

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. THL kannattaa lämpimästi lakiehdotuksen yleistavoitteita tehostaa Suomeen muuttaneiden kotoutumista sekä edistää hyviä väestösuhteita ja siten yhdenvertaisuuden toteutumista.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

THL pitää, erityisesti vammaisten Suomeen muuttaneiden henkilöiden näkökulmasta, myönteisenä sitä, että jatkossa kunnilla olisi velvollisuus laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma niin työttömille työnhakijoille kuin laissa määritellyille työvoiman ulkopuolisille Suomeen muuttaneille. Kuten lakiesityksen taustatiedoissa tuodaan esiin, yhtenä nykyjärjestelmän ongelmana on ollut se, että alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia ei ole systemaattisesti laadittu kunnan asiakkaana oleville maahanmuuttaneille, johon ryhmään on voinut kuulua myös vammaisia henkilöitä. Myös lakiesityksessä uutena pykälänä ehdotettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi helpottaisi hyvinvointialueen järjestämien sosiaalihuollon palvelujen yhteensovittamista kotoutumista edistäviin palveluihin.

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

THL pitää tärkeänä, että kotoutumisprosessia halutaan vahvistaa ja sen nopeutumista tukea. Kotoutumisajan rajaaminen nykyisestä kahteen vuoteen on kuitenkin kyseenalainen toimenpide tämän tavoitteen saavuttamiseksi, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia ajatellen. Lakiesityksessä ansiokkaasti viitataan muiden pohjoismaiden malleihin, mutta ne eivät valitettavasti tarjoa näyttöä siitä, että kotoutumisajan lyhentäminen toteuttaisi kotoutumisen tehostamisen tärkeää tavoitetta.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumisohjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

THL pitää erityisesti vammaisten henkilöiden kannalta tärkeänä, että monikielinen yhteiskuntaorientaatio toteutetaan saavutettavasti ja esteettömästi sekä erilaiset toimintarajoitteet huomioiden. Koulutustilojen esteettömyys ja tiedon saavutettavuus on edellytys sille, että vammaisilla Suomeen muuttaneilla henkilöillä on muiden kanssa yhdenvertainen mahdollisuus osallistua yhteiskuntaorientaatioon. On sinänsä myönteistä, että koulutusta voitaisiin järjestää myös etäopetusta hyödyntäen ja verkko-opetuksena, mikä mahdollistaisi yhteiskuntaorientaatioon osallistumisen myös sellaisille vammaisille henkilöille, joiden toimintarajoite vaikeuttaa osallistumista lähiopetukseen. Samanaikaisesti on kuitenkin tärkeää varmistaa, että myös etäopetus toteutetaan saavutettavasti.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

THL näkee myönteisenä, että ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut siirtyvät osaksi sosiaalihuoltoa.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

THL näkee riskinä, että kuntatasolle jäävät kotoutumispalvelut erkanevat epätarkoituksenmukaisen paljon hyvinvointialueille siirtyvistä sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaali- ja terveydenhuollon rooli kotouttavana tai vähintään kotoutumista keskeisesti vahvistavana toimijana olisi suotavaa tunnistaa nykyistä paremmin, ja ottaa tämä huomioon palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa (esim. miten kotoutumispalveluissa tullaan jatkossa tunnistamaan kotoutujan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve). Maahan muuttanut väestö on tälläkin hetkellä aliedustettuna esimerkiksi mielenterveyspalveluissa, vaikka mielenterveysoireiden esiintyvyydet ovat Suomen koko väestöä korkeammat. On todennäköistä, että tämä palvelujen erkaneminen paitsi ei korjaa nykyistä epäkohtaa, vaan johtaa entistä suurempaan kuiluun väestöryhmien välillä oireissa ja palvelujen käytössä.

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten perustuslain mukainen yhdenvertaisuus sekä yksityiselämän ja perustuslain 10 § mukainen henkilötietojen suoja paranee huomattavasti esityksessä kuvatulla tavalla, kun heidän palvelunsa siirtyvät osaksi sosiaalihuoltoa. On kuitenkin huolestuttavaa, että samalla esityksessä puututaan Suomen kansalaisten edellä mainittuihin oikeuksiin laajentamalla esitetyn 67§:n soveltamisalaa koskemaan myös Suomen kansalaista, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja

auttamisesta annetun lain (746/2011) 4 luvussa tarkoitettu ihmiskaupan uhri. Muutos koskee niin lapsia, nuoria kuin aikuisiakin.

Esitetty muutos antaa sisäministeriön alaiselle, ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivalle vastaanottokeskukselle sekä ELY-keskukselle Suomen kansalaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvän tehtävän. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan tai hänen määräämänsä virkamiehen lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset voineet aiheutua ihmiskaupan uhrin uhri asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivana vastaanottokeskuksena toimii tällä hetkellä Joutsenon vastaanottokeskus sen alaisuudessa toimivan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta. Auttamisjärjestelmällä ei muuten ole toimivaltaa Suomen kansalaisten tai kotikuntalaisten auttamistoimien, ml. sote-palvelut, järjestämisessä eikä sitä kautta syntyvää oikeutta käsitellä esimerkiksi henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia tietoja. Hyvinvointialue on velvollinen järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lastensuojelun palvelut ilman ELY-keskusten myöntämiä korvauksia. Ihmiskaupan uhrilla on perustuslain turvaama oikeus saada tarveperustaiset sote-palvelut myös ilman esitettyä menettelyä.

Mikäli esityksessä säädettävä menettely edellyttää arkaluontoisten tietojen käsittelyä, on kyseessä perusoikeuksia rajoittava sääntely. Tämän vaikutukset on pohdittava huolella yksilöiden perusoikeuksien kannalta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että auttamisjärjestelmä ja ELY-keskus eivät ole sote-toimija, eikä sote-tietoja koskeva sääntely siten tule sovellettavaksi niiden toiminnassa.

Yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin vaikuttava korvauksia koskeva kokonaisuus muodostaa tällaisenaan monimutkaisen kokonaisuuden, jonka kuvaaminen erityisesti lapselle tai muulle haavoittuvassa asemassa olevalle hänen itsemääräämisoikeuttaan ja muita oikeuksiaan turvaten on käytännössä hyvin vaikeaa. Tämä on ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvän hallinnon periaatteiden kanssa. THL:n 2021 julkaiseman selvityksen perusteella (Lampela & Ruuska 2021) voidaan todeta, että auttamisjärjestelmään esittämiseen liittyvä prosessi on ristiriitainen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintalogiikan kanssa sekä mahdollisesti sivuuttaa yksilöiden perustuslaillisen oikeuden tarveperustaisiin sote-palveluihin.

Muutoksen esitetään takaavan yhdenvertaisen kohtelun ja palvelut ihmiskaupan uhreille haavoittuvana ryhmänä kansalaisuudesta riippumatta. Esitetty sääntely asettaa ihmiskaupan uhrin eriarvoiseen asemaan edellyttäen sisäministeriön alaisen auttamisjärjestelmään esittämistä ja sen asiakkuuteen hyväksymistä korvauksiin oikeuttavan statuksen saamiseksi. THL:n selvitys (Lampela & Ruuska 2021) osoitti, että kunnissa on henkilöitä, joiden tilanteissa tunnustetaan ihmiskauppaan viittaavia piirteitä, mutta jotka eivät syystä tai toisesta hakeudu auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Selvityksen perusteella myös tiedetään, että kunnissa voi olla ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saaneita henkilöitä, joita ei ole hyväksytty tai jotka on poistettu ko. järjestelmän asiakkuudesta.

Lisäksi THL:n tekemä selvitys osoitti koto-lain mukaisiin korvauksiin oikeuttavan prosessin ongelmallisena erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon eettisten velvoitteiden näkökulmasta. Selvitysraportissa todettiin: Lainsäädäntöä kehitettäessä kuntakorvauksia koskeva sääntely on uudistettava niin, että prosessi on ennakoitava ja yhdenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten periaatteiden kanssa (Lampela & Ruuska 2021, 78). Esityksen perusteella tämä ei toteudu. Esitetty sääntely ei tältä osin näyttäytyä toimivana niin hyvinvointialueiden talouden, kuin yksilöiden perusoikeuksien näkökulmasta.

Esitettyä määrärajoista poikkeamista ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön kohdalla voidaan THL:n selvityksen mukaan pitää perusteltuina.

Castaneda Anu
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL