Työvoiman maahanmuutto ja kotouttamisyksikkö
Eduskunta
Hallintovaliokunta

Kirjallinen vastine 3.6.2020

Kirjallinen vastine sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton asiantuntijalausuntoihin sekä vastaukset tiistaina 2.6.2020 hallintovaliokunnan kokouksessa esitettyihin kysymyksiin, joihin ei ehditty vastata.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain 27 ja 49 §:n muuttamisesta (Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten jälkihuollon ikärajan nosto)

Kirjallinen vastine sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton asiantuntijalausuntoihin

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain 27 ja 49 §:n muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on muuttaa lakia kotoutumisen edistämisestä siten, että alaikäisinä turvapaikanhakijoina ilman huoltajaa Suomeen tulleet nuoret voisivat olla tuen piirissä 21 ikävuoden sijasta siihen saakka, että he täyttävät 25 vuotta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kotoutumisen edistämisestä siten, että kunnalle korvataan toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset, kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Nykyisin tuo ikäraja on 21 vuotta.

Ehdotetun muutoksen taustalla on lastensuojelulain 1.1.2020 voimaan astunut muutos, jossa lastensuojelun jälkihuollon yläikärajaa nostettiin 25 vuoteen. Kotoutumislakiin ehdotetulla muutoksella on tarkoitus asettaa toisiinsa nähden vastaavan kaltaisissa mutta eri lakien soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa olevat nuoret yhdenvertaiseen asemaan toisiinsa nähden.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen kuntaliitto ovat lausunnoissaan kannattaneet kotoutumislain mukaisen jälkihuollon yläikärajan nostamista 25 vuoteen ja ehdotusta korvausten maksamisesta kunnille aiheutuneista kustannuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat asiantuntijalausunnoissaan lisäksi esittäneet joitain lisätäsmennyksiä niihin kotoutumislain pykäliin, jotka koskevat ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten palveluita.

Kotoutumislain 49 § ja lastensuojelun palveluihin rinnastettavat toimenpiteet
Sosiaali- ja terveysministeriö esittää muutosta kotoutumislain 49 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan

Kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta:

> *1) ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta 28 §:n mukaiseen perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja **muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä** kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta….*

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ongelmallisena kotoutumislain 49 §:n 1 momentin 1 kohdassa olevaa viittausta lastensuojelun palveluihin rinnastettaviin palveluihin ja ehdottaa sen tilalle esimerkiksi viittausta sosiaalihuollon palveluihin.

> *Kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta:*
> *1) ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta 28 §:n mukaiseen perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista **sosiaalihuollon palveluista** kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta….*

Perusteluna sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että muotoilu on ristiriidassa lastensuojelulain tarkoituksen kanssa ja sekoittaa käytännön toimeenpanoa. Kotoutumisen edistäminen ei synnytä perustetta tai tarvetta lastensuojelupalveluihin.

Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että lastensuojelun jälkihuolto ei ole yksin sosiaalihuollon tehtävä, vaan nuoret tarvitsevat tavoitteellisen ja kokonaisvaltaisen tuen arjessa selviytymiseen elämän eri alueilla. Tämä edellyttää eri hallinnonalojen tuen ja avun yhdistämistä.

Suomen Kuntaliitto esittää omassa lausunnossaan saman lain kohdan täsmentämistä seuraavasti:

> *Kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta:*
> *1) ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta 28 §:n mukaiseen perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja **muista itsenäistymisen tukemisen palveluista** kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka kunnes nuori täyttää 25 vuotta;*

Vastauksenaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kotoutumislain 49 §:n 1 momentin 1 kohdan viittauksessa muihin lastensuojelun palveluihin rinnastettaviin toimenpiteisiin viitataan kotoutumislain hallituksen esityksen (HE 185/2010 vp) mukaan esimerkiksi terveydenhuollossa, päivähoidossa, opetuksessa ja nuorisotyössä annettavaan erityiseen tukeen silloin, kun lapsi ei ole lastensuojelun asiakkaana, mutta olisi pakolaisuudesta johtuvien olosuhteidensa vuoksi ilmeisesti kyseisten toimenpiteiden tai palvelujen tarpeessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan on olennaista, että kunnille voidaan jatkossakin korvata kustannuksia, jotka syntyvät ilman huoltajaa maassa olevan lapsen ja nuoren hyvinvoinnin kokonaisvaltaisesta tukemisesta.

Tästä näkökulmasta olisi ristiriitaista supistaa kotoutumislain viittaus puhtaasti sosiaalihuoltoon, kun tarkoitus on mahdollistaa ilman huoltajaa maassa oleville lapsille ja nuorille edelleen monialainen tuki.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa siksi kyseessä olevan lain kohdan täsmentämistä seuraavasti:

1) ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta 28 §:n mukaiseen perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista, ***sosiaalihuollon palveluista sekä muista tukipalveluista*** *kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta….*

Kuntien resurssit

STM toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen arvio siitä, että kotoutumislain muutoksen myötä kuntien resursseja voi vapautua muissa toiminnoissa, ei välttämättä pidä paikkaansa.

TEM toteaa, että kyseiset palvelut korvataan kunnille, joten kuntien on mahdollista ohjata lisäresursseja esimerkiksi kotoutumislain mukaisen jälkihuollon palveluihin**.**

Kotoutumislain 26 §, 1 momentin 2 kohta

STM ehdottaa, että voimassa olevan kotoutumislain 26 §:n 1 momentin 2 kohta kumottaisiin. Kyseisen lainkohdan mukaan:

> *Sen lisäksi mitä edellä säädetään, kotoutumista edistävinä ja tukevina toimenpiteinä ja palveluina voidaan järjestää esimerkiksi…*
>
> *2) alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen ja oleskeluluvan saaneen* ***lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä ja palveluja;…***

Suomen Kuntaliitto esittää saman lainkohdan tarkentamista seuraavasti:

> *alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen ja oleskeluluvan saaneen 18-24-vuotiaan* ***tukipalveluita itsenäistymisen tukemiseksi.***

Kotoutumislain hallituksen esityksessä (HE 185/2010 vp) todetaan, että kotoutumislain 26 §:n luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan ohjeeksi niistä asioista, joita olisi otettava huomioon sekä kotouttamisohjelmia että kotoutumissuunnitelmia tehtäessä ja toimeenpantaessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo siten, että kyseinen lainkohta voidaan kumota STM:n esityksen mukaisesti. Kotoutumislain 27 § antaa mahdollisuuden sille, että ilman huoltajaa maassa oleva lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä siihen saakka, että hän täyttää 21 (25 vuotta).

Vastaukset tiistaina 2.6.2020 hallintovaliokunnan kokouksessa esitettyihin kysymyksiin, joihin ei ehditty vastata

1) Tehdäänkö tarpeettomia huostaanottoja?
Myös ilman huoltajaa tulleet alaikäiset voivat olla lastensuojelun asiakkaina, jos lastensuojelun kriteerit täyttyvät. Lastensuojelun asiakkuudesta ja huostaanotoista tehdään päätökset lastensuojelulain nojalla.

Valtaosa ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei ole lastensuojelun piirissä, vaan heidän palvelunsa järjestetään kotoutumislain nojalla, eikä huostaanottoa tarvita kotoutumislain mukaisten palveluiden saamiseksi.

2) Mihin perustuvat hallituksen esityksen laskelmat 180 tai 650 nuorta vuosittain?
Tällä hetkellä jälkihuollon piirissä olevia 18-20 vuotiaita nuoria on arviolta 2000. Määrä johtuu vuoden 2015 kasvaneesta turvapaikanhakijoiden määrästä. Näistä 2000 nuoresta arviolta 650 (noin kolmasosa) on 18-vuotiaita, 650 on 19-vuotiaita ja 650 on 20 vuotiaita. Lisäkustannus syntyisi ensimmäisenä vuonna siitä, että noin 650 20-vuotiaan nuoren jälkihuolto voisi jatkua. Lisäkustannus olisi siten ensimmäisenä vuonna enimmillään noin 2,6 miljoonaa euroa (4 100 euroa x 650 nuorta).

Vuosi 2015 oli poikkeus maahan saapuneiden ilman huoltajaa tulleiden määrissä. Siksi tällä hetkellä jälkihuollon piirissä on poikkeuksellisen iso ryhmä. Pitkällä tähtäimellä jälkihuollettavien määrät ovat olleet huomattavasti alhaisempia. Sisäministeriö on 18.2.2020 arvioinut, että vuosina 2020-2023 maahan saapuisi vuosittain 120-200 alaikäistä turvapaikanhakijaa ilman huoltajaa. Näiden arvioiden sekä ennen vuotta 2015 saapuneiden alaikäisten määrien perusteella arvioidaan, että tulevaisuudessa, kun vuoden 2015 kasvanut määrä on ylittänyt jälkihuollon tarpeen, pidennetyn jälkihuolto-oikeuden piiriin astuisi vuosittain n. 180 uutta nuorta.

3) Mitä tämä esitys sisältää lastensuojelun jälkihuollon palveluista?
Lastensuojelulain 76 §::n mukaan kunnan on järjestettävä jälkihuolto lapsen tai nuoren tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen tukemalla lasta tai nuorta sekä hänen vanhempiaan ja huoltajiaan sekä henkilöä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi tai nuori on, siten kuin tämän lain avohuollon tukitoimia koskevassa 7 luvussa, perhehoitajien tukemista huollon siirron jälkeen koskevassa 46 §:n 2 momentissa, ihmissuhteita ja yhteydenpitoa koskevassa 54 §:ssä sekä tässä luvussa säädetään. Lastensuojelulain 76 a §:ssä säädetään asumisen ja toimeentulon turvaamisesta jälkihuollossa sekä 77 §:ssä itsenäistymisvaroista.

Kotoutumislaissa ei säädetä nuorille tarjottavan tuen sisällöstä vaan kunnat voivat päättää sen tarkemmasta sisällöstä. Nuoren saaman tuen laajuuteen ja sisältöön vaikuttavat ensisijaisesti nuoren yksilöllinen tuen tarve, arjessa selviämisen taidot sekä psyykkinen ja fyysinen terveys. Moniammatillisesti tehty palvelutarpeen arviointi on tuen suunnittelun pohjana. Jälkihuollossa voidaan esimerkiksi tukea nuorta itsenäisessä asumisessa ja häntä voidaan ohjata koulutukseen ja työelämään, harrastuksiin ja vapaa-ajan toimintaan. Lisäksi jälkihuollossa voidaan harjoitella virallisten asioiden hoitamista ja nuorille voidaan antaa tukea psyykkisestä ja fyysisestä terveydestä huolehtimiseen. Nuorta voidaan tukea myös elämänhallinnassa, kotoutumisessa, lupa-asioissa ja yhteydenpidossa perheeseen. Tyypillisesti palveluihin sisältyy sosiaaliohjausta. Kunnille voidaan korvata myös harkinnanvaraisesta tai täydentävästä toimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia.

Kotoutumislain mukaiseen jälkihuoltoon ei sisälly itsenäistymisvaroja.

4) Onko kunnilla velvollisuus tuottaa palveluita?
Kunnilla ei nykyisellään ole velvollisuutta tuottaa palveluita, eikä tällaista velvollisuutta olla myöskään ehdottamassa. Palveluiden tarjoaminen on myös jatkossa vapaaehtoista kunnille.

5) Tarjotaanko tällä hetkellä palveluja kotoutumislain perusteella silloin kun tuen tarve sellaiseksi arvioidaan? Ehdotetaanko nyt subjektiivista oikeutta palveluihin riippumatta siitä, tarvitseeko niitä vai ei?
Tällä hetkellä palveluita kotoutumislain perusteella voidaan tarjota, jos siihen on tarve. Tähän ei ehdoteta muutosta. Kotoutumislakiin ei olla ehdottamassa subjektiivista oikeutta jälkihuollon palveluihin.

6) Mihin perustuu tieto siitä, että lisätuki itsenäistymisen kannalta kriittisinä vuosina maksaa itsensä takaisin, kun nuoret oppivat pärjäämään?
Suomessa jälkihuollosta on tehty selvityksiä sekä opinnäytetöitä. Siirtolaisuusinstituutin vuonna 2019 julkaiseman selvityksen[1] aineistona toimivat 27 kunnan vastaukset. Selvityksen mukaan kuntien työtekijät ovat havainneet, että jälkihuollon mahdollistamat tukitoimet ovat erittäin merkityksellisiä nuoren kotoutumisen kokonaisuutta ajatellen. Kuntien esittämät arviot siitä, että vain 30 % nuorista tarvitsee tukea 21 vuotta täytettyään viittaa myös siihen, että valtaosa nuorista pärjää. Ruotsissa tehdyt pitkäaikaistutkimukset[2] ilman huoltajaa tulleiden selviytymisestä osoittavat esimerkiksi, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleista miehistä on 25-vuotiaina opinnoissa 24 % ja töissä 62 %.

7) Päättyykö tuki, jos nuori saa perheensä Suomeen?
Kotoutumislain mukainen jälkihuolto päättyy, jos nuori saa perheensä Suomeen. Lain 27 §:n toisen momentin mukaan lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä, kunnes hän täyttää 21 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa.

8) Mikä on jälkihuollon suhde aikuissosiaalityöhön?
Jälkihuollon toimijat ovat erikoistuneet ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten tilanteeseen. Lisäksi kunnille korvataan jälkihuollon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Kunnat vastaavat itse aikuissosiaalityön kustannuksista. Kunnat voivat kuitenkin organisoida jälkihuollon palvelut vaihtelevalla tavalla. Joissain kunnissa jälkihuolto on hallinnollisesti aikuissosiaalityön alaisuudessa, joissain kunnissa esimerkiksi maahanmuuttajapalveluissa.

Neuvotteleva virkamies Anna Bruun

[1] https://siirtolaisuusinstituutti.fi/wp-content/uploads/2019/12/r2_lepola.pdf
[2] https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1079685/FULLTEXT01.pdf