

22.10. 2012

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, kirjaamo.stm@stm.fi

Lausuntopyyntö 11.9.2012 (STM 037:00/2009)

LAUSUNTO SOSIAALIHUOLLON LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTIIN

Yleistä

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmä on tehnyt perusteellista ja hyvää työtä. Uudistamistyö on ollut huomattavan avointa, ja prosessin aikana eri tahoja on kuultu ja ehdotuksia sekä kommentteja otettu hyvin vastaan. Raportissa esitetyt sosiaalihuollon periaatteet ja tavoitteet ovat pääosin hyviä ja kannatettavia, erityisesti eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, sosiaalihuollon palvelujen tarpeenmukainen ja yhdenvertainen saatavuus sekä asiakaslähtöisyyden vahvistaminen. Niiden asianmukainen toimeenpano käytännön sosiaalityössä edellyttää kuitenkin nykyistä parempia voimavaroja. Herääkin kysymys, kyetäänkö asetettuihin tavoitteisiin vastaamaan ja miten se käytännössä varmistettaisiin.

Lakiehdotuksessa painotetaan varsin voimakkaasti asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista. Vuosittain tehtävässä hyvinvointikertomuksessa kerättäisiin laajalti tietoa mm. sosiaalihuollon voimavarojen riittävydestä asukkaiden tarpeisiin nähden ja toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksista sosiaaliseen hyvinvointiin. Samoin valtuustokausittainen asukkaiden näkemysten kerääminen väestön hyvinvoinnin tilasta ja sosiaalihuollon toimivuudesta kunnassa olisivat erittäin tervetulleita uudistuksia. Hyvinvointikertomuksessa tulisi kohdistaa huomio myös hyvinvoinnin rakenteellisiin tekijöihin ja epäkohtiin ja olla velvoite myös niitä koskeviin kehittämissuhteisiin.

Säätiön kohderyhmän, rikosseuraamusasiakkaiden, näkökulmasta lakiehdotus ei tuo esille riittävästi sosiaalihuollon ”ilkeitä” ongelmia kantavien erityisryhmien palvelujen ja tuen turvaamisen tärkeyttä. Näillä ryhmillä, esim. vangit, päihde- ja mielenterveysongelmaiset, ongelmat ovat usein moninaisia ja päällekkäisiä, jolloin heidän hyvinvointinsa ja palvelujen tarpeensa turvaaminen ja ennalta ehkäisevät toimet edellyttävät kokonaisvaltaista, sektorirajoja ylittävää ja koordinoitua toimintaa. Näihin riskiryhmiin kuuluvilla tulisi olla erityinen huomio palveluja järjestettäessä, koska tehostetuilla toimilla heidän kohdallaan voidaan saada enemmän aikaan.

Lakiehdotuksessa määritellään ihmisten tarpeita. Voiko se johtaa siihen, että jos asiakkaan kokema palvelutarvetta, joka hänen tilanteessaan on olennainen, ei oteta palvelujen järjestämisessä huomioon jos sitä ei voida selkeästi yhdistää lakiehdotuksessa mainittuihin tarpeisiin?

Kriminaalihuollon näkökulmasta

Kriminaalihuollon tukisäätiö on rangaistuksesta vapautuvien ja heidän omaistensa valtakunnallinen edunvalvonta- ja asiantuntijajärjestö, joka tuottaa myös kriminaalihuollon tukipalveluja kunnille ja Rikosseuraamuslaitokselle. Säätiö haluaa lausunnossaan kiinnittää erityisesti huomiota asioihin, jotka liittyvät rangaistuksesta vapautuvien ja heidän omaistensa erityisongelmiin sosiaalihuoltoa toteutettaessa.

Rikosseuraamusasiakkaat ovat erityisryhmä

Valtaosa, yli 80 % vangeista on tutkimuksissa todettu päihdeongelmaisiksi ja mielenterveysongelmaisiksi. Lisäksi heillä on todettu merkittäviä sosiaalisten ja kognitiivisten toimintojen (mm. oppimisvaikeudet) vajeita. Työttömyys, työkyvyttömyys, koulutusvajeet, köyhyys, suuret velat ja asumisen ongelmat ovat heidän arkipäiväänsä. Vankilassa olevilla on arvioitu Suomessa olevan n. 8.000 -10.000 alaikäistä lasta, joista osalla on suuri riski ”ylisukupolvisiin” ongelmiin. Vankien, mutta usein myös yhdyskuntaseuraamuksessa olevien, sekä osin heidän läheistensä kohdalla kyse on ehkä huono-osaisemmasta ja eniten tarpeenmukaisten palvelujen ja tukitoimien ulkopuolelle jääneistä henkilöistä. Siihen nähden on valitettavaa, ettei uuden sosiaalihuoltolain esitöissä ole juuri kiinnitetty huomiota tämän sosiaali- ja terveydenhuollon ja myös muita hallintokuntia koskevan erityisryhmän palvelujen ja tuen tarpeisiin eikä niiden järjestämiseen.

Rikos-, päihde-, mielenterveystaustaisina sekä sosiaaliselta käyttäytymiseltään vaativina heidän oikeuksiaan ihmisarvoiseen elämään ja tarpeenmukaiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon rikotaan helposti. He tulevat usein syrjäytetyksi itse ongelmiansa ja statuksensa vuoksi. Heidät nähdään helposti vain kontrollikoneiston kohderyhmään kuuluvina.

Joissakin maissa heidän sosiaalihuollon palvelutarpeensa turvaamiseksi on säädetty vankien ja vapautuvien jälkihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä, jossa vastuu tukitoimien järjestämisestä ei jää eri sektoreiden väliin tai niin helposti palvelujärjestelmän marginaaliin kuin meillä.

Vankeja tai yhdyskuntaseuraamusasiakkaita ja heidän läheisiään ei mainita itse lakiesityksessä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa, s. 121, 17 § *Tuen tarve sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi*, vankilasta vapautuminen mainitaan tilanteeksi, jolloin henkilön osallisuuden tukeminen edellyttää erityisiä toimia syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi tai siihen puuttumiseksi. Mainita kuvastaa varsin vanhakantaista ajattelua yhteiskunnan tukitoimista rangaistukseen tuomituille, että se olisi tarpeellista vasta kun henkilö vapautuu. Tosiasiassa tuen ja palvelujen tarvetta voi merkittävässä määrin olla jo ennen rikoskierteeseen ajautumista, tutkintavankeuden, yhdyskuntarangaistuksen tai vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana. Erityisen tärkeää olisi vihdoin myös havaita ne tuen ja palvelujen tarpeet, joita tuomitun läheisillä, erityisesti lapsilla kehittyvät. Tuomitun alaikäisten lasten kohdalla on erityisen tärkeää huolehtia ylisukupolvisia ongelmia ja riskejä vähentävistä toimista ja toisaalta huolehtia lapsen oikeuksien turvaamisesta huoltajan rangaistuksen aikana.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa, s. 125, 21 § *Tuen tarve asumisen järjestämisessä* mainitaan aiheellisesti myös vangit. Vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien kohdalla asunnottomuudesta on usein

kysymys sekä ennen rangaistusta koskevaa aikaa että sen jälkeen. Uusien seuraamusmuotojen myötä syntyy myös tilanteita, joissa tuomittu suorittaa rangaistustaan kotona (esim. valvontarangaistus, valvottu koevapaus) perheensä tai läheisiensä piirissä. Tämä edellyttää sosiaalitoimelta palvelutarpeen arviointia ja osallistumista tuomitun vapauttamissuunnitelman laadintaan.

Monen vapautuvan vangin kohdalla sijoittumisessa yhteiskuntaan tarvitaan asumisen tukipalveluja, tukiasuntoja ja päihteetöntä asumisympäristöä ehkäisemään suistumista uudestaan päihde- ja rikoskierteeseen. Erityisen riskialtista aikaa on vapautumista seuraavat ensimmäiset viikot ja kuukaudet. Asunnottomana vapautuvan kohdalla tulisikin päästä siihen, että jo ennen hänen vapautumistaan hänet voitaisiin loppurangaistuksen ajaksi sijoittaa esim. koevapauteen asianmukaisen asumispalvelun tai tuen piiriin, jolloin asuminen voi jatkua saumattomasti vapautumisen jälkeen.

Työryhmäraportin sosiaalihuollon nykytilaa koskevassa katsauksessa on mainittu (s. 38), että vuoden 2012 sosiaalibarometrin mukaan sosiaalisen kuntoutuksen palveluja pitäisi kehittää erityisesti vankilasta vapautuville. Valtaosa vangeista muodostaa yhteiskuntamme huono-osaisimman väestöryhmän, jonka tarpeenmukaisten palvelujen tarpeenmukainen turvaaminen on erityisen haasteellista heidän syvästi tihentyneiden ja kasautuneiden ongelmiansa vuoksi. Tuloksekas työskentely tämän ryhmän kanssa edellyttää koordinoitua, moniammatillista sekä eri sektoreiden järjestämis- ja kustannusvastuurajat ylittävää työskentelyä.

Työryhmän raportissa käsiteltäessä sosiaalihuollon ja sosiaalihuoltolain rajapintoja ja muiden hallinnonalojen sääntelyä mainitaan oikeusministeriön kohdalla, että ”Selvitetään tarvetta sosiaalihuollon sääntelylle vapautuvien vankien (yhteiskuntaan sopeutumisen) tukemiseksi”. Tämä on kannatettava huomio. Suomessahan ei ole erityislainsäädäntöä rikoksesta vapautuvien eikä heidän läheistensä tukemisesta. Pienenä ja erityisen haastavana kohderyhmänä sen tuen ja kuntoutuksen tarpeet ovat jääneet vähälle huomiolle vaikka kyse on ryhmästä, joka määräänsä nähden aiheuttaa ilman tukitoimia runsaasti riskejä, turvattomuutta ja sosiaali- ja terveydenhuollon suuria kustannuksia. Hallintokuntien sektoroitunut palvelujen ja tukimuotojen järjestämis- ja kustannusvastuu merkitsee usein vaikeimmassa asemassa olevin päihde- ja rikoskierteessä olevien ”pyörövilailisten” jäämistä tarpeenmukaisten palvelujen ulkopuolelle. Miten voidaan turvata tähän ryhmään kuuluvan pitkäjänteinen kokonaiskuntoutus ja siinä tarvittava sektorirajat ylittävä toimien koordinaatio? Säätö pitää tärkeänä, että tätä koordinaatiovastuuta ja tarvittavien palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuuta osoitettaisiin esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen paikallisille yhdyskuntaseuraamustoimistoille vapauttamistilanteissa, jotta voidaan turvata mahdollisimman häiriötön ja kuntoutumista tukeva sijoittuminen yhteiskuntaan.

Ennaltaehkäisy

Lakiesityksessä painotetaan vahvasti ennaltaehkäisyä ja ajoissa puuttumista. Varhainen puuttuminen perheiden ja yksilöiden ongelmiin ehkäisee rikoskierteen syntymistä ja tuen saanti vapautumisvaiheessa vähentää uusintarikollisuutta. Kuten esityksessä todetaan, asiakasprosessissa tulisi kiinnittää huomiota asiakkaan ja hänen perheensä kokonaistilanteeseen. Käytettävät menetelmät tulisi valita ja ratkaisut

tehdä siten, että voidaan torjua hyvinvointia uhkaavia riskejä sekä ehkäistä uusien ongelmien syntymistä ja jo syntyneiden ongelmien pitkittymistä ja kroonistumista.

Neuvonta ja ohjaus

Ehdotuksessa korostetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tarpeita ja osallisuutta. Ehdotuksen 11 § mukaan kunnan on huolehdittava riittävästä neuvonnasta ja ohjauksesta ja siitä, että vaikeassa asemassa olevat asukkaat, jotka eivät itse kykene hakemaan tarvitsemaansa apua, saisivat riittävästi tukea ja ohjausta. Erityisesti vankilasta vapautuvat, mutta usein myös yhdyskuntaseuraamusasiakkaat, ovat usein pitkäaikaisesti syrjäytyneitä ja köyhiä ja he tarvitsevat osallisuutensa vahvistamiseksi erityisen paljon neuvontaa ja ohjausta. Mitä pidempi vankeusrangaistus on ollut, sitä suuremmat tuen tarpeet ovat. Lisäksi vangeilla on erityisen paljon oppimisvaikeuksia sekä kognitiivisia vaikeuksia, jotka asettavat haasteita palvelujärjestelmissä asiointille. Nämä tulisi ottaa huomioon neuvonnassa ja palvelujen järjestämisessä.

Tuen tarpeet

Asiakkaiden tuen tarpeita on käsitelty esityksessä laajasti ja monipuolisesti. Rikosseuraamusasiakkailla on paljon erilaisia tuen tarpeita, esimerkiksi asumiseen liittyen. Esityksessä on tuotu hyvin esille asumisen tukipalvelut. Ongelmana kuitenkin on, että omin keinoin asumisen järjestäminen on usein vaikeaa. Siksi on tärkeää, että esityksessä otetaan selkeä kanta kunnan velvollisuuteen avustaa tuen tarpeessa olevien henkilöiden asunnon hankinnassa ja järjestettävä tarpeen mukainen asuminen tilanteessa, jossa henkilö ei kykene itsenäiseen asumiseen.

Monilla rikosseuraamusasiakkailla on työ- ja toimintakykyyn liittyviä ongelmia, joita ei ole selvitelty missään. Monet olisivat oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen, mikäli tarvittavat selvitykset tehtäisiin. Monet voisivat myös hyötyä kuntoutuksesta, mutta he eivät pääse helposti kuntoutusjärjestelmien tai työllistymistä edistävien toimenpiteiden piiriin. Ehdotuksen 30 §:ssä tuodaan esille kuntoutuspalveluja ja työelämäosallisuutta tukevia toimintoja ja painotetaan yhteistyötä työ- ja elinkeinohallinnon, terveydenhuollon, opetustoimen, Kelan ja muiden toimijoiden kanssa. Rikosseuraamusasiakkaiden kohdalla keskeinen toimija on Rikosseuraamuslaitos ja työ- ja toimintakyvyn arviointi ja tukeminen tulisi kytkeä portaittaiseen vapautumiseen yhteistyössä muiden edellä mainittujen viranomaisten kanssa. Esimerkiksi valvotun koevapauden sisältönä voisi olla työ- ja toimintakyvyn selvittäminen.

Sosiaalisella kuntoutuksella voidaan myös vastata rikosseuraamusasiakkaiden tarpeisiin silloin, kun työllistyminen avoimille markkinoille ei ole mahdollista, mutta myöskään oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei synny. Rikosseuraamusasiakkaat ovat usein toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita.

Ehdotuksen 14 §:ään ehdotamme lisättäväksi uusi kohta 9: ”muuhun sosiaalisen tuen tarpeeseen” ja siihen vapautuvat vangit.

Vankeusrangaistusta suorittamaan joutuvien perheet ja lapset kohtaavat usein äkillisen vakavan kriisin, johon tarvitaan apua. Apua tarvitaan myös tilanteen jatkuessa myöhemmin, kun lapset reagoivat vanhemman poissaoloon ja vähäisiin yhteydenpitomahdollisuuksiin. 15 §:ssä esitetään tuen tarvetta lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun ja kehityksen turvaamiseksi. Perusteluissa tulisi mainita vankien lasten erityinen, vähän huomioitu ja vähän tiedostettu tuen tarve.

26 §:n mukaista perheitä tukevia palveluja tarvitsevat myös perheet, joista toinen puoliso on suorittamassa vankeusrangaistusta. Perheet eivät aina ole lastensuojelun asiakkaita, mutta tarvitsisivat väliaikaista tukea selviytyäkseen arjesta. Vankien perheet olisi tärkeä nostaa esitöissä näkyviksi. Esimerkiksi kotiin annettavalla tuella voidaan ehkäistä lastensuojeluasiakkuuksia tai sosiaalista sekä taloudellista syrjäytymistä.

Toimeentulo

32 §:n mukaan kunta velvoitettaisiin huolehtimaan taloudellisen tuen tarpeessa olevista neuvonnalla, ohjauksella ja raha-asioiden hoitoa tukemalla, sekä ohjaamalla tarvittaessa talous- ja velkaneuvonnan palveluihin. Tämä palvelee rikosseuraamusasiakkaita ja voisi mahdollistaa talousvaikeuksiin puuttumisen nykyistä aikaisemmin ja paremmin.

Sosiaalinen luototus

Ehdotuksen 32 § 3 momentin mukaan kunta voi järjestää päättämässään laajuudessa sosiaalista luototusta. Sanamuoto on sama kuin tälläkin hetkellä. Sosiaalinen luototus ei ole laajentunut kunnissa sillä tavoin kuin järjestelmää luotaessa toivottiin, sillä luototusta on saatavilla vain 26 kunnassa. Mahdollisuus sosiaaliseen luottoon on tärkeä tuki pienituloisille henkilöille monissa tilanteissa ja vähentää tarvetta pikavippien ottamiseen. Siksi luototus olisi laajennettava kaikkiin kuntiin. Kriminaalihuollon tukisäätiö ehdottaa siksi 32 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavaan muotoon: Kunnan on järjestettävä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa (1133/2002) säädettyä toimintaa.

Palveluketjut

Jotta vapautuvat vangit saisivat tarpeen mukaisia palveluja, tulisi palveluketjujen toimia saumattomasti vankeudesta vapautteen ja toisin päin. Saumaton palveluketju edellyttää sektorirajojen rikkomista, joten on erittäin hyvä, että eri toimijoiden välistä yhteistyövelvoitetta asiakkaiden asioissa painotetaan voimakkaasti esityksessä. Myös vankeuslaissa (4 luku 6-7 §) painotetaan viranomaisten välistä yhteistyötä vangeille laadittavien rangaistusajan- ja vapauttamissuunnitelmien tekemisessä. Erityisen tärkeää on turvata vapautuvan vangin toimeentulo, asuminen ja kuntoutusjatkumot vankilasta vapauteen. Tässä avainasemassa ovat kunnan viranomaiset. Kuntien viranomaiset tarvitsisivat myös tietoa seuraamusjärjestelmistä sekä vankeuden vaikutuksista. Asiakkaan vapauttamissuunnitelma ja sosiaalihuollon suunnitelmat tulisi laatia eri viranomaisten välisessä yhteistyössä asiakasta kuullen.

Vastuuyöntekijä

Ehdotuksen 41 §:n vastuuyöntekijää koskevaa säännös on hyvin tarpeellinen. Vastuuyöntekijän puute on johtanut siihen, että kukaan ei ole vastannut kokonaiskoordinoinnista, vaan monet eri viranomaiset ovat saattaneet hoitaa asiakkaan asioita ilman, että viranomaiset ovat edes olleet tietoisia toistensa toiminnasta ja asiakas on tosiasiasa joutunut selviytymään yksin.

Lain 42 § velvoittaa vastuuyöntekijän ottamaan asiakkaan suostumuksella yhteyttä muihin viranomaisiin, joiden vastuulle tuen tarpeisiin vastaaminen kuuluisi. Rangaistuksesta vapautuvien näkökulmasta uuden lain myötä tulisi toteuttaa asiakaslähtöinen palvelukokonaisuus sosiaalihuollon, terveydenhuollon, Rikosseuraamuslaitoksen ja muiden viranomaisten kuten esimerkiksi TE -hallinnon viranomaisten kesken. Olennainen on myös 42 §:n kohta, jonka mukaan ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen tulee asiakkaan suostumuksella ilmoittaa yhteyttä ottaneelle, mihin toimiin asiakkaan asiassa on ryhdytty.

Oikaisuvaatimuksen määräaika

Oikaisuvaatimuksen määräaika (44 §) voisi olla esitettyä 14 päivää pidempi eli 30 päivää, kuten hallintovalituksessa. 14 päivää on usein liian lyhyt aika henkilöille, jotka tarvitsevat tukea ja apua oikeuksiensa toteuttamiseksi.

Lopuksi

Lakiehdotus edellyttää toteutuakseen lisäresursseja. Ehdotuksen mukaan kunnassa on oltava riittävä määrä sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä. Miten riittävä henkilöstö turvataan, jotta lakia voitaisiin oikeasti toteuttaa? Laki edellyttää kuntatasolla myös riittävää perehdytystä ja kouluttamista. Kunta- ja palvelurakenteen muutos aiheuttaa osaltaan haasteita uuden sosiaalihuoltolain käytännön toteutukselle.

Tuen ja tarpeen selvittämistä ja päätöksentekoa koskeviin pykäliin tulee lisätä määräajat. Määräajat terävöittäisivät selvittämistä ja helpottaisivat säännösten valvontaa. Hoitotakuuajat terveydenhuollossa samoin kuin toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioiden käsittelyyn velvoittavat määräajat osoittavat, että valvontaviranomaisten on helpompi asettaa sanktioita silloin, kun laissa asetettu määräaika ylittyy verrattuna niihin tapauksiin, joissa määräaikaa ei ole asetettu tai se on sanottu laissa epämääräisesti. Määräajat selkeyttävät myös henkilöstön resursointitarpeen arviointia kunnassa.

Nykyisessä sosiaalihuoltolain 17 §:ssä on luetteloitu palvelut, joita lain mukaan kunnassa voi saada. Lakiin tulisi lisätä luettelo niistä erityislaeista, jotka ovat käytettävissä silloin, jos riittävää ja sopivaa tukea ei sosiaalihuoltolain mukaisesti voida turvata. Tällainen luettelo auttaisi etenkin asiakasta hänen hakiessaan kunnalta apua ongelmiinsa

Sosiaalihuollon tietoteknologiahankkeessa 2005-2011 kehitettiin sosiaalihuollon määritelmiä ja käsitteitä. Hankkeessa kehitettiin asiakastietojärjestelmien yhteentoimivuutta, asiakastyön dokumentointia ja sosiaalihuollon palvelurakenteita. Tuotoksilla yhtenäistettiin sähköisten asiakirjojen sisältöjä ja rakenteita, asiakirjahallintoa ja järjestelmäarkkitehtuuria. Lainsäädäntöehdotuksessa ei ole huomioitu

mitenkään hankkeessa tehtyä pitkäaikaista työtä. Sosiaalihuollon lainsäädännössä olisi tärkeää käyttää samoja määritelmiä ja käsitteitä väärinkäsitysten välttämiseksi.

Jukka Mäki
Toiminnanjohtaja

Marjatta Kaurala
Asiamiessosiaalityöntekijä