

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutuja-asiakkailta tulee olla yhtäläinen oikeus palveluihin kuin muillakin alueen asukkailla. Jokaisen palvelun tulee huomioida kotoutuja-asiakkaiden erityistarpeet palvelussaan. Ei ole johdonmukaista, että sellainen palvelu, joka muille kuntalaisille järjestettäisiin hyvinvointialueelta sosiaali- tai terveyspalveluna, järjestettäisiin kotoutuja-asiakkaalle kunnan toimesta. Joissakin perustelun kohdissa kunnalle on määritelty sellaisia tehtäviä, jotka muiden alueen asukkaiden kohdalla hoidetaan hyvinvointialueen toimesta. Tällaisia on erityisesti kiintiöpakolaisen vastaanottoon liittyvän kohdan perusteluissa.

Pykälän 9 perusteluissa (s. 164–167) viitataan hallintolain 8 §n 1 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sosiaalihuollon viranomaisilla on varsinkin oleskelulupa-asioissa tällä hetkellä liian suuri neuvontavastuu. Maahanmuuttoviraston neuvontavastuusta viraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tulisi säätää kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kotoutuja-asiakkaat eivät saa tällä hetkellä riittävästi neuvontaa oleskelulupa-asioissa toimivaltaiselta viranomaiselta.

Hallituksen esityksen s. 24 mainitaan, että TEM:n selvityksen mukaan suuremmissa kunnissa kotoutumisen edistämisen vastuu on useammin erillisellä maahanmuuttoyksiköllä. Tekstissä ei kuitenkaan tuoda esille, että suurimmissa kunnissa maahanmuuttoyksikkö sijaitsee organisatorisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden toimialan sisällä.

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

Jos monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistuu sosiaalihuollon edustaja, on hänen tärkeää tuoda yhteiseen arviointiin näkemys nimenomaan siitä, minkälaisella sosiaalihuollon tuella voidaan edesauttaa asiakkaan kotoutumishjelman toteutumista ja tukea asiakasta ilmaisemaan, mitkä asiakkaan elämässä olevat asiat voivat vaikuttaa kotoutumissuunnitelman toteutumiseen. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ei voi korvata sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia, joka on asiakkaan elämäntilannetta ja tuen tarpeita laaja-alaisemmin käsittelevä.

Esityksen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi voidaan jättää laatimatta ilman huoltajaa maahan tulleelle alaikäiselle, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakassuunnitelmalla. Hyvinvointialueella laaditaan ilman huoltajaa maahan tulleelle alaikäiselle sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma, joten on hyvä, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelmaa ei tarvitse tehdä, jos siitä ei olisi mitään lisäarvoa lapsen kotoutumiselle. Yhtään turhaa arviota tai suunnitelmaa ei pidä asiakkaalle tehdä.

Perheen kotoutumissuunnitelmaa koskevassa pykälässä (19 §) kuvataan, että kunnan on perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen, nuoren ja perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen sekä vanhempien kotoutumiseen liittyvän monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin. Hyvinvointialueella tulee olemaan laaja-alaisia lapsiperheiden palveluita, joten perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämisen tuen arviointi kuuluisi luontevammin hyvinvointialueelle. Perheen tuen tarpeita arvioidaan muidenkin kuntalaisten osalta hyvinvointialueella. Kunnan palveluissa, kuten varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa, lapsen tuen tarpeita arvioidaan muun kuin kotoutumislain perusteella. Sekä kotoutuja- että muilla alueella asuvilla perheillä tulisi olla yhtäläiset oikeudet samoihin perheiden tukipalveluihin. Perheen vanhemmille tehdään omat kotoutumissuunnitelmat, joten emme näe, mikä lisäarvo perheen kotoutumissuunnitelmalla olisi; varsinkin, kun kunnan työntekijälle ei ole määritelty erityisiä koulutusvaatimuksia. Lisäksi lakiesityksessä ei ole määritelty selvästi yksilöllisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunnitelman keskinäistä suhdetta ja perheen kotoutumissuunnitelman velvoittavuutta.

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)

Esityksen mukaan hyvinvointialue vastaisi ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen hoivasta, huolenpidosta ja kasvatuksesta lapselle sopivassa asumismuodossa. Tämä on kannatettava esitys. Tämä selkiyttää ilman huoltajaa maahan tulleiden asemaa palveluissa. Tehtävä sopii hyvin sosiaalihuollolle.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Lakiesityksen mukaan ”osana alueellista suunnittelua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi laatia 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellinen strategia, johon pakolaisten vastaanoton alueella tulisi perustua ja joka tukisi kuntaan ohjaamisen poikkihallinnollista yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja kuntien välillä”. Hyvinvointialueella on merkittävä tehtävä kotoutumisen edistämässä, joten olisi perusteltua, että myös hyvinvointialue olisi osa alueellista strategiaa.

Kiintiöpakolaisilla ja muilla henkilöillä, joille haetaan kuntapaikkaa, on lähes poikkeuksetta sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeita, joten on hyvä, että kunta kuulee hyvinvointialuetta ennen kuntapaikan myöntämistä. Henkilöstä saatujen esitietojen perusteella tulee kunnan välittää tarvittava tieto hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen tulee tietojen perusteella pyrkiä arvioimaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta. Kunta ei voi tätä arviota tehdä. Jos henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä on tärkeä yhteistyöhenkilö tuen tarpeen arvioinnissa.

Esityksen pykälän 42 perusteluissa on määritelty hyvin tarkalla tasolla kunnan tehtävistä kiintiöpakolaisen vastaanotossa. Kuitenkin perusteluissa todetaan, että kunta ja hyvinvointialue sopivat vastaanottoon liittyvistä tehtävistä. Esityksessä on tältä osin ristiriitaa. On tilanteita, jolloin kunta ei voi järjestää asumista kiintiöpakolaiselle. Tällainen tilanne voi olla esim. vammaisen tai muun vahvaa asumisen tukea tarvitsevan kiintiöpakolaisen kohdalla. Jos asiakas on erityisen tuen tarpeessa tai muuten sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa ja hänelle nimetään omatyöntekijä, on omatyöntekijän luontevaa koordinoita asiakkaan palveluita ja kunnalla ei silloin ole koordinoivaa roolia. Hyvinvointialueella toimiva omatyöntekijä tekee luontevasti yhteistyötä kunnan kanssa osaamisen ja kotoutumisen edistämisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman tekemisessä. Sosiaalihuoltolain mukaisen omatyöntekijän roolia ei ole esityksessä käsitelty muutoin kuin ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten palveluita käsittelevässä kohdassa. Omatyöntekijällä on kuitenkin merkittävä rooli myös sosiaalihuollon palveluissa olevan pakolaisen palveluiden järjestämisessä ja hänen kotoutumisen tukemisessaan.

Pykälän 42 perusteluissa kuvataan, että ”kunnan tulisi 2 momentin 4 kohdan mukaan varmistaa kuntapaikalle vastaanotettavan henkilön alkuvaiheen viranomaispalvelujen ja muiden arjen edellytysten toimeenpano tarvittaessa ohjaamalla muiden viranomaisten tai toimijoiden palveluihin. Tällaisia ovat muun muassa henkilötunnuksen ja kotikunnan rekisteröinnit, työnhakijaksi rekisteröityminen, sosiaaliturvan piiriin pääsy, ulkomaalaisen henkilökortin ja matkustusasiakirjojen hankkiminen sekä pankkitilin avaaminen”. Jos henkilölle on nimetty sosiaalihuollossa omatyöntekijä, voi omatyöntekijä vastata siitä, että edellä mainitut ohjaukset tehdään ja henkilö saa näiden asioiden hoitamiseen tarvitsemansa tuen. Kevyempää ohjauksellista tukea tarvitseva henkilö voisi saada edellä mainitut ohjaukset kunnan neuvontapalveluista.

Esityksen sivulla 208 kuvataan, että ”kunnan tulisivatkin jatkossa avustaa henkilöä muiden kalusteiden, käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden ostossa, mikäli sille on tarvetta. Tällöin kunnan työntekijä,

esimerkiksi maahanmuutto-ohjaaja, voisi osallistua henkilön kanssa asiointiin”. Hyvinvointialueen kotoutumista tukevien sosiaalipalveluiden sosiaaliohjaaja tai ohjaaja voi avustaa henkilöä yhtä hyvin kalusteiden hankinnassa. Koska maksusitoumus kalusteisiin voidaan myöntää toimeentulotukena hyvinvointialueelta, on luontevaa, että sama organisaatio avustaa käytännössä hankintojen tekemisessä. Kalusteiden hankintaa tuetaan muidenkin kunnassa asuvien henkilöiden kohdalla toimeentulotuella ja tarvittaessa sosiaalihuollon työntekijä avustaa kalusteiden hankinnassa käytännössä. Pykälän 31 perusteluissa todetaan: ”Esitettyjen muutosten tavoitteena on turvata kohderyhmälle yhdenvertaiset palvelut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin”. Myös pykälän 42 kohdalla tätä periaatetta tulee noudattaa.

Esityksen sivulla 209 kuvataan, että ”kunta vastaisi lähtökohtaisesti kiintiöpakolaisen vastaanottamisesta lentokentältä. Mikäli henkilöllä olisi merkittäviä sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeita, joista johtuen vastaanottotilanteessa olisi oltava myös hyvinvointialueen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä, kunnan tulisi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa varmistaa, että tällainen henkilö on mukana vastaanottamassa henkilöä”. Koska kiintiöpakolaisilla on usein erityisiä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeita, on hyvinvointialueen luontevaa olla henkilöä vastassa lentokentällä ja huolehtia hänen saattamisestaan asuntoon sekä hankkia etukäteen asuntoon tarvittavat kalusteet ja elintarvikkeet. Kunta ja hyvinvointialue voisivat sopia tästä asiasta samassa yhteydessä, kun kiintiöpakolaisen vastaanotosta sovitaan. Sekä kunnan että hyvinvointialueen ei ole tarpeellista olla henkilöä vastassa lentokentällä.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen alueelle muuttavista kansainvälistä suojelua saavista suurin osa muuttaa itsenäisesti alueelle, joten kunnan ja hyvinvointialueen tulee tehdä jatkuvasti yhteistyötä, jotta henkilöitä ohjataan tarvittaessa kunnasta hyvinvointialueen palveluihin ja hyvinvointialueelta kunnan palveluihin. Koska suurin osa muutoista on oma-aloitteisia, myös henkilöt ohjautuvat palveluihin vaihtelevasti ja sekä kunnan että hyvinvointialueen tulee varautua neuvomaan palveluihin hakeutuvia asiakkaita laajasti erilaisissa yleisissä asioissa.

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

-

Valtion korvaukset (8 luku)

Esityksen s. 85 mukaan tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta kolmen vuoden ajalta ja kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajalta.

Käytännössä monen kielitaito ei kolmen tai neljän vuoden Suomessa oleskelun jälkeen ole vielä sen tasoinen, että monimutkaisten asioiden käsittely suomeksi onnistuisi. Tulkitsemisella varmistetaan se, että suunnitelmat, joita asiakkaiden kanssa tehdään, ovat laadukkaita ja asiakas tietää, mitä on sovittu ja miten hänen pitäisi jatkossa toimia. Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsiteltävien asioiden, kuten psyykkisen hyvinvoinnin, erilaisten perhetilanteiden ja fyysisten oireiden, ilmaiseminen vaatii

erittäin hyvää kielitaitoa ja ovat vaativia sanastoltaan. Jotta asiakas pystyy ilmaisemaan asioita siten, että mitään oleellista ei jää sanomatta, olisi tärkeää, että hän voi käyttää hyvin osaamaansa kieltä.

Sivulla 87 todetaan, että laskennallisen korvauksen jyvityksessä kunnalle ja hyvinvointialueelle on käytetty suuntaa-antavana pohjana Tampereella toteutettua eri toimialojen kustannusten jakoa. Esityksessä ei ole riittävän tarkasti avattu laskelmia, joihin kustannusten jakautumisen määrittely perustuu. Työn painottuminen liittyy oleellisesti kunkin asiakkaan palvelun tarpeeseen, joten kustannusten jakautumista kunnan ja hyvinvointialueen kesken on vaikea arvioida. Tämän vuoksi kotoutumista tukevan työn kustannuksista tulisi tehdä vielä tarkempi selvitys.

Esityksen sivulla 87 on todettu, että koska kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä on esitetty siirrettäväksi kunnille, on monissa kunnissa määriteltävä toiminnolle uusi vastuutaho, jos kotoutumista edistäviä palveluja on aiemmin järjestetty osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sosiaali- ja terveyspalvelut kotoutuja-asiakkaille tullaan edelleen kuitenkin järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kunta ei voi järjestää kotoutuja-asiakkaalle sosiaali- ja terveyspalveluja. Kotoutuja-asiakkaissa on monia erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita ja muita sosiaalihuollon palveluiden, kuten sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja erilaisten lapsiperhepalveluiden tarpeessa olevia asiakkaita. Näitä palveluita ei voida järjestää kunnassa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueeseen vuoden 2023 alusta kuuluvassa Espoossa oli v. 2021 aikana yli 16 600 sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan ja kansainvälistä suojelua saavan kotoutuja-asiakkaan kontaktia pakolais- ja maahanmuuttajapalveluissa, joka kuuluu sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kontakteja oli muissakin sosiaalipalveluissa, jotka eivät kuulu erityiskustannuskorvausten piiriin. Nämä kontaktit eivät ole sellaisia, jotka siirtyisivät kuntaan kotoutumislain uudistuksen jälkeen, koska kyse on sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden kontakteista ja näiden kustannuksia pitäisi voida kattaa laskennallisilla korvauksilla.

Esityksen sivulla 87 todetaan, että koska alle 7-vuotiaan lapsen kotoutumispalvelut painottuvat lähes kokonaan kunnan vastuulle, kunnan osuus nykyisestä laskennallisesta korvauksesta olisi 95 prosenttia. Onko prosenttiosuuden laskemisessa otettu huomioon sellaisia hyvinvointialueen palveluita, jotka saattavat olla säännöllisiä, mutta eivät kuitenkaan kuulu erityiskustannuskorvausten piiriin. Tällaisia ovat mm. lasten kuntoutuspalvelut, perheneuvolapalvelu ja perhesosiaalityön palvelut.

Esityksen sivun 88 mukaan yli 17-vuotiaiden kohdalla kunnan osuudeksi nykyisestä laskennallisesta korvauksesta esitetään 70 prosenttia ja hyvinvointialueen 30 prosenttia. Täysi-ikäisillä kansainvälistä suojelua saavilla on usein varsinkin kotoutumisen alkuvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta ja he voivat olla mm. intensiivisen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen tarpeessa. Näihin ei kuitenkaan voi hakea erityiskustannuskorvauksia. Asiakkaalle voi olla tarve tehdä myös useita toimeentulotuen päätöksiä ja hän saattaa tarvita toistuvasti tukea etuuksien hakemisessa ja etuuksiin liittyvien epäselvyyksien selvittelyssä.

Pykälän 64 mukaan erityiskustannuskorvauksia voidaan myöntää vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä hyvinvointialueelle aiheutuneita huomattavia kustannuksia, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan, taikka erityisistä syistä muita hyvinvointialueelle aiheutuneita huomattavia kustannuksia. Mm. luku- ja kirjoitustaidottomilla asiakkailla on laaja ja usein pitkäaikainen palveluntarve ja palveluntarpeeseen vastataan usein sosiaalihuollon palveluilla. Nykylainsäädännössä ja esityksessäkin jää epäselväksi, voiko erityiskustannuskorvauksia hakea esim. intensiiviseen sosiaalityöhön tai sosiaalihojaukseen.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Cammarano Eveliina
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue