

20.7.2022

EOAK/4037/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Räty

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMISESTA JA AUTTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (TILAPÄINEN SUOJELU)

LAUSUNTO

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkokohdassa tarkoitettusta hallituksen esitysluonnoksesta.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Totean aluksi seuraavan

Ukrainasta pakenemaan joutuneilla Venäjän hyökkäyksen uhreilla on mahdollisuus hakea tilapäistä suojelua, jota koskeva Euroopan unionin direktiivi tuli voimaan 4.3.2022.

EU:n tilapäisen suojelun direktiivin (2001/55/EY) 13 artiklan 2. kohdan perusteella jäsenvaltioiden on järjestettävä tilapäistä suojelua saaville henkilöille tarvittavat sosiaalipalvelut. Direktiivin 14 artiklan 1. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua saaville alle 18-vuotiaille mahdollisuus hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille.

Euroopan komission tiedonannolla (21.3.2022, 2022/C 126 I/01) on annettu ohjeita, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita soveltamaan neuvoston päätöstä ja direktiiviä 2001/55/EY. Toimintaohjeissa on todettu muun ohella, että on varmistettava lasten täysi suojelu ja lasten mahdollisuus käyttää pikaisesti erityisoikeuksiaan (koulutus, terveydenhuolto, myös ennaltaehkäisevä hoito ja mielenterveyspalvelut, ja psykososiaalinen tuki) sekä kaikki tarvittavat tukipalvelut, joilla turvataan kaikkien Ukrainan konfliktia pakenevien lasten etu ja hyvinvointi.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (LOS) velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä.

LOS 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan perusteella lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään muutettavan kotoutumisen edistämistä annettua lakia (kotoutumislaki) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (vastaanottolaki).

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään turvaamaan Ukrainasta sotaa pakenevien henkilöiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Vastaanottolakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään täsmentämään säännöksiä vastaanottopalveluiden lakkaamisesta tilapäistä suojelua saavan saadessa kotikunnan.

Esityksen mukaan voimassa oleva kotoutumisen edistämistä annettu laki ei mahdollista valtion korvausten maksamista kunnille ja hyvinvointialueille tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden järjestämisestä. Palveluiden turvaamiseksi esitetään, että kunnille ja hyvinvointialueille voitaisiin maksaa valtion korvauksia palveluiden järjestämisestä niiden tilapäistä suojelua saavien osalta, joille on myönnetty kotikunta. Kustannuksia korvattaisiin samoin perustein kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavan henkilön palveluiden kustannuksia korvataan.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tilapäistä suojelua saaviin sovellettaisiin kuntaan osoittamista koskevaa sääntelyä vastaavasti kuin kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin.

Lisäksi esitetään, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut tilapäistä suojelua saava lapsi tai nuori saisi asumisen ja tuen palvelut samoin kuin ilman huoltajaa alaikäisenä maahan tullut kiintiöpakolainen tai kansainvälistä suojelua saava lapsi tai nuori.

Pidän kuntien itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta tärkeänä, että lainsäädännössä järjestetään kunnille ja myöhemmin myös hyvinvointialueille oikeus saada korvaus järjestämistään palveluista. Tämä edistää ja varmistaa palveluiden ja tuen järjestämisen asianmukaisesti Ukrainasta paenneille ihmisille.

Kiinnitän huomiota siihen, että esityksessä korvauksen suorittaminen on sidottu kotikunnan saamiseen. Kuitenkin varsinkin sosiaalihuollon lainsäädännön perusteella kiireellisiä palveluja on järjestettävä myös kunnassa oleskelun perusteella. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä subjektiivisena oikeutena turvattu oikeus ei edellytä pysyvää asumista tai kotikuntaa Suomessa.

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. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilöllä on oikeus saada riittävät sosiaalihuollon palvelut kotikuntalaissa tarkoitetulta kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota turvapaikanhakijalasten tai tilapäistä suojelua saavien lasten oikeuteen päästä varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen piiriin. Olen aiemmin turvapaikkaa hakeneiden lasten oikeutta perusopetukseen arvioidessani todennut ettei perustuslain 16 §:n mukainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen edellytä pysyvää asumista tai kotikuntaa Suomessa.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen on todennut (EOAK/1992/2022, Kansainvälistä suojelua hakevien lasten varhaiskasvatuksen järjestäminen), mm että kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäisen suojelun piirissä olevien (tässä yhteydessä erityisesti Ukrainasta siirtymään joutuneiden) lasten oikeus varhaiskasvatukseen tulisi perusoikeusmyönteisellä tavalla turvata ja järjestää, ottaen huomioon lasten erityisen haavoittuva asema, lasten ja heistä Suomessa huolta pitävien aikuisten inhimillinen hätä sekä varhaiskasvatuksen merkitys lapsen kasvulle, kehitykselle, oppimiselle ja arjen turvallisuuden rakentumiselle.

Ratkaisussa todettiin vielä, että ilman kotikuntaa olevien, mutta Suomessa kunnassa (muutoin kuin täysin tilapäisesti) oleskelevien lasten varhaiskasvatusoikeutta arvioidaan heidän yksilöllinen tilanteensa ja tarpeensa huomioiden ja niin, että viranomaisen perustaa ja perustelee päätöksensä muun ohella YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet huomioon ottavalla tavalla. Lapsen oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttävät lisäksi, että kaikille suojelua hakevien lasten vanhemmille, muille huoltajille tai heistä huolehtiville henkilöille järjestetään riittävää ja asianmukaista neuvontaa ja ohjausta kunnassa käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista ja niihin pääsystä.

Pidän tarpeellisena, että kunnan ja hyvinvointialueen alueella oleskelevien henkilöiden oikeus palveluihin ja oleskeluun perustuvasta palvelujen järjestämisvastuu otettaisiin tarkasteluun hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kotoutumisen edistämistä annetun lain 27 §:ää (Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki) siten, että tilapäistä suojelua saaville alaikäisenä ilman huoltajaa tulleille lapsille ja nuorille voidaan järjestää pykälässä tarkoitettua asumista ja tukea kuntaan siirtymisen jälkeen.

Säännöksen 2 momentin mukaan lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä, kunnes hän täyttää 25 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa. On tärkeää huomata, että pelkästään se, että lapsen huoltaja saapuu maahan tai että lapselle määrätään Suomessa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti (oheis)huoltaja ei poista Suomeen ilman huoltajaa tulleen lapsen tarvetta erityisiin palveluihin ja yksityiskohtaisissa perusteluissakin esitettyyn tukeen. Ei ole hyväksyttävää, että tuen tarpeessa oleva lapsi jäisi tukitoimenpiteiden ulkopuolelle vain sillä perusteella, että lapsella on huoltaja Suomessa. Lapsen etu edellyttää aina sen arvioimista, miten lapsen huoltaja tosiasiasa osallistuu tai ylipäätään kykenee osallistumaan lapsen huolenpidon järjestämiseen. Ehdotettua sääntelyä tulisi täydentää siten, että siinä otetaan huomioon lapsen ja huoltajan yksilölliset olosuhteet sekä erityisesti lapsena yksin maahan tulleen alle 25 vuotiaan henkilön tuen tarve. Luonnoksessa ehdotettu sääntely saattaa johtaa siihen, että maahan yksin lapsena tulleiden alle 25 vuotiaiden henkilöiden kohtelu eriytyy siinä määrin, että heidän keskinäinen yhdenvertaisuutensa vaarantuu.

Kiinnitän huomiota myös ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Niiden mukaan nuorelle (18-24 vuotias) tarkoitettulla tuella tarkoitettaisiin kokonaisvaltaista tukea, jonka tarkoituksena on auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle.

Nuoren saaman tuen laajuuteen ja sisältöön vaikuttaisivat ensisijaisesti nuoren yksilöllinen tuen tarve, arjessa selviämisen taidot sekä psyykinen ja fyysinen terveys.

Pidän tärkeänä, että yksin maahan tulleen alaikäisen lapsen oikeus mainittuun nuorelle järjestettävään tukeen turvataan yksilöllisin perustein tarvittaessa myös silloin, jos myöhemmin lapsen huoltaja saapuu maahan tai lapselle määrätään Suomessa huoltaja.

Edelleen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntaan osoittamista koskevaa pykälää (43 §) siten, että säännöksessä tarkoitettujen erityistä tukea tarvitsevien, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet mm. riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin huomioitaisiin.

Pidän tarpeellisenä todeta palvelujen tosiasiallisen järjestämisen osalta lopuksi vielä seuraavan.

Tein 23.5.2022 ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen eräaseen ryhmä- ja tukiasumisyksikköön. Totesin tekemäni tarkastuksen tarkastuspöytäkirjassa (EOAK/2873/2022) mm. että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 26 §:n mukaan tilapäistä suojelua saavalle sekä kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhrille, joka on lapsi ja jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Korostin vielä pöytäkirjassa, että kaupungin ja Maahanmuuttoviraston on huolehdittava, että lasten oikeus opetukseen toteutuu lainmukaisesti ja että terveydenhuollon palvelut järjestetään asianmukaisesti.

Pidän ehdotettuja lain muutoksia kannatettavana ja tärkeinä. Ukrainasta on saapunut hyvin paljon haavoittuvassa asemassa olevia naisia ja lapsia, jotka ovat erityisen tuen tarpeessa. Toteutuessaan lakiehdotus edistää riittävän ja yksilöllisen tuen järjestämistä heille.