SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESTYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (208/2022 vp)

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiantuntijakuulemisessa hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyvistä laeista. Sosiaali- ja terveysministeriö on toiminut hyvässä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen valmistelun yhteydessä. Esitys sisältää liitelainsäädännön osalta sosiaali- ja terveysministeriössä laadittua lainsäädäntöä sekä muutoinkin paljon yhtymäkohtia sosiaali- ja terveydenhuollon sisältökokonaisuuksiin. Näin ollen myös toteutuessaan lainsäädäntö edellyttää tiivistä yhteistyötä hallinnonalojen ja viranomaistoimijoiden välillä.

Yleiset kommentit

Uudistuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. Esityksellä myös lisättäisiin kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuutta, mikä on kannatettavaa. Tämä kuitenkin edellyttää entistä tiiviimpää viranomaisyhteistyötä ja prosessien selkeyttämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää, että esityksessä on nostettu aiempaa selkeämmin esiin maahanmuuttajaryhmien monimuotoisuutta, ja että esityksessä tunnistetaan hyvin maahanmuuttajien kohtaamia erityisiä haasteita sekä erityisiä palveluntarpeita. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat, kansainvälistä suojelua saavat maahanmuuttajat sekä heidän palveluntarpeensa on esityksessä huomioitu aiempaa paremmin. Esityksellä tavoitellaan kotoutumista edistävään toimintaan entistä enemmän joustavuutta ja yksilökohtaisten tarpeiden huomioimista, mistä sosiaali- ja terveysministeriö esittää erityiset kiitokset. Samoin esitys huomioi kiitettävästi lapsen edun näkökulman kotoutumisen kokonaisuudessa ja on linjassa kansainvälisten sopimusten tavoitteiden kanssa.

Kotoutumislain uudistus on laaja kokonaisuus, joka on esitettyjen säännösten osalta paikoitellen hyvin vaikeaselkoinen, minkä vuoksi sisältöä on haasteellista kommentoida tarkasti. Lainsäädännön tulkinnan haasteet ovat merkittävä kysymys myös lain käytännön soveltamisen näkökulmasta.

Erityisesti asiakkaan oikeuksia ja viranomaisten vastuiden jakautumista koskevien pykälien tulisi lähtökohtaisesti olla selkeitä ja yksiselitteisiä. Nyt vaikuttaa siltä, että ministeriö joutuu varautumaan antamaan tarkempaa ohjeistusta esimerkiksi ohjauskirjeissä ja soveltamisoppaan avulla. Ehdotuksessa on lain tasolle kirjattu yksityiskohtaisesti asioita, joista sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan voisi tarvittaessa säätää asetuksella, jotta lailla tavoitellut toimet olisivat tulleet selkeämmin esille.

Selvitykseen liittyvä nykytilan kuvaus on maahanmuuton kokonaiskuvan ja sen erityispiirteiden osalta kattava ja huolellisesti laadittu. Siinä hyödynnetään mittavasti olemassa olevaa tilasto- ja tutkimustietoa ja erityisesti työmarkkinatilannetta ja siihen vaikuttavia tekijöitä on arvioitu ansiokkaasti. Koska nykytilan kuvaus on ensisijaisesti työmarkkinoihin ja siihen liittyviin taustatekijöihin keskittyvä, on muihin palveluihin ja tarpeisiin liittyvä nykytilan kuvaus hieman vajavainen. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumista edistäviä ja erityisesti pakolaisten kuntapalveluita on järjestetty osana sosiaalihuoltoa erityisesti isommissa kaupungeissa, joissa ko. väestömäärä on muutenkin merkittävästi muuta maata suurempaa. Asian huomioiminen olisi parantanut ehdotuksen vaikutusten arviointia kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että nykytilanteen ratkaisuista riippumatta myös jatkossa on tärkeää huomioida, että kotoutumiseen ja maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä ja erityistä palvelutarpeisiin liittyvää työtä jää jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalle.

Kotoutumisen palvelutarpeiden arviointi, kotoutumissuunnitelmat ja monialaisuus

Yleisesti sosiaali- ja terveysministeriö pitää kunnan kotoutumisohjelman laatimisvelvoitetta tarpeellisena ja kannatettavana tavoitteena. Myönteistä on myös se, että esityksen 13§:ssa on huomioitu velvollisuus kuvata yhteistyömuodot muiden kotoutumista edistävien toimijoiden kanssa, joihin lukeutuvat mm. hyvinvointialueet sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjinä.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja palvelusuunnitelman tekeminen ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa on kyse julkisen vallan käytöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa tuonut esiin huolen siitä, kuinka kunta pystyy sille esitetyn toimivaltansa perusteella tosiasiallisesti suorittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulle tällä hetkellä kuuluvaa arviointia siitä, missä tilanteissa asiakas on ohjattava hyvinvointialueen palveluihin (14 §) tai missä tilanteissa monialainen palvelutarpeen arviointi on tarpeen (15§). Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaakin, että lainsäädännön toteutuessa oikea-aikaiseen ja tarkoituksenmukaiseen ohjaukseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Jotta asiakasohjaus saadaan toimivaksi, tulee kuntien ja hyvinvointialueiden käydä vuoropuhelua lakisääteisistä toimintavastuista ja -rooleista käytännön asiakastyön osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää 15§:ssä esitettyä monialaisen palvelutarpeen arvioinnin edellytystä tietyille usein haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille perusteltuna ja kannatettavana. Haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien tarpeisiin vastaaminen tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla mahdollistaa näiden ihmisryhmien integroitumisen osaksi yhteiskuntaa nykyistä tehokkaammin. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että arvioinnissa ja suunnitelmien laatimisessa on pyrittävä kokonaisvaltaisuuteen ja välttämään päällekkäisyyttä. Samasta syystä sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa esityksessä sitä, että alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen lapsen kohdalla voidaan jättää laatimatta monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakassuunnitelmalla (tässä tapauksessa sosiaalihuollon palvelutarpeenarviolla).

Esityksen 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi: *Velvollisuuksien laiminlyömisen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laissa.* Esityksestä ei saa selkeää käsitystä siitä, kuinka velvoittava kotoutumissuunnitelman noudattaminen tosiasiassa on. Kun huomioidaan, ettei kuntien kotoutumista edistäviin palveluihin kohdistu asiakkaan oikeuksiin ja asemaan liittyvää säätelyä kuten esim. sosiaalihuollon kohdalla, asiakkaan asema jää esityksessä jokseenkin epäselväksi. On mahdollista tulkita, että esimerkiksi iäkkään vanhuksen, alaikäisen henkilön tai vammaisen henkilön tulisi ehdottomasti noudattaa suunnitelmaa. Sen sijaan se, mitä noudattamatta jättämisestä seuraa, jää muun lainsäädännön varaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on aiemmissa lausunnoissaan esittänyt, että säännöstä tarkennettaisiin kohdistuvaksi vain niihin kotoutuja asiakasryhmiin, joihin ko. vaadetta etuuskäytäntöjen osalta on mahdollista soveltaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi vain työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saavia kotoutujaryhmiä.

Lasten, perheiden ja ilman huoltajaa saapuneiden lasten kotoutumisen edistäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana lisätä perheille laadittavia kotoutumissuunnitelmia. Lisäksi nähdään tarpeelliseksi, että kuntia tulisi jatkossa ohjata ja kannustaa perheen kotoutumissuunnitelmien laatimiseen nykykäytäntöjä vahvemmin. Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta on perusteltua, että lapsen kohdalla hänen kotoutumistaan tukeva kokonaisuus suunnitellaan koko perheen tilanne huomioiden. Myös kotona lasta hoitavan vanhemman kotoutumista tuetaan usein parhaiten siten, että kotoutumisen suunnitelmassa huomioidaan koko perhe, huomioiden asiakaslain asettamat salassapidon velvoitteet alaikäisen perheenjäsenen kohdalla. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että on tärkeää, että perheen kotoutumissuunnitelma laaditaan tarpeen vaatiessa monialaisesti yhteistyössä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Yhteistyö on välttämätöntä etenkin niissä tilanteissa, joissa havaitaan lapsen kasvuun ja kehitykseen tai vanhemmuuteen liittyvää tuen tarvetta. Kotoutumispalveluiden arjen käytännöissä ja ammattilaisten osaamisen kehittämisessä on syytä

varmistaa, että ohjautuminen vanhemmuutta ja lapsen kasvua ja kehitystä tukevien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piiriin ei viivästy.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia, joiden myötä ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoiva, huolenpito ja kasvatus järjestetään jatkossa sosiaalihuoltolain mukaisena asumispalveluna. Järjestämisvastuu ilman huoltajaa maassa olevien lasten asumisesta on jo siirtynyt hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (936/2022). Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut valmistelemassa käsillä olevaa esitystä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ja kannattaa valittua ratkaisua lainsäädännöksi. Esitetyt muutokset selkeyttäisivät palveluiden lainsäädännöllistä pohjaa, toimeenpanossa noudatettavia periaatteita ja vahvistaisivat lapsen palveluiden saamiseen liittyvää oikeusturvaa. Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että ilman huoltajaa maassa olevilla lapsilla on aina oikeus myös lastensuojelulain mukaisiin palveluihin ja tukeen, mikäli heidän palvelutarpeensa sitä edellyttää. Näin ollen on tärkeää, että hyvinvointialueilla kehitetään toimivat yhteistyömallit esimerkiksi perheryhmäkotien ja lastensuojelun välille sekä kehitetään eri tukimuotoja ja palveluja integroivaa työtä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa myös esityksen muuta ilman huoltajaa saapuneiden lasten palveluita koskevaa säätelyä, mutta samalla toteaa, että kokonaisuuden osalta on vielä yhteensovittamisen ja prosessien tarkentamisen tarvetta. Ministeriöiden välisen toimivallan jaon kannalta voi tuottaa hankaluuksia, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laissa on säädetty sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vastuulle kuuluvaa keskeistä sisältöä. Jatkovalmistelua on tämän kokonaisuuden osalta jo aloitettu yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa.

Perheryhmäkotien toiminnassa sovellettavien rajoitustoimenpiteiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, ettei se pidä esitettyä sääntelyratkaisua parhaana mahdollisena. Kuten esityksen perusteluissa on tuotu esiin, esitettyyn ratkaisuun on päädytty tilanteessa, jossa ei ole ollut ajallisesti mahdollista selvittää ja arvioida rajoitustoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja sääntelypohjaa siten, että voimassa olevaa sääntelyä olisi lähdetty muuttamaan. Perusteluissa tuodaan lisäksi esiin, että olisi perusteltua arvioida perheryhmäkotien toiminnassa sovellettavien rajoitustoimenpiteiden tarve ja säädöspohja osana sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistusta. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että edellä mainittu on tuotu esiin hallituksen esityksessä. Rajoitustoimenpiteiden käytön tarve perheryhmäkodeissa on selvitettävä huolella, ja sääntely olisi hyvä jatkossa arvioida vasten edellytyksiä, joita tämän luonteinen sääntely edellyttää.

Kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen edistäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää esityksen tavoitetta edistää kotona lapsia pitkään hoitaneiden vanhempien kotoutumista, jolla voidaan katsoa olevan keskeisesti merkitystä myös sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joiden myötä kotihoidon tuella olevia vanhempia pyrittäisiin tavoittamaan rekisteripohjaisesti heidän saamisekseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman piiriin. Lisäksi kotoutumissuunnitelman keston pidennysperusteeksi lisättäisiin henkilön osallistuminen osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan saadessaan lasten kotihoidon tukea.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kunnilla olisi jatkossa uutena tehtävänä velvollisuus tehdä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja laadittava kotoutumissuunnitelma myös lasten kotihoidontukea saaville maahanmuuttajille, joiden ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että kotona lasta hoitavien vanhempien tavoittamiseksi on ensisijaisen tärkeää varmistaa, että kunnissa kehitetään asiakaslähtöisesti näiden kotoutujien tarpeisiin vastaavaa toimintaa, kuten koulutusta, esimerkiksi kotoutumispalveluiden ja varhaiskasvatuksen yhteistyönä. Vanhempien tavoittamiseksi ja kokonaisvaltaisen tuen kehittämiseksi tulisi edelleen vahvistaa neuvoloiden sekä lapsiperheiden- ja aikuisten sosiaalipalveluiden paikallista yhteistyötä kunnan kotoutumispalveluiden toimijoiden kanssa.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetysti on kotihoidon tuen tarkoitus antaa perheelle mahdollisuus alle kolmevuotiaiden lasten ja heidän alle kouluikäisten sisarustensa kotihoitoon vaihtoehtona kunnan järjestämälle varhaiskasvatukselle. Laissa säädetysti perheillä on siis vapaus valita, käyttävätkö he kotihoidon tukea vai vievätkö lapsen esim. kunnallisen varhaiskasvatuksen piiriin. Ajatellen kotihoidon tuen saajien yhdenvertaisuutta on lain toimeenpanossa tärkeää muistaa, että kotihoidon tukeen ei liity velvoitetta osallistua samanaikaisesti palveluihin tai koulutukseen. Tähän perheiden valinnanvapauteen viitataankin hallituksen esityksessä.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, joissakin lasten kotihoidon tuen kuntalisää maksavissa kunnissa on kuntalisän saamisen ehdoksi asetettu perheen kaikkien alle kouluikäisten lasten hoitaminen kotona. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy hallituksen esityksessäkin esiin tuotuun havaintoon, jonka mukaan - kuntien päätäntävallassa olevien - kotihoidon tuen kuntalisien uudelleen tarkastelu olisi aiheellista maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen vaikuttamiseksi.

Kuntaan ohjaaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö näkee laajan viranomaisten välisen yhteistyön keskeisenä pakolaistaustaisten maahanmuuttajien kuntaan ohjaamisen osalta. Pakolaistaustaisilla asiakkailla on muita ryhmiä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeita, joten toimiva yhteistyö kunnan ja

hyvinvointialueen välillä on keskeinen tekijä kotoutumista edistävässä työssä. Sujuvat ja selkeät palveluprosessit ovat välttämättömiä ja työnjako toimijoiden kesken tulee ratkaista tarkoituksenmukaisesti alueelliset erityispiirteet huomioiden. Yhteistyön merkitys korostuu erityisesti ilman huoltajaa maassa olevien osalta. Sekä kunnan että hyvinvointialueen tulee olla sitoutuneita ottamaan vastaan ilman huoltajaa maassa olevia lapsia ja luomaan kuntaan ohjaamiseen sekä palvelujen järjestämiseen ennakoitavat ja yhteen sovitetut prosessit. Kuntiin ohjaamisen osalta esitys koostuu melko yksityiskohtaisesta säätelystä, mikä hieman hämärtää kokonaistavoitetta. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin kannattaa kuntiin ohjaamisen osalta esitystä ja toteaa samalla, että hallinnonalojen tulee jatkaa käytännön prosessien kehittämistä tämän kokonaisuuden toimivuuden turvaamiseksi.

Kotoutumiskoulutus ja omaehtoisen opiskelun tukeminen sekä tiedonsaanti

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää itseään ja osaamistaan eivät saisi heikentyä, vaikka kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskesto lyhenisi. Esityksessä ehdotetaan yli 25-vuotiaiden maahanmuuttajien työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun jatkamista kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Ehdotuksella parannettaisiin kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia suorittaa loppuun jo aloitettuja opintoja. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotuksen perusteella kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen henkilöllä ei olisi oikeutta kulukorvaukseen mutta myöskään omaehtoisista opinnoista kieltäytyminen tai niiden keskeyttäminen ei johtaisi korvauksettoman ajan asettamiseen.

Esityksen sääntelykokonaisuus merkitsee varsin laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia kunnille ja eri viranomaisille ja jättää osin tulkinnan varaan, mitä kaikkia tietoja voidaan luovuttaa muun tiedonsaantia säätelevän lainsäädännön nojalla. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää huolen menettelyjen tarkoituksenmukaisuudesta, välttämättömyydestä ja toteuttamistavasta sekä esittää toiveena, että tiedonsaantioikeuksien kokonaisuuden käytännön soveltamista tarkasteltaisiin yhteisesti kakkien keskeisten toimijoiden kesken, jotta voitaisiin varmistaa lainsäädäntöjen käytännön soveltamisen yhteensovittaminen.

Kotoutumisen edistämistä koskevan lakiehdotuksen 88 § koskee Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeutta. Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta tieto maahanmuuttajan 16 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tai 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä kyseisen suunnitelman päättymisestä, jos maahanmuuttaja jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttyessä 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jotta Kansaneläkelaitos voi huomioida muuttuneen tilanteen maksaessaan maahanmuuttajalle työttömyysetuutta ja kulukorvausta. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että myös työttömyyskassojen tiedonsaantioikeus

turvataan pykäläehdotuksessa mainituissa tilanteissa, kun maahanmuuttajalla on oikeus ansiopäivärahaan.

Valtionkorvaukset

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia valtionkorvausten laskentaperusteisiin, minkä on katsottu yksinkertaistavan nykyistä korvausjärjestelmää. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tavoitetta kannatettavana, mutta samalla korostaa, että erityisesti laskennallisen korvauksen jakautumisperusteita tulee tarkastella uudelleen, kun kokonaisuus hyvinvointialueiden aloittamisen jälkeen selkiytyy. Esityksen pohjana käytettyjä laskelmia ei voida pitää valtakunnallisesti yleistettävinä, koska useat (erityisesti suuret kaupungit) eivät ole eritelleet korvausten kohdentumista kotoutumista edistäviin palveluihin tilanteessa, jossa myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat olleet kunnan järjestämisvastuulla. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että valtionkorvausjärjestelmää kotoutumista edistävien palveluiden osalta tulee kokonaisuutena jatkossa selvittä ja tarvittaessa tarkastella uudelleen.

Erityisasiantuntija Henna Leppämäki