

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Luonnos sisältää hyviä ehdotuksia, joilla tähdätään kokonaisvaltaiseen kotoutumisen kehittämiseen. Kotoutuminen on paljon muutakin kuin työllistymistä, ja etenkin lapsiperheiden kannalta on hyvä, että lisätään velvoitteita poikkihallinnollisuuteen ja moniammatillisuuteen. Uuden kotoutumislain toimeenpanossa keskiössä tulee olemaan kuntien ja hyvinvointialueiden onnistunut tehtäväjako ja yhteistyö.

Luonnoksessa esitellään laajasti maahanmuuttajalasten ja -perheiden Suomessa kohtaamia haasteita. Samaan aikaan kuitenkin ollaan lyhentämässä maahanmuuttajien kotoutumisaikaa, jossa haetaan yksinkertaista ratkaisua monimuotoiseen ongelmaan. Ei ole realistista ajatella, että esimerkiksi kaikkien pakolaisten työelämään pääsy tehostuisi lyhentämällä kotoutumisaikaa. Luonnoksessakin todetaan (s. 134) esim., ettei ...”ole realistista olettaa, että jatkossa kahdessa vuodessa kielitaito ja muu kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden kautta hankittu osaaminen kehittyisi samalle tasolle kuin aiemmin kolmessa vuodessa.”

Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista esitettiin ajatus kotoutumistuesta kannustinloukkuna. Tämä vaikuttaa kuitenkin poliittisesti motivoitulta ajattelulta, ja kieli siitä, että kotoutumisajan lyhentämisen motiivi on pikemminkin taloudellinen säästö kuin maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen. Tuen katkaiseminen liian varhain on kuitenkin lyhytnäköistä niin maahanmuuttajan kuin yhteiskunnan näkökulmasta.

Keskusliitto kannattaa lämpimästi, että lapsen edun ensisijaisuus on kirjoitettu lakiin läpileikkaavasti. Esitetyn lain 4 §:n mukaan sovellettaessa lakia alle 18-vuotiaaseen, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kuten esityksessä todetaan, muutos selkeyttäisi lakia soveltavien viranomaisten velvollisuutta huomioida lapsen edun ensisijaisuus tulkinnoissaan ja toimintaohjeena

kotoutumisen edistämisessä sekä lain mukaisten palveluiden järjestämisessä. Keskusliitto korostaa, että lapsen edun tulee olla kaikessa lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa ensisijainen harkintaperuste, ja lapsen etu on harkintaperusteena ensisijainen suhteessa esimerkiksi muiden ikäryhmien oikeuksiin tai taloudellisiin tekijöihin.

Keskusliitto pitää myös hyvänä ehdotettua muutosta lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun soveltamisalaan. Ehdotetun 4 kohdan mukaan 3 lukua sekä 68 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös edellä kohdissa 1–4 tarkoitettuun henkilöön, joka on saanut Suomen kansalaisuuden.

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

-

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

-

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

-

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

31 § Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asumisen järjestäminen

Keskusliitto kannattaa esitystä siitä, että vastuita ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten asumisen ja huolenpidon järjestämisestä muutetaan. Tämä tulee toivottavasti vahvistamaan näiden lasten ja nuorten mahdollisuutta saada tukea. On erittäin hyvä, jos vastuun siirtäminen hyvinvointialueille tulee myös vähentämään tarvetta lasten siirtämiseen paikkakunnalta toiselle heidän saatuaan oleskeluluvan. Liian usein paikkakunnan valintaa on ohjannut vain se, miten kapasiteettia on vapaana tai käytössä – ei lapsen tarpeet tai toiveet. Tämä vaatii tosin hyvinvointialueilta hyvää yhteistyötä vastaanottovaiheen palveluista vastaavan Maahanmuuttoviraston kanssa.

Luonnoksessa todetaan, että kaikki nuoret eivät tarvitse sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita vedoten siihen, että Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä Eteenpäin (YEE) hankkeessa toteutetun kartoituksen mukaan nuorista valtaosa asui itsenäisesti. Samassa raportissa kuitenkin todetaan (s.165), että sekä ammattilaiset että nuoret toivat esiin haasteita yksin asumisessa ja asioiden hoitamisessa itsenäisesti. Se, että Suomessa pidetään itsestäänselvyytenä nuorten asumista yksin, ei tarkoita, että se olisi paras ratkaisu yhteisöllisistä kulttuureista tuleville lapsille ja nuorille. Yksinäisyys on yksi suurimpia haasteita ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten elämässä

menneisyyden menetysten ja traumojen lisäksi myös tutkimustiedon mukaan (1). Esityksen mukaan ”sosiaalihuoltoa koskeviin päätöksiin on oikeus hakea muutosta tekemällä oikaisuvaatimus hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kotoutumislain mukaisessa toiminnassa lapsella ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta hänen asumiseensa liittyvään ratkaisuun.” Keskusliitto kannattaa ehdotusta ja on esityksen kanssa yhtä mieltä, että ehdotettu muutos ja siirtyminen sosiaalihuollon lainsäädännön piiriin näin ollen vahvistaisi lapsen oikeusturvakeinoja hänen arkensa ja elämänsä kannalta keskeisessä asiassa. Hyvä on myös ehdotettu 13 §, jossa säädettäisiin monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin viranomaisvastuista, kohderyhmistä, arvioinnin sisällöistä sekä poikkeuksista edellytyksiin laatia pykälässä esitetyn mukainen palvelutarpeen arviointi. Säännöksellä varmistettaisiin, että haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien tarpeisiin vastattaisiin tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla ja tarpeen mukaiset palvelut sovitettaisiin yhteen monialaisena yhteistyönä. Lapsiperheiden kannalta on hyvä, että lisätään velvoitteita poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Uuden kotoutumislain toimeenpanossa keskiössä tulee olemaan kuntien ja hyvinvointialueiden onnistunut tehtäväjako ja yhteistyö.

32 § Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuki

Keskusliitto pitää hyvänä, että esityksen mukaan lakiin lisättäisiin ilman huoltaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tukea koskeva pykälä (32 §). Esityksen mukaan 18–24-vuotiaille nuorille tarjottu tuki olisi sisällöltään saman tyyppistä aikuistumista tukevaa toimintaa kuin lastensuojelun jälkihuolto. Esitys on erittäin kannatettava, sillä nykyinen laki ei ole velvoittanut kuntia järjestämään tukea ilman huoltajaa maahan tulleille. Myöskään nuorilla ei ole tukipalveluihin subjektiivista oikeutta, eikä ole muodostunut yhdenmukaisia käytäntöjä siinä, keille nuorille kunnat tukitoimia tarjoavat (2). Toteutuessaan ehdotettu muutos tekisi lastensuojelun jälkihuoltoon oikeutettujen ja yksin huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asemasta yhdenvertaisempaa.

Tässä yhteydessä lakiin lisätty yhteistyövelvoite kunnan ja hyvinvointialueen palvelujen yhteensovittamiseen on erittäin kannatettava. Palvelutarpeen arviointiin ja erityistä tukea tarvitsevien nuorten huomioiminen on tärkeää, ja sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaisen omatyöntekijän turvaaminen voi edesauttaa monen nuoren kotoutumista ja hyvinvointia.

36 § Edustajan tehtävän lakkaaminen

Keskusliitto katsoo, edustajan tehtävien lakkaamisen osalta esitys on epäselvä. Esityksessä viitataan edustajan tehtävän lakkaamisen osalta Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 43 pykälään. Sen mukaan edustajan tehtävä lakkaa, kun: 1) edustettava tulee täysi-ikäiseksi; 2) edustettava muuttaa pysyvästi pois Suomesta; tai 3) edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Kyseisen lain hallituksen esityksen mukaan muulla laillisella edustajalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (17.9.1982/710) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielintä, silloin kun lapsi on otettu huostaan.

Käytännössä tätä on toisinaan tulkittu niin, että edustajan tehtävät ovat lakanneet, kun lapsi on huostaanotettu lastensuojelulain nojalla. Keskusliitto haluaa korostaa, että tilanteessa, jossa lapsi on lastensuojelulain nojalla sijoitettuna sijaishuoltoon, siirtyy sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimelle oikeus lastensuojelulain 45 pykälän mukaisesti päättää huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi päättää lapsen olinpaikasta sekä hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta ja näiden toteuttamiseksi tarpeellisesta opetuksesta ja terveydenhuollosta. Kyse ei siis ole huoltajuuteen verrattavasta tilanteesta, sillä toimielimellä on oikeus päättää asioista vain siltä osin, mitä se on huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä, ja toimielimelle ei myöskään siirry oikeutta päättää monista asioista, joista huoltaja voi tehdä päätöksen, esimerkiksi lapsen nimestä, uskonnosta tai pankkitilin avaamisesta.

Uutta kotoutumislakia koskevan esityksen mukaan, muulla laillisella edustajalla voidaan tarkoittaa esimerkiksi lastensuojelulain 22 §:n nojalla määrättyä edunvalvojaa. Lastensuojelulain mukaan lapselle tulee lastensuojeluasiassa määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijasta lapsen puhevaltaa, jos: 1) on perusteltu syy olettaa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asiassa; ja 2) edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi. Pykälän sanamuodon mukaan kyse on siis lastensuojeluasiaan määrättävästä edunvalvojasta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus, että myös jatkossa sosiaalihuollosta vastaava toimielin voitaisiin yhä katsoa lapsen lailliseksi edustajaksi niin, että edustajan tehtävät lakkaisivat?

Lastensuojelulain 22 pykälän mukaisen edunvalvojan osalta on olennaista huomata, että kyseistä edunvalvojaa haetaan lastensuojeluasioihin, jolloin on tärkeää varmistaa, että edustajan tehtävät lakkaavat vain siltä osin, mihin edunvalvoja on määrätty. Huomattava on myös, että ei läheskään kaikille huostaanotetuille lapsille haeta edunvalvojaa. Keskusliitto painottaa, että epäselvä säätely ei saa johtaa siihen, että yksin maassa oleva lapsi jäisi ilman edustajaa vain sen vuoksi, että lapsi esimerkiksi otetaan lastensuojelulain nojalla huostaan. Keskusliitto myös esittää, että edustajan tehtäviin lisättäisiin ”lapsen edun valvominen”.

(1) Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1, 35–45. Ks. myös esim. Tiilikainen & Fingerroos (2016). Perhe ja perheen-yhdistäminen pakolaisten elämässä: esimerkkinä kahden suomensomalialaisen miehen elämäntilat. Teoksessa Lyytinen, Eveliina (toim.). Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, 301–319.

(2) Kotoutumisen polku - Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut; Iskl.fi

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

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

-

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Lindqvist Jonna
Lastensuojelun Keskusliitto