

Asia: VN/20925/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne, mikäli erottelu alla olevien kysymysten mukaisesti ei onnistu

1. Lakiluonnos työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamiseksi

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun palvelutarpeen arviointia, työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua sekä työllistymisprosessin etenemistä ja seurantaa koskevat pykälät 3, 4, 5, ja 6.

Helsingin kaupunki korostaa myös, että nykytilanteen haasteisiin vastaaminen edellyttää työllistymistä edistävien lakien kokonaisuudistusta, jota tulisi valmistella tiiviissä yhteistyössä työllisyyden hoidosta sekä sosiaali- ja terveystalviteista vastaavien tahojen kanssa. Yhteistyötä ja kokonaistilanteen hahmottamista haastaa myös tietojen kirjaaminen useaan eri järjestelmään ja rekisteriin. Monialaisen yhteispalvelun asiakkaiden tietoja tallennetaan TE-hallinnon Uraan, TYPPlin, Kelan tietojärjestelmään, sosiaalihuollon rekisteriin sekä terveydenhuollon rekisteriin. Lisäksi on haasteellista hahmottaa, mitä lisäarvoa erilaiset suunnitelmat ja kohderyhmärajaukset saavat aikaan.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että mikäli lakimuutos toteutetaan esitetyssä muodossa, ovat kuntakokeiluissa mukana olevat ja kuntakokeilujen ulkopuolella olevat kunnat keskenään eriarvoisessa asemassa. Esitetyssä teknisessä päivityksessä ei huomioida kunnille muodostunutta roolia TYP-toiminnan toteutuksessa. Kunnat ovat tähän saakka olleet tasavertaisia toimijoita TE-

hallinnon ja Kelan kanssa vastaten muun muassa asiakasohjauksesta, TYP-asiakaskunnan palvelutarpeen arvioinnista sekä asiakastarpeiden mukaisten palveluiden järjestämisestä ja niiden kehittämisestä. Kunnille jäisi edelleen TYP-palvelun näkökulmasta relevantteja ja lakisääteisiä tehtäviä ja palveluja, kuten esimerkiksi toisen asteen koulutus, vapaa sivistystyö, nuorisotyö, työmarkkinatuen rahoitus, velvoitetyöllistäminen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Muun muassa nämä tehtävät huomioon ottaen on tärkeää huomioida myös kunta TYP-toiminnan lakisääteisessä kokonaisuudessa.

Esitetyssä lakimuutoksessa (4 §) painotetaan, että hyvinvointialueen tulee seurata monialaista työllistymissuunnitelmaa. Helsingin kaupunki huomauttaa myös, että tämä edellyttäisi monialaisen työllistymissuunnitelman määrittämistä aktivointisuunnitelman tavoin sosiaalihuollon asiakasasiakirjaksi, joka tallennetaan sosiaalihuollon rekisteriin.

Helsingin kaupunki huomauttaa myös, että esityksestä puuttuvat siirtymäsäännökset, joilla turvataan TYP-toiminnassa mukana olevien asiakkaiden palvelujen jatkuvuus hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyessä.

7 § Monialaisen yhteispalvelun järjestäminen ja valtakunnallinen ohjaus (Pykälä sisältää asetuksenantovaltuuden. Asetuksen sisältöä on kuvattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus on 1377/2014.)

Lakiesityksessä todetaan, että muusta jo annetusta järjestämisvastuuta koskevasta lainsäädännöstä johtuen, muutettavissa säännöksissä viitataan vain hyvinvointialueeseen. Esityksen mukaan hyvinvointialueella tarkoitetaan myös Uudenmaan hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää, siltä osin, kun niiden järjestämisvastuulle kuuluvat kyseisessä laissa säädettyt tehtävät. Lakiesityksessä ei ole eritelty miltä osin lait Helsingin erillisratkaisua koskevat eikä Helsingin erillisratkaisu ole täysin verrannollinen hyvinvointialueisiin. Helsingin kaupunki huomauttaa, että tästä syystä esitetyt lait ovat paikoin epäselviä. Muun muassa TYP-lain ensimmäisessä pykälässä määritellään yhteistoimintamallin osapuolet, mutta laista ei käy ilmi koskettaako kyseessä oleva pykälä Helsingin kaupunkia. Helsingissä ei tule olemaan hyvinvointialuetta, joten Helsingin erillisratkaisuun tulee kiinnittää erityistä huomiota lakeja muotoillessa ja säädettäessä. Helsingin kaupunki näkee, että lakiesitystä tulee näiltä osin tarkentaa.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Ehdotetut lakiesitykset koskevat sekä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun että kotoutumisen edistämisen lakeja, joiden nivomista yhteen on perusteltu toteutettavilla teknisluonteisilla muutoksilla. Lakiesitykseen on monin paikoin haastavaa ottaa yksityiskohtaisesti kantaa, sillä esitys on paikoitellen sekava ja ristiriitainen eikä siinä ole huomioitu tarvittavissa määrin Helsingin erillisratkaisua. Helsingissä ei tule olemaan hyvinvointialuetta, eikä Helsingin erillisratkaisu ole täysin verrannollinen hyvinvointialueeseen. Helsingin kaupunki huomauttaa, että tämä tulee huomioida lakeja muotoillessa ja säädettäessä.

2. Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Kustannusten korvaaminen (luku 6)

Helsingin kaupunki huomauttaa, että esityksessä on ajatuksellisia ristiriitoja koskien valtionkorvauksien hakemista. Esityksessä todetaan, että jatkossa hyvinvointialueilla on oikeus hakea korvausta kotoutumislain mukaisista sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksista samoin kuin kunnat ovat hakeneet tähän asti. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalvet ovat kuitenkin jatkossa valtion rahoittamia, joten on epäselvää miksi valtio ei huomioisi kyseisiä menoja suoraan rahoituksessaan. Helsingin kaupunki korostaa, että kustannusten korvaamisen osalta on tärkeää, että laskennallisia korvauksia voidaan maksaa sekä hyvinvointialueelle että kunnalle. Oleellista on, että hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle asetettujen kotoutumista edistävien sosiaali- ja terveystalvetujen rahoitus pohja turvataan. Mikäli hyvinvointialueiden rahoituksessa ei voida turvata suoraan vasta maahan saapuneiden palvelutarpeisiin vastaamista, tulee kotoutumislain mukaisin korvauksin tukea hyvinvointialueille voimavaroja vastata palvelutarpeisiin.

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestäminen (27-28 §)

Helsingin kaupunki kannattaa lakiluonnoksen ehdotusta, että alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten ja nuorten tuen sekä asumisen järjestäminen kuuluisi jatkossa hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Tämä vahvistaa yksin alaikäisenä Suomeen tulleiden lasten oikeusturvaa, sillä jatkossa perheryhmäkodin toiminnassa voidaan soveltaa entistä täysivaltaisemmin sosiaalihuoltolain sekä asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja muun sosiaalihuollon erityislainsäädännön määräyksiä. Perheryhmäkotien toiminta on läheisessä yhteydessä sosiaalihuoltoon, ja myös niiden henkilöstö siirtyy hyvinvointialueelle.

Helsingin kaupunki kuitenkin huomauttaa, että lakiesityksessä jää epäselväksi, miten perheryhmäkodissa asuvan nuoren asumisen turvataan hänen täyttäessään 18 vuotta. Lisäksi tarvitaan oikeudellista tarkennusta vastuunjaon täsmentämiseen. Lakiluonnoksessa kerrotaan, että kunta ja ELY-keskus sopisivat siitä, että alaikäinen ilman huoltajaa maahan tullut sijoitetaan kuntaan. Lakiluonnoksesta ei käy ilmi hyvinvointialueen rooli, vaikka alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden tuen ja asumisen järjestäminen kuuluu lakiehdotuksen mukaan hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle.

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

87 §:ssä ei ole mainintaa hyvinvointialueen oikeudesta luovuttaa tietoja kotoutuja-asiakkaasta esimerkiksi kunnalle. Helsingin kaupunki korostaa, että kunnan tiedonsaanti uusista kotoutuja-asiakkaista on varmistettava siten, että kunta saa tiedon mahdollisimman nopeasti kuntaan

muuttaneista uusista kuntalaisista. Edellä mainituista terminologisista epäselvyyksistä johtuen jää tosin epäselväksi, mitä tämä Helsingin kohdalla tarkoittaa.

Esityksessä todetaan, että vuoden 2023 jälkeen sosiaalihuolto ei voi enää hoitaa kotoutumislain mukaisten palvelujen toimeenpanoa eikä hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä kotoutumisen edistämistä säädettä hyvinvointialueen tehtäväksi. Helsingin kaupunki huomauttaa, että tämä on kuitenkin ristiriidassa esityksessä olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lakiehdotuksen (6 §) kanssa, jossa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon todetaan olevan yksi kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen järjestäjistä.

Hyvinvointialueella ei olisi esityksen perusteella jatkossa roolia kotoutumisen edistämisestä annetun lain (31 §) mukaisessa monialaisessa yhteistyössä, sillä hyvinvointialuetta ei ole esitetty lisättäväksi kyseiseen pykälään. Jatkossa ulkomaalaistaustaiset henkilöt saisivat monialaista yhteistyötä vaativaa palvelua, jossa myös hyvinvointialueen palvelut olisivat mukana, vasta kun työttömyyttä olisi jatkunut pidempään ja siirrytään monialaisen työllistymistä edistävän lainsäädännön toteuttamiseen. Helsingin kaupunki huomauttaa, että tästä aiheutuu sosiaalipalveluissa tehtävän kotoutumista edistävän työn painopisteen siirtyminen varhaisemmista palveluista korjaaviin toimenpiteisiin, eikä tätä muutosta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen peruserätyksenä on siirtää työskentelyn painopistettä kohti varhaista tukea.

Esityksessä tulee lisäksi huomioida, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) kuntaan osoittamat kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voivat tarvita jo kuntaan muuttaessaan esimerkiksi tuettua asumista, jonka järjestäminen kuuluu hyvinvointialueelle. Sen vuoksi myös hyvinvointialueen tulee olla kuntaan osoittamista koskevan sopimuksen (41 § ja 43 §) osapuoli tai kunnan tulisi ennen myönteistä kuntapaikkapäätöstään varmistaa hyvinvointialueelta kuntaan vastaanotettavan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestäminen.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Ehdotetut lakiesitykset koskevat sekä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun että kotoutumisen edistämisen lakeja, joiden nivomista yhteen on perusteltu toteutettavilla teknisluonteisilla muutoksilla. Lakiesitykseen on monin paikoin haastavaa ottaa yksityiskohtaisesti kantaa, sillä esitys on paikoitellen sekava ja ristiriitainen eikä siinä ole huomioitu tarvittavissa määrin Helsingin erilliskäytäntöä. Helsingissä ei tule olemaan hyvinvointialuetta, eikä Helsingin erilliskäytäntö ole täysin verrannollinen hyvinvointialueeseen. Helsingin kaupunki huomauttaa, että tämä tulee huomioida lakeja muotoillessa ja säädettäessä.

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään nykyisen kotoutumista edistävän lain mukaan osana kunnan peruspalveluita ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina

kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Laki kotoutumisen edistämisestä nivoutuu heikosti muuhun peruspalvelujen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön, mistä johtuen laissa ei tarkemmin määritellä, mihin kunnan järjestämisvelvollisuuteen perustuvaan peruspalveluun kotoutumisen edistämisen toimenpiteet sisältönsä puolesta milloinkin kuuluvat. Lakiesityksessä kotoutumisen edistäminen määritellään jatkossa nykyisistä peruspalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollosta erilliseksi tehtäväksi, mikä tarkoittaa uuden tehtävän säätämistä kunnille. Helsingin kaupunki huomauttaa, että esityksen perusteella ei pystytä täysin hahmottamaan mitä tämä tarkoittaa Helsingin erilliskorjauksen kannalta.

Esityksessä kerrotaan nyt ehdotettujen muutosten olevan luonteeltaan teknisiä järjestämisvelvollisuuteen liittyviä päivityksiä. Muutosten on esitetty koskevan kotoutumisen edistämistä annetun lain pykälä 6, 28, 44, 46–49, 51–56. Näiden lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia säädöksiä 87 b, 87 c ja 88 a ja b. Edellä mainituissa säännöksissä huomioidaan hyvinvointialueet ja ne on lisätty säännöksiin. Kotoutumista edistävissä laissa säädetään kuitenkin kunnan tehtävistä myös muissa säännöksissä kuten esimerkiksi ohjauksesta ja neuvonnasta (8 §), alkukartoituksesta (9–10 §), kotoutumissuunnitelmasta (11–19 §) sekä kotoutumiskoulutukseen ohjaamisesta (21 §), joissa hyvinvointialueelle ei jatkossa säädetä tehtävää.

Perustoimeentulotukea koskeneen uudistuksen jälkeen Kansaneläkelaitos voi alentaa henkilön toimeentulotuen perusosaa, jos henkilö kieltäytyy alkukartoituksesta, ja sen on ohjattava edellä mainitut henkilöt kunnan sosiaalitoimeen suunnitelman laatimiseksi. Esityksessä esitetty menettely siitä, että jatkossa alkukartoituksen järjestäminen ei kuuluisi hyvinvointialueelle, ei ole siis teknisluonteinen muutos koskien vain tietojenluovutusta. Helsingin kaupunki korostaa, että kyseessä on hyvin perustavanlaatuisen muutoksen edistämisen järjestämisen vastuissa, jonka toteuttaminen tässä yhteydessä ei ole perusteltua ja vaatisi myös toimeentulotukilakia koskevan muutoksen.

Helsingin kaupunki huomauttaa myös, että esityksessä on jaoteltu sosiaalihuollon ja kunnan kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä hyvin kapea-alaisesti ja yksiselitteisesti. Varsinkin näkemykset sosiaalihuollon palveluista ja kiintiöpakolaisten palvelutarpeista ovat todella suppeita. Lakimuutosta valmistellessa tulee huomioida, että kotoutumista edistäviä palveluja ei pystytä näin yksiselitteisesti eriyttämään esimerkiksi sosiaalihuollon palveluista.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että esitys kotoutumisen edistämistä koskevaksi laiksi vaatii useita tarkennuksia koskien erityisesti järjestämisvastuita ja palvelujen tuottamista. Lisäksi tarvitaan laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa arviointia lakimuutosten vaikutuksesta kotoutumista edistäviin palveluihin. Myös osapuolten (kunta, TE-toimisto, hyvinvointialue) vastuut ja velvollisuudet on tärkeää täsmentää, sillä muutoin vaarana on työn päällekkäisyys ja pirstaleisuus.

Koivu Miia
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia - Elinkeino-osasto, Työvoima ja
maahanmuutto