



Lausunto

07.03.2022

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.

-

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

Lakiluonnoksen 7 §:ää koskevien perustelujen mukaan voimassa oleva TYP-lain 7.1 §:ää ei muutettaisi. Eli kuntaa ei korvattaisi hyvinvointialueella. Tämä ei ole loogista, koska kaikissa muissa pykälissä kunnat on korvattu hyvinvointialueilla. Pykälän ennallaan pysyttäminen merkitsisi sitä, että kunnat nimeäisivät edelleen henkilöt, jotka johtavat monialaisen yhteispalvelun järjestämistä johtoryhmän asettamissa puitteissa. Tätä perustellaan sillä, että jos kunnilla säilyisi oikeus nimetä johtava henkilö, kunnilla säilyisi myös rooli monialaisen yhteispalvelun verkostoyhteistyössä. Perustelu ei ole looginen, koska kuntien roolina monialaisessa yhteispalvelussa on ollut järjestää

asiakkaille sosiaali- ja terveystalvaeluja. Vuoden 2023 alusta tätä roolia kunnilla ei enää ole. Jos momenttia ei muuteta, voi se merkitä käytännössä sitä, että sosiaali- ja terveystalvaelujen järjestämisestä vastaavilla hyvinvointialueilla ei ole sanavaltaa johtavan henkilön valinnassa. Nähtäväksi jää, onko riittävä, että hyvinvointialueiden roolista säädetään tarkemmin asetuksella. Perusteluissa jää myös erittäin epäselväksi se, millainen rooli kunnalla ylipäänsä on monialaisessa yhteistalvaelussa vuoden 2023 jälkeen. Jos perusteluiden taustalla on jo vuoden 2024 jälkeinen tilanne, jolloin työvoimatalvelut siirtyvät kuntien järjestettäväksi, tämä tulisi kirjoittaa perusteluissa esiin.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Lakiluonnoksen mukaan kunnat tarjoavat työllistymistä edistävässä monialaisissa yhteistalvaeluissa myös muita kuin TYP-laissa yhteensovittettavaksi säädettyjä lakisääteisiä sosiaali- ja terveystalvaeluja. Luonnoksen mukaan tämä mahdollisuus säilyisi kunnilla edelleen. Lakiluonnoksen 1 pykälää koskevilla säännöskohtaisilla perusteluilla todetaan, että lakiuudistuksella ei ole tarkoitus heikentää kuntien mahdollisuutta tarjota muita työllistymistä edistäviä palveluja vapaaehtoisesti TYP-asiakkaille. Tämä on hyvä asia, mutta kunnan näkökulmasta ongelmallista on se, ettei lakiluonnoksessa käsitellä lainkaan sitä, miten kuntien vapaaehtoisesti antamien työllistymistä edistävien palvelujen tarjoaminen TYP-asiakkaille käytännössä toteutetaan.

Jatkossa kunnalla ei ole enää tietoa siitä, ketkä kunnan asukkaista ovat monialaisen yhteistalvaelun asiakkaita. Tämä johtuu siitä, että vuoden 2023 alusta lähtien kunnalla, lukuun ottamatta työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa olevaa kuntaa, ei ole enää käyttöoikeutta TYPPI-rekisteriin. Kela myös ilmoittaa tiedot 200 päivää työmarkkinatukea saaneista henkilöistä henkilöiden kotikunnan sosiaalihuollon tai työllisyyden hoidon tehtäviä hoitavalle viranomaiselle. Vuoden 2023 alusta tämä tieto ilmoitetaan sen hyvinvointialueen viranomaiselle, johon työmarkkinatukea saavan henkilön kotikunta kuuluu lukuun ottamatta työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa olevia kuntia tai kuntayhtymiä. Kelan välittämä tieto ohjautuu vain väärälle taholle, koska hyvinvointialueet eivät vastaa työllisyyden hoidon tehtävistä ja kaikki työmarkkinatukea saavat henkilöt eivät ole aikuissosiaalityön asiakkaita. Työmarkkinatuen saajia koskevan tiedon kierrättäminen hyvinvointialueen kautta aiheuttaa hyvinvointialueille ylimääräistä hallinnollista työtä. Lisäksi, jos työmarkkinatukea saava asiakas ei ole aikuissosiaalityön asiakas, tiedon välittäminen hyvinvointialueille rikkoo asiakasta koskevien tietojen salassapitosäännöksiä. Lakiluonnoksessa vaikutuksista viranomaisten toimintaan käsitellään kuitenkin vain KEHA-keskuksen työmäärän lisääntymistä, koska monialaisen yhteistalvaelun asiakasrekisterin käyttöoikeudet tulevat muuttumaan.

Lakiluonnoksen 2 §:ää koskevassa perustelussa esitetään, että aloite monialaisen yhteistalvaelun tarpeesta voisi tulla nykyistä useammin myös kunnalta. Aloitteet tulevat todennäköisesti kuntakokeilussa mukana olevista kunnista. Sen sijaan kuntakokeilujen ulkopuolella olevista kunnista tulevat aloitteet ovat epätodennäköisiä, koska kokeilujen ulkopuolella olevilla kunnilla ei ole vuoden 2022 jälkeen tietoa työmarkkinatukea vähintään 300 päivää saaneista ja työttömänä yhtäjaksoisesti kuusi tai 12 kuukautta olleista työttömistä. Näissä kunnissa ainoa keino, jonka kautta kunta voisi ohjata henkilön monialaiseen yhteistalvaeluun on tehdä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35 §:n mukainen yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvoimiseksi.

Lakiehdotuksen päivittäminen vastaamaan sosiaali- ja terveystalvaelujen järjestämisvastuun siirtoa kunnilta hyvinvointialueille on välttämätöntä, koska muuten monialaiseen yhteistyöpalveluun jäisivät vain työ- ja elinkeinotoimistot ja Kansaneläkelaitos. Kuitenkin monialaisen yhteistyöpalvelun asiakkaista valtaosa tarvitsee työllistyäkseen myös sosiaali- ja terveystalvaeluja.

Vaikka lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että kysymys on lähinnä teknisluontoisista muutoksista, joissa kunta korvataan hyvinvointialueella, ei näin kuitenkaan käytännössä ole. Lakiluonnoksen vaikuttavuusarvioinnit on tehty puutteellisesti. Lakiluonnos vaikuttaa viranomaisten toimintaan, esimerkiksi tiedon välittymiseen Kansaneläkelaitoksen ja kunnan välillä. Lakimuutos vaikuttaa myös kuntien mahdollisuuksiin ehkäistä ns. sakkomaksuja. Lisäksi lakiluonnos saattaa vaikuttaa myös kuntien halukkuuteen tarjota vapaaehtoisesti työllistymistä edistäviä palveluja.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2 sivuilla 6–7 on kerrottu työllistymisen edistämisen kuntakokeilujen vaikutuksista monialaisen yhteispalvelun järjestämiseen. Kokeilualueen kunta arvioi asiakkansa monialaisen yhteispalvelun tarpeen ja palvelutarpeen päättymisestä ja työllistymissuunnitelman laatimisesta TYP-asiakkaalle TE-toimiston sijaan sekä Kelan oikeudesta antaa tietoja kokeilualueen kunnalle sen asiakkaasta. Koska kuntakokeilualueiden kuntien ja kokeilualueisiin kuulumattomien kuntien asema julkisten työvoimapalvelujen järjestäjänä on erilainen, tämä on tilanne myös TYP-lain suhteen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtyy 1.1.2023 kunnilta hyvinvointialueille, ja hallitus on esittänyt (HE 17/2022 vp) työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lain jatkamista 31.12.2024 asti. Näin ollen edellä kuvattu kokeilualueiden kuuluvien ja niihin kuulumattomien kuntien erilainen asema monialaisen palvelun järjestämisessä jatkuu ensimmäisen hyvinvointialueiden toimintavuoden ajan. Tämä tilanne mutkistaa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain tulkintaa ja toimeenpanoa. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että kuntien erilainen asema tulisi tuoda kauttaaltaan lain pykälätekstistä ja perusteluista vielä nyt esitettyä selkeämmin esille ja hallituksen esityksessä tulisi arvioida myös kuntien erilaisen aseman vaikutuksia tarkemmin sekä arvioida mahdollisten siirtymäsäännösten tarve.

2. Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Kustannusten korvaaminen (luku 7)

-

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

Lakiluonnoksen mukaan kunta ja ELY-keskus sopivat siitä, että alaikäinen ilman huoltajaa maahan tullut sijoitetaan kuntaan. Lakiluonnoksen mukaan hyvinvointialueella on kuitenkin vastuu alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren tuen ja asumisen järjestämisestä sekä edustajan määräämisestä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että kunta tekee hyvinvointialuetta koskevan päätöksen ilman, että neuvottelee asiasta hyvinvointialueensa kanssa. Hyvinvointialueen olisi siten hyvä olla mukana jo siinä vaiheessa, kun kunta ja ELY-keskus neuvottelevat alaikäisten ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten sijoittamisesta kuntaan.

Lakiluonnoksen mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestäminen kuuluisivat hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Ehdotus on perusteltu, koska kuten esityksessäkin todetaan, perheryhmäkotitoiminta on sisällöltään lähellä sosiaalihuollon toimintaa ja perheryhmäkotien työntekijät ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia. Ehdotusta puoltaa myös se, että näin kotoutumislain 28 §:ssä mainitut perheryhmäkodit ja muut asumisyksiköt tulevat sosiaalihuoltoa ohjaavan lainsäädännön piiriin. Järjestämisvastuuseen sisältyy, että hyvinvointialueen on ohjattava ja valvottava järjestämisvastuulleen kuuluvaa palvelutuotantoa,

vaikka se ei palvelua itse tuottaisi (L 611/2021 10 §). Lakiehdotuksen 28 §:n mukaan perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustaminen onkin hyvinvointialueelle vapaaehtoista. Jos hyvinvointialue hankkii palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta, yksityisten palveluntuottajien toimintaa ohjaa laki yksityisistä sosiaalipalveluntuottajista (L 922/2011). Yksityisille palveluntuottajille asetetut palvelujen tuottamista koskevat vaatimukset vastaavat taas hyvinvointialueen tuottamilta palveluilta edellytetyt vaatimuksia. Siksi onkin erikoista, että lakiluonnoksen sivulle 9 on kirjattu, että on syytä arvioida sitä, tulisiko kotoutumislain 28 §:n tehtäviä koskeva järjestämisvastuu siirtää hyvinvointialueelle ja osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Lakiluonnoksen muutosehdotuksella asia on jo ratkaistu.

Lakiluonnoksen mukaan perheryhmäkoteja on Suomessa tällä hetkellä noin 10 kunnassa (s. 14). Jatkossa perheryhmäkotien järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueille voi vähentää perheryhmäkotien määrää entisestään, koska yksittäisten kuntien sijasta perheryhmäkodit voivat palvella useampaa hyvinvointialueen kuntaa. Lakiluonnoksen viranomaisvaikutuksissa ei ole kuitenkaan pohdittu sitä, mitä tämä merkitsee alaikäisen ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren vastaanottavan kunnan näkökulmasta. Jos hyvinvointialue järjestää alaikäisen lapsen tai nuoren asumisen ja tuen tarpeen sijoittamalla hänet vastaanottavan kunnan sijasta hyvinvointialueen toisessa kunnassa sijaitsevaan perheryhmäkotiin, on vaikea nähdä, miten vastaanottanut kunta pystyisi järjestämään alaikäiselle lapselle tai nuorelle kotoutumista edistäviä toimenpiteitä osana kunnallisia peruspalvelujaan. Tällöin herää kysymys siitä, että pitääkö perheryhmäkodin sijaintikunnan laatia lapselle tai nuorelle uusi kotouttamissuunnitelma, joka vastaa sijaintikunnan palvelutarjontaa. Lakiluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu sitä, mitä yksittäistä kuntaa laajemmalle alueelle siirretty vastuu järjestää alaikäisen ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren tuki ja asuminen perheryhmäkodissa tai muussa asumisyksikössä voi käytännössä merkitä.

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

-

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Lakiluonnoksen sivulla 18 todetaan, että valmistelun aikana on arvioitu, ettei ohjauksessa ja neuvonnassa (8 §), alkukartoituksessa (9–10 §), kotoutumissuunnitelmassa (11–19§) sekä kotoutumiskoulutukseen ohjaamisessa (21 §) käytetä merkittävää julkista valtaa. Kuitenkin seuraavassa lauseessa todetaan, että ”alkukartoituksessa, kotouttamissuunnitelmassa ja kotoutumiskoulutukseen tai muihin kotoutumissuunnitelman mukaisiin palveluihin ohjaamisessa on kyseessä julkinen vallankäyttö, jolla on ...”. Lauseet ovat ristiriidassa keskenään.

Lakiluonnoksen mukaan olisi syytä arvioida sitä, tulisiko perheryhmäkodeista ja muusta 27–28 §:n mukaisesta tuesta säätää sosiaalihuollon tai tarkemmin lastensuojelun lainsäädännössä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan alaikäiset ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret ovat varmasti palvelujen tarpeessa, mutta eivät välttämättä lastensuojelulain tarkoittamassa suojelun tarpeessa. Tämä johtuu siitä, että ilman huoltajaa maahan tulo sinällään ei täytä lastensuojelulain mukaisen sijoittamisen kriteereitä. Lastensuojelun avohuollon palvelut on taas tarkoitettu sekä lapsen että perheen auttamiseen ja tukemiseen. Lisäksi avohuollon palveluvalikosta ei löydy perheryhmäkoteja. Toisaalta perheryhmäkotien henkilöstöön ja johtajaan sovelletaan lastensuojelulain säädöksiä. Lisäksi yksintulleilla nuorilla on oikeus jälkihuoltoon, kuten sijoitettuna

olleilla nuorilla. Yksintulleiden nuorten jälkihuolto kunnissa on tutkimuksen mukaan vaihtelevaa järjestämistavoiltaan, kustannuksiltaan ja sisällöltään, joten sen samankaltaisuutta lastensuojelulain perusteella järjestettyyn jälkihuoltoon on vaikea arvioida.

Lakiehdotuksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa arvioinnissa todetaan, että uudistuksen myötä määrärahan taso ei muutu. Lakimuutos tuo kuitenkin kotouttamisen edistämiseen uuden toimijan. Tämän seurauksena kotouttamisen edistämisen määrärahojen jakautuminen kunnille ja hyvinvointialueille korvattaviin kustannuksiin lisää kustannusten maksatukseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia. Nämä kustannukset ovat pois kotoutumista edistävän työn määrärahoista.

Hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 15–16 on lyhyesti mainittu parhaillaan eduskunnan hallintovaliokunnan käsittelyssä oleva Valtioneuvoston selontekoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp), jossa esitetään kotoutumisen kokonaisvastuun siirtoa kunnille. Selonteon ehdotuksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia tähän hallituksen esitykseen ei kuitenkaan käsitellä luonnoksessa tarkemmin. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tämän hallituksen esityksen jatkovalmistelussa seurataan selonteon käsittelyä eduskunnassa ja täydennetään tätä hallituksen esitysluonnosta niillä keskeisillä kotoutumislakiin vaikuttavilla seikoilla, jotka tulevat esiin selonteon käsittelyn aikana.

Selonteossa ehdotetaan laadittavaksi kotoutumisohjelma, jonka kohderyhmänä olisivat työttömänä työnhakijana ja työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat sekä nykytilanteesta poiketen myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä. Kotoutumisohjelmaan osallistuvien maahanmuuttajien kanssa laadittaisiin velvoittava henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma. Kotoutumisohjelman aikana ja sen päätyttyä sovittaisiin myös tarpeen mukaan kotoutujan ohjautumisesta sote- ja koulutuspalveluihin. Selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, että sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistä vastuun siirryttyä hyvinvointialueille tulee tarkastella sitä, miten henkilötietojen siirto järjestetään kunnissa kotoutumissuunnitelmasta ja asiakasohjauksesta vastaavalle taholle. Selonteon muut ehdotukset koskevat peruspalvelujen ja yleisen koulutusjärjestelmän kehittämistä, jossa kohderyhmänä olisivat myös eri syistä haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat, sekä maahanmuuttajien ohjauksen ja neuvonnan vahvistamista, jossa korostetaan vastaanottokeskusten, kuntien sekä ELY-keskusten yhteistyön kehittämistä. Selonteossa ehdotetaan, että kuntapaikoille ohjattaisiin kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja ne luvansaaneet, jotka tarvitsevat vahvempaa tukea kuntaan siirtymisessä. Selonteon mukaan kunnilla ei kuitenkaan ole tietoa siitä, kuinka paljon kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuja kunnassa on ja keitä he ovat, koska kunnilla ei ole käytössään valtakunnallista yhtenäistä rekisteriä, johon kotoutumista koskevaa tietoa tallennettaisiin eikä kuntien käyttämällä tietojärjestelmillä ole rajapintoja keskenään tai valtion viranomaisten tietojärjestelmien kanssa. Kotoutumisprosessin ja yhteistyön sujuvuuden parantamiseksi tulee kehittää myös asiakastietojen kirjaamiseen ja välittämiseen käytettäviä tietojärjestelmiä. Selonteossa esitetyt havainnot luvansaaneiden kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaamisen tilanteesta vastaavat hyvin tarkastusviraston Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen -tarkastuksen (2/2018) johtopäätöksiä. Tarkastuksessa todettiin, että Maahanmuuttoviraston ylläpitämä turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisteri ei kaikilta osin ole toiminut vastaanottokeskusten, ELY-keskusten ja kuntien välisessä yhteistyössä. Tarkastusvirasto suositti jo tuolloin, että työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamisen ja sijoittumisen seurannan mittareiden toimivuuden ja edistää tietojärjestelmien kehitystyötä.

Tarkastusvirasto kiinnitti 25.2.2022 hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että selonteossa käsitellään varsin niukasti kotoutumisen uudistamisen rahoitusta ja valtiontaloudellista merkitystä. Selonteossa todetaan, että rahoitustarpeita koskevat asiat käsiteltäisiin ja niistä päätettäisiin valtiontalouden menokehysten puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa. Lisäksi selvitettäisiin kunnille lainsäädännöllä annetuista uusista kotoutumista edistävistä tehtävistä aiheutuvien kustannukset ja niiden korvaamisen tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat rahoitustavat. Selonteossa esitetyistä muutoksista aiheutuisi myös lisäkustannuksia työ- ja elinkeinohallinnolle ja opetushallinnolle. Lisäksi tarkastusvirasto totesi lausunnossa, että suurin osa selonteossa ehdotetuista toimenpiteistä liittyy useisiin valmistelussa ja toimeenpanossa oleviin laajoihin uudistuksiin, joilla on merkittäviä vaikutuksia lähes kaikkiin kotoutumisen edistämiseen osallistuviin keskeisten toimijoiden toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Riskinä on, että useat samanaikaiset uudistukset vaarantavat kotoutumistoimien jatkuvuuden ja vaikeuttavat uudistusten toimeenpanoa.

Pasanen Anna-Liisa
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Rintala Taina
Valtiontalouden tarkastusvirasto