

16.3.2022

Vastaanottaja
Työ- ja elinkeinoministeriö

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/20925/2021

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtymisen johdosta. Lisäksi säädettäisiin hyvinvointialueille uusi tehtävä alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden tuen järjestämisessä.

Tausta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutui kesällä 2021 annetulla lainsäädännöllä koskien uusia hyvinvointialueita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Vuoden 2023 alusta alkaen järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista siirtyy kunnilta hyvinvointialueille.

Tavoitteet

Molempien lakien uudistuksella tehtäisiin ne välttämättömät muutokset, joita hyvinvointialueiden sote-järjestämisvastuusta seuraa.

Kotoutuslain osalta esityksellä turvattaisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla saamien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestäminen jatkossa, kun sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Mikäli uudistusta ei tehtäisi, hyvinvointialueet eivät voisi hakea valtiolta korvauksia ja kyseisten palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia voisi olla haastavaa kattaa muuten. Uudistuksella mahdollistetaankin jatkossa yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut kotoutuslain palveluiden parissa oleville maahanmuuttajille. Alaikäisten osalta esityksellä pyritään turvaamaan perheryhmäkotien toiminnan jatkuvuus ja lasten hoiva, huolenpito ja kasvatust.

16.3.2022

Lohjan kaupungin lausunnon pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia niin, että kun järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle vuonna 2023, kunta jätetään kokonaan TYP-toiminnasta pois. Tämän hetkisen tiedon mukaan TYP-toiminnan järjestämisvastuu palautuisi kunnalle vuonna 2024.

Nykyisessä TYP-laissa yhteistoimijoina ovat TE-palvelut, kunta ja Kela. Esitetyssä yhteistoimintamallissa järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille, kun lakiin tulisi muuttaa niin, että uutena osallistujana tulee johtoryhmään hyvinvointialueen edustus. Eryityisesti on tärkeää, että edelleen TE-toimisto nimeää johtoryhmän ja että siinä on kunnan edustus. On myös tärkeää, että TYP-johtajuus säilyy kunnilla (TE-hallinnon siirtyminen kuntiin 2024). Esitetyn lain nähdään estävän suunnitelmallisuutta ja eriarvoistavan asiakkaita. TYP-asiakkaat ovat muutenkin yksi heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleva asiakaskunta, jonka palveluja uusi lakiesitys tulee heikentämään. Kun laissa ei enää mainita kuntia, jäävät huomiotta myös kuntien palvelut ja tilanteet, joissa sote-palvelut eivät yksin riitä asiakkaan palvelutarpeen vastaamiseen tai asiakkaalle ei löydy sopivaa palvelua. Näkemyksemme mukaan TYP:n asiakaskunta tulee kasvamaan TEPA 2024 muutoksessa.

TYP-lain ennenaikainen valmistelu

Meneillään on monia päällekkäisiä muutoksia. Monien muutosten kasautuessa, lakimuutos olisi esitetyssä muodossaan yksi muutos lisää muutosten joukossa ja aiheuttaisi lisähaasteita asiakkaiden palvelujen järjestämiseen keskeytyksettä.

TYP-lakia ollaan säätämässä, vaikka hyvinvointialueiden organisaatiot eivät ole vielä valmiita. Sote-palveluiden hallittu siirto ja asiakkaiden palveluiden jatkuminen saumattomasti edellyttää hyvinvointialueen ja kuntien tiivistä yhteistyötä muutosvaiheessa ja sen jälkeen. Monialaista palvelua tarvitsevat asiakkaat hyötyvät kunnan tarjoamista terveyttä ja hyvinvointia edistävästä palveluista, esimerkkinä liikuntapalvelut ja toisen asteen koulutus, jotka saattavat vähentää sote-palveluiden tarvetta etenkin mielenterveyskuntoutujilla. Painopistettä ollaan siirtämässä ennaltaehkäisevästä toiminnastasta korjaaviin palveluihin siirtämällä vastuu sote-palveluihin.

Esitämme kunnan lisäämistä takaisin TYP-toimijoiden joukkoon lain eri pykälissä ja §4 muotoilua seuraavasti: Työ- ja elinkeinotoimisto, hyvinvointialue ja työtön työnhakija laativat 3 §:ssä tarkoitetun kartoitusjakson aikana yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman, jossa sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista, terveyden, hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämisen palveluista sekä koulutus- ja sivistyspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Kunta ja Kansaneläkelaitos osallistuvat asiakkaan suunnitelman laadintaan, seurantaan ja tarkistamiseen työnhakijan palvelutarpeen edellyttämällä tavalla.

16.3.2022

Muuta huomioitavaa ehdotuksesta

Mikäli lakimuutos toteutetaan esitetyssä muodossa, ovat kuntakokeiluissa mukana olevat ja kuntakokeilujen ulkopuolella olevat kunnat keskenään eriarvoisessa asemassa. Tämä vaikuttaa myös siihen, millaisia palveluita asiakkaat saavat asuinkunnasta riippuen. Kuntakokeilussa olevat kunnat tulevat tekemään lausuntoesityksen siitä huolimatta, vaikka TYP-laki ei koske kuntakokeilussa olevia kuntia, sillä kunnissa nähdään TYP-lakiesityksen puutteellisuus.

Mikäli lakimuutos toteutetaan esityksen mukaisesti ja kuntia ei enää mainita laissa, perustuisi kuntien palvelujen tarjoaminen vapaehtoisuuteen. Samalla se perustuisi myös asiakkaan suostumukseen. Vaarana on myös, että TYP-toiminta hiipuu siellä, missä ei ole työllisyyden kuntakokeiluja ja asiakkaat eivät enää ohjaudu TYP-palveluihin. Asiakkaan tilannetta ei tarkastella kokonaisvaltaisesti, jolloin asiakkaan palvelutarpeen mukainen monialaisuus ei enää toteudu.

Työmarkkinatuen kuntaosuus jää kunnille, mutta kunnille ei enää jää keinoja vaikuttaa siihen. TYP-lakia säädettäessä yhtenä tavoitteena oli keinojen antaminen kunnille vaikuttaa kuntien työmarkkinatukiosuuksiin: Monialaisen yhteispalvelun myötä kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen järjestämiseen pitkäaikaistyöttömille. Monialaisen yhteispalvelun alkuun sijoittuvan kartoitusjakson arvioidaan nopeuttavan työttömien ohjaamista palveluihin ja näin vähentävän kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta. (HE 183/2014.)

Kotoutumislaki

Kommentit kohtiin 3 Tavoitteet ja 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Kotoutumislain osalta ehdotetaan ensinnäkin sitä, että hyvinvointialueille tulisi mahdollisuus hakea valtionkorvauksia niistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koituneista kustannuksista, joiden osalta järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen.

Lisäksi esitetään välttämättömät muutokset lakiin, jotta alaikäisten ilman huoltajaa maahan tulleiden tuki, mukaan lukien perheryhmäkotitoiminta, voitaisiin siirtää hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle.

Lisäksi esitetään voimassaolevien ELY-keskusten ja kuntien välisten perheryhmäkotitoimintaa koskevien sopimusten siirtoa ELY-keskusten ja hyvinvointialueiden väliseksi 1.1.2023 alkaen.

Lohjan kaupunki kannattaa ehdotettuja muutoksia ja pitää niitä perusteltuina. On loogista, että valtionkorvaukset hakee ja saa se taho joka on lain mukaan vastuussa palvelun järjestämisestä.

16.3.2022

Kommentit kohtaan 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lohjan kaupunki yhtyy näkemykseen siitä, että perheryhmäkotien henkilöstö työskentelee sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa. Lohjan kaupunki yhtyy myös näkemykseen siitä, että ympärivuorokautisena hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen toimintayksikkönä perheryhmäkotitoiminta on myös käytännössä sosiaalihuollon toimintaa. Lohjan kaupunki korostaa, että ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki (kotoL §27) sekä perheryhmäkotitoiminta (kotoL §28) koskee ihmisiä, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Yksin tulleet alaikäiset ihmiset, joille on myönnetty pakolaisasema, toissijaista suojelua tai oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, ovat lähes poikkeuksetta kokeneet hyvin vakavaa kansainväliseen tai maan sisäiseen konfliktiin liittyvää väkivaltaa sekä kaikkein tärkeimpien lähiomaistensa menettämisen. Ilman huoltajaa maahan tulleiden henkilöiden tuen järjestäminen on lähtökohtaisesti työtä, jossa tehtävien päätösten tekeminen edellyttää sosiaalihuollon ammattilaisen tekemiä arvioita ja päätöksiä. Ilman huoltajaa maahan tulleille järjestettävän tuen järjestämisvastuu tulee olla hyvinvointialueella. Toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja resursoinnissa tulee huomioida yksin tulleita alaikäisiä koskeva jo tehty tutkimus ja -selvitystyö suosituksineen, (THL 2022).¹

Lohjan kaupunki kommentoi seuraavia hallituksen esityksen kohtia sitaattien alla.

” Voimassaolevan lain mukaisesti kunta vastaa vuoden 2023 jälkeenkin alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville maahanmuuttajille, joihin sovelletaan kotoutumislakia. Tätä tarkoitusta varten kunta saa jatkossakin tiedon Kansaneläkelaitokselta näistä maahanmuuttajista.”

Tämä tieto ei pidä paikkaansa. Sosiaalihuoltolakiin perustuva ilmoitus kuntaan toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista lähetetään KELA:sta sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle. Sosiaalihuolto on 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueen vastuulla olevaa toimintaa. Oikeus Kelan etuustietojärjestelmän käyttöön sekä Kelan viranomaislinjan käyttöön on säädetty lailla sosiaalihuollon viranomaisille. Ellei tiedonsaantioikeuksiin liittyvää lainsäädäntöä KELA:n osalta muuteta, ei kunnan maahanmuuttajapalveluilla tule olemaan 1.1.2023 minkäänlaista KELA:lta välittyvää tietoa henkilöistä, joille alkukartoitus tai kotoutumissuunnitelma pitäisi tehdä. Lohjan kaupunki pitää tarpeellisena, että kunnan työntekijälle turvataan asianmukaiset tiedonsaantioikeudet niiden tehtävien hoitamiseen, jotka kuuluvat lain mukaan kunnan työntekijälle. Mikäli kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset työtehtävät edellyttävät nimenomaan kunnan työntekijän pääsyä Kelan asiakastietojärjestelmään, pitää tämän

¹Tanja Hirschovits-Gerz, Niina Weckroth, Tarja Heino (toim.) Ikkuna aikuisuuteen: Selvitys lastensuojelun jälkihuollon ja ilman huoltajaa maahan alaikäisenä tulleiden nuorten tuesta ja palveluista. THL Raportti 2/2022 <https://www.julkari.fi/handle/10024/144027>

16.3.2022

tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi tehdä tarvittavat muutokset myös KELA:aa koskevassa lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen sivulla 17 tuodaan esiin lukuisia kotoutumisen edistämisen tehtäviä (asuntojen kalustaminen; täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki; sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ohjaaminen; varhaiskasvatuksen, koulutuksen, liikunta-, nuoriso-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden järjestäminen ja niiden pariin ohjaaminen) joista toisissa järjestämävastuu on kunnalla, toisissa taas hyvinvointialueella. Jotta tämä yhteistyö voisi sujua saumattomasti ja jotta päällekkäisyyksiltä vältyttäisiin, tulee kunnan työntekijöillä olla käytössään KANTA-yhteensopiva asiakastietojen kirjausjärjestelmä, johon hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on katseluoikeus. Yhtä lailla kunnan kotoutumisen palvelun työntekijöille tulee turvata katseluoikeus hyvinvointialueen asiakastietojärjestelmässä tehtyihin kirjauksiin ja päätöksiin.

Kommentit säännöskohtaisiin perusteluihin

§28 ” Kunta järjestää lapselle tai nuorelle koulutus-, vapaa-aika-, liikunta- ja kulttuuripalvelut yleisen palvelujärjestelmänsä puitteissa. Lisäksi kunta vastaa myös alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren kotoutumisen edistämisestä, esimerkiksi alaikäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista, että nykyiset perheryhmäkodit siirtyisivät hyvinvointialueiden vastuulle. Olemassa olevien sopimusten siirtymisestä säädettäisiin uudessa 88 a §:ssä”

Lohjan kaupungin näkemys kotoutumissuunnitelman laatimisvastuusta eroaa esitetystä. Lohjan kaupunki pitää hyvänä, että ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaa hyvinvointialueen sosiaalityöntekijä, koska ilman huoltajaa maahan tulneiden alaikäisten tukeen liittyvä toiminta ollaan kaiken kaikkiaan säättämässä hyvinvointialueen järjestämävastuulle pykälissä §27 ja §28. Tehtäviä etenkin asiakassuunnitelmien suhteen ei pidä hajauttaa liikaa, vaan johdonmukaisesti pyrkiä keskittämään ilman huoltajaa tulneiden alaikäisten tuki hyvinvointialueelle. Sivun 22 perusteluissa todetaan monipuolisesti syitä sille, miksi alaikäisten kotoutujien tuki on syytä olla hyvinvointialueen vastuulla: ”perheryhmäkotien henkilöstöön ja johtajaan sovelletaan ... lastensuojelulain säännöksiä ja kyseisellä henkilöstöllä on oltava sosiaalihuollon ammattipätevydet”. Kotoutumissuunnitelma ilman huoltajaa tulleelle erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle alaikäiselle edellyttää käytännössä pätevän sosiaalihuollon ammattihenkilön arviota tuentarpeista.

§44-55

Pykälissä 44-55 on tarkoitus säätää kustannusten korvaamisesta kunnille sekä hyvinvointialueille ja mahdollistaa korvausten hakeminen siellä missä korvattava kustannus on syntynyt. Lohjan kaupunki kannattaa muutosehdotuksia sinänsä. Yleiskommenttina kuitenkin todettakoon, että kunnalle ollaan säättämässä kotoutumisesta annetun lain uudistuksessa päävastuu kotoutumisen edistämisestä. Näin ollen kunnan kotouttavan työn resursointiin valtionkorvauksin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Laskennalliset korvaukset

16.3.2022

eivät tällä hetkellä vastaa kunnissa tapahtunutta kustannuskehitystä. Kunnassa on runsaasti ja kasvavasti ohjausta ja neuvontaa sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaista tukea tarvitsevia maahanmuuttajia, jotka eivät ole alkuunkaan laskennallisten korvausten piirissä: EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään; työperäisesti maahan tulleita ja heidän perheenjäseniään; perheperustaisesti muuttaneita; kansainvälisiä opiskelijoita ja heidän perheenjäseniään, muutamia kohderyhmiä mainitaksemme. Kuntien kotouttavan työn resursointiin tulee kiinnittää huomiota erityisesti tilanteessa, jossa tätä tehtävää aikaisemmin hoitanutta sosiaalihuollon henkilöstöä on siirtymässä hyvinvointialueelle.

§87-88

Pykälissä säädetään tietojen luovuttamisesta hyvinvointialueelle. Lohjan kaupunki kannattaa lakimuutosta sinänsä. Lohjan kaupunki pyytää kuitenkin huomioimaan, että esimerkiksi tietojen luovuttaminen Kansaneläkelaitokselta kunnalle kotoutumisen edistämisestä lain mukaista työskentelyä ja Kelan asiakastietojärjestelmä KELMU:n käyttöä varten saattaa edellyttää myös lainmuutosta, eikä nykyisentasoinen sääntely suoraan mahdollista tietojen luovuttamista Kansaneläkelaitokselta kunnalle 1.1.2023 lähtien.

Allekirjoitus 21.3.2022

Seija Soininen
Työllisyysasiantuntija / TYP-johtaja
Lohjan kaupunki / Lojo stad

Heikki Kerkkänen
maahanmuuttajakoordinaattori
Lohjan kaupunki / Lojo stad