olleen heikommat.

Helsingin kaupunki on luonut järjestelmän ulkomaalaisten laittomien siirtolaisten perustarpeiden täyttämiseksi. Käytettävissäni olevien tietojen ja selvitysten valossa en voi katsoa, että Helsingin kaupungin toimielimet tai kaupungin viranhaltijat olisivat jättäytyneet passiivisiksi tai toimeettomiksi hädänalaisten ihmisten välttämättömään huolenpidon tarpeeseen vastaamisessa.

Totean kuitenkin, että Helsingin kaupungin minulle antama lausunto on yksityiskohdiltaan varsin niukka, eikä mahdollista toiminnan täsmällistä arviointia. Minulle ei ole toimitettu tarkkaa tietoa muun muassa hätämajoituksen määrästä, siitä, missä määrin ihmisiä on mahdollisesti käännytetty pois pakkasten aikaan, kuinka paljon kapasiteettia on jatkettu ostopalveluin eikä siitä, missä määrin henkilöitä on ohjattu kriisimajoituksen työryhmän tahi lastensuojelun tai terveydenhuollon kautta saatavien palveluiden piiriin. Kanteluista päätellen pidän todennäköisenä, että toiminnan organisoinnissa tai kapasiteetissa on ollut puutteita ainakin vielä talvella 2016.

Laillisuusvalvojana en voi ottaa kantaa toiminnan lähempään sisältöön, organisointiin tai resursointiin liittyviin kysymyksiin. Saatan kuitenkin edellä esittämäni käsitykset Helsingin kaupungin tietoon ja vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi. Korostan myös hätämajoitukseen ja päiväkeskuksen palveluihin liittyvien seikkojen tarkan seurannan ja tilastoinnin tärkeyttä – viimekätisen turvan tarvetta, palvelujen riittävyttä ja toiminnan kehittämistä voidaan perustellusti arvioida vain täsmällisten faktatietojen pohjalta.

3.3.3

Kuntaohjauksen ja sääntelyn kehittäminen

Eduskunta on edellyttänyt hallituksen seuraavan laittomasti maassa olevien määrää ja heidän asemaansa ja oikeuksiinsa vaikuttavia seikkoja (HaVM 47/2014 vp). Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula onkin 21.4.2016 vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen

KKV 187/2016 vp hätämajoituksen puutteista todennut, että ”Hallitus seuraa hätämajoituksen järjestämistarpeita ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sosiaalihuollon valvontaviranomaiset ohjaavat tarvittaessa kuntia sosiaalihuoltolainsäädännön soveltamisessa.”

Nyt esillä on ollut vain yhden kunnan eli Helsingin kaupungin hätämajoituspalvelut. Vastaavat kysymykset voivat tulla esille missä tahansa muussakin kunnassa. Tästä syystä pidän ensiarvoisen tärkeänä, että kunnat voisivat tukeutua yhtenäiseen asiaa koskevaan ohjeistukseen mahdollisesti yllättäen tai nopealla aikataululla eteen tulevissa muuttuvissa tilanteissa. Perustuslain 68 §:n mukaan ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön antamalla ohjeistuksella on käytännössä huomattava tosiasiallinen merkitys. Viitaten myös edellä mainittuun aikaisempaan 18.12.2015 päätökseeni Dnro 4096/4/15 pidän perusteltuna kiirehtiä toimeentulotukea koskevan kuntaohjauksen selkeyttämistä ja ohjeistuksen uudistamista.

Maahanmuuton ministerityöryhmä hyväksyi 16.12.2016 toimenpidesuunnitelman laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Valtioneuvoston asiaa koskevan tiedotteen (557/2016) mukaan kuntia ohjeistetaan niin, että laittomasti maassa oleskeleville turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (hätämajoituspalveluun sisältyy myös ruoka ja mahdollisesti muu akuutti apu kuten välttämättömät lääkkeet). Kunnat antavat välttämättömän ja kiireellisen avun ja valtio korvaa kustannukset täysimääräisesti. Valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä säädetään asetuksella. – Tällaista valtioapua koskevaa asetusta ei ole käsittäkseni vielä annettu.

Arvioitavissa on, että Suomeen jäävien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden määrä voi olla kasvava, joten vastaavasti matalan kynnyksen hätämajoituksen tarve korostunee lähivuosina. Tässä yhteydessä voidaan panna merkille myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän komitean 17.12.2014 Suomelle antamat päätelmät, joissa ilmaistaan huoli ilman oleskelulupaa olevien henkilöiden terveydenhuoltopalveluiden rajoittamisesta vain kiireelliseen hoitoon ja suositellaan kuntatason hätämajoituspaikkojen lisäämiseen ([E/C.12/FIN/CO/6](#)).

Esitänkin sosiaali- ja terveysministeriölle edellä mainitun toimeentulotoimenpiteiden uudistamisen lisäksi, että ministeriö ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin hätämajoitusta koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös sisäministeriölle tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten kuntien valtionapua koskevasa kysymyksessä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.3 esittämäni käsitykset Helsingin kaupungille tiedoksi ja huomioon otettavaksi.

Lähetän päätökseni myös sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi ja edellä kohdassa 3.3.3 ilmenevässä tarkoituksessa toimenpiteitä varten.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut sille aiheutta.

Pyydän sisäministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2017 mennessä mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Pasi Pölönen