

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

Monialaista työllistymistä edistävän palvelun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle on perusteltua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyessä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023 alkaen. Monialaisella työllisyyttä edistävällä palvelulla on kuitenkin laajasti yhtymäpintoja edelleen kuntiin jääviin opetus- ja sivistyspalveluihin ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluihin sekä kuntien vapaaehtoisesti järjestettäviin palveluihin (esim. nuorten työpajatoiminta). Kunta toimii kuten nykyisinkin edelleen näiden em. palvelujen osalta asiakkaan palvelukokonaisuudessa muiden lakien nojalla. Kuntien roolin näkyminen muutettavana olevassa laissa olisi kuitenkin tärkeä asia käytännön toimeenpanon onnistumisen näkökulmasta ja myös erityisen tärkeä asia tulevaisuutta silmällä pitäen. Työllisyyspalvelut siirtyvät kaikkien asiakkaiden ja kaikkien kuntien osalta kunnille vuoden 2024 alusta ja rakenneuudistuksessa tähdätään nykyistä laajempaan, eri viranomaisten ja toimijoiden yhteistyössä yhteiselle asiakkaalle tarjottavaan monialaiseen tukeen etuuskien ja palvelujen yhteensovittamisessa. Lähivuosien laajat muutokset tulisi huomioida jo tässä vaiheessa niin, että yhteiskunnassa edetään askeltaen ja jatkuvuus turvaten kohti yhä monialaisempaa yhteistyötä kuntien, hyvinvointialueiden, Kelan ja muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa.

Edellä mainitun pohjalta Kansaneläkelaitos esittää huolensa siitä, onko lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä riittävällä tavalla turvattu asiakkaiden palvelupolkujen sujuvuus, kuntien rooli palvelujen yhdyspinnoilla sekä kuntakentän roolin turvaaminen monialaisessa yhteistyössä ylimenokaudella (sote-palvelujen järjestämisvastuu ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuminen, työllisyyden kuntakokeilujen aika sekä työllisyyspalvelujen rakennemuutos) ja jatkossa.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, että mahdollisia siirtymäsäännöksiä voi olla tarpeen sisällyttää lakiehdotukseen tulevan vuodenvaihteen muutosten osalta (tiedonsaantioikeudet, roolien ja vastuiden muutokset, henkilöstön mahdollinen koulutustarve, TYP-järjestelmän käyttöoikeudet sekä asiakkaan palvelupolun varmistaminen muutoksesta huolimatta).

Hyvinvointialueiden tulo TYP-toimintaa kuntien tilalle edellyttää sopimusten päivittämistä. Tätä asiaa koskee TYP-lain 8 §. Sopimusten päivittäminen on Kansaneläkelaitoksessa tunnistettu ja työn alla.

Esitettävän lain 2 §:n muutoksen pohjalta säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta antaa TE-toimistolle ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalle viranomaiselle monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioimiseksi tieto 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle työttömälle maksetuista työmarkkinatukipäivistä. Kansaneläkelaitos voi luovuttaa tiedot konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Kunnille jää edelleen osa työttömyysturvan rahoitusvastuusta työttömyysturvalain (1290/2002) perusteella. Kelan toimittaa sen perusteella myös kunnille edelleen jatkossakin listaukset työmarkkinatuen saajista. Molemmille toimijoille (kunnat ja hyvinvointialueet) toimitettavat listaukset ovat työn alla ja hoidetaan normaalin tietojärjestelmien ylläpidon kautta. Työmäärän lisäys Kelan muutoksille on arviolta 100 työtuntia.

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 seuranta 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.)

-

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

-

2. Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Kustannusten korvaaminen (luku 6)

-

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

-

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

-

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Kokonaisuutena esitetyt lainmuutokset voivat johtaa epäselvään viranomaisten ja toimijoiden väliseen sektorikohtaiseen siiloutuneeseen toimintaan ja muutoksista johtuvia vaikutuksia käytännön toimeenpanoon ja asiakkaiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin on vaikeaa tunnistaa.

Kunnan maahanmuuttopalveluista ja kotoutumisen palveluista vastaavat asiantuntijat eivät ole enää jatkossa sosiaalihuollon ammattihenkilöstöä ja siten sosiaalihuoltolaki ei tule sovellettavaksi vaan vastuut, velvollisuudet ja niihin liittyvät tiedonsaantioikeudet tulee sisältyä kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin. Nykyisinkin työtä tekevät kuntien työntekijät ovat toimineet kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan mutta käytännössä tiedonsaantioikeudet ovat voineet olla laajat johtuen siitä, että työ on organisoitu useissa kunnissa osana sosiaalihuollon palveluja. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämismvastuun siirtyessä hyvinvointialueille nämä tiedonsaantioikeudet ja kunnissa jatkossa työtä tekevien työntekijöiden roolit ja vastuut sekä niihin liittyen tiedonsaantioikeudet on rajattava kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisiin tiedonsaantioikeuksiin. Jatkossa toimijoina ovat kunnat, hyvinvointialueet, TE-hallinto ja kuntakokeilukunnat 30.6.2023 saakka. Miten tieto kulkee, tiedot kirjataan ja asiakas ohjautuu oikeaan paikkaan ja miten esimerkiksi Kela osaa asiakasta ohjata, jos ja kun valtakunnallisesti työ organisoidaan vaihtelevasti. Riskinä on, että asiakkaan kokonaistilanne hämärtyy ja yhteistyö ja asiakkaan palvelupolut katkeavat sote-palvelujen järjestämismvastuun siirtyessä hyvinvointialueille erityisesti niissä tilanteissa, joissa yhteys sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on huomioitava.

Kotoutumispalveluiden ytimen muodostavat monissa tapauksissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavilla maahanmuuttajilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeen voitaneen arvioida olevan yleistä. Tämä kokonaisuus pitää turvata myös jatkossa.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 87 pykälä jää voimaan ja pitää sisällään laajat tiedonsaantioikeudet Kelalta kuntiin ja päinvastoin. Tämä mahdollistaa edelleen tiedonvaihdon asiakkaan osalta ilman monimutkaisia suostumusprosesseja ja tähän on nojaututtava jatkossakin. Tärkeää olisi kuitenkin rajata täsmällisemmin, mitä tietoja Kelasta voidaan kuntiin edelleen toimittaa vain pienen osan palveluista siirtyessä hyvinvointialueille. Tällä hetkellä kunnat saavat suomi.fi – valtuuksien kautta nähdä Kelan etuustietoja laajasti tiettyjen käyttövaltuuksien kautta. Ovatko kuntien kotoutumisen palveluista vastaavat edelleen yhtä laajojen Kelan etuustietojen katselun tarpeessa vai pitääkö tiedonsaantioikeuksia rajata nykyisestään jotenkin? Koska kunta edelleen hoitaa jatkossakin lähes saman kokonaisuuden kuin aiemmin (ainakin tällainen ymmärrys nyt muutoksen kohteena olevista muutoksista syntyy), seuraa siitä johtopäätös, että nykyiset tiedonsaantioikeudet olisi turvattava kunnille myös jatkossa. Mikäli valtuuksien kautta tulisi lähteä muuttamaan olemassa oleva käyttövaltuuksia, edellyttää se tietojärjestelmätyötä ja pikaisia toimenpiteitä, uusien käyttövaltuuksien tulisi olla valmiina kevään 2022 loppuun mennessä, jotta siitä seuraavat toimenpiteet ehditään tehdä sekä Digi- ja väestötietoviranomaisessa, kunnissa että Kelassa loppuvuoden 2022 aikana. Muuten on vaarana, että asiakkaan palveluissa hyödynnettävät asiakastiedot Kelasta eivät olekaan riittävällä tavalla kuntien hyödynnettävissä 1.1.2023 alkaen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 edellyttää kuitenkin tiedonvaihtoa myös kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ja siksi lainmuutokseen tulisi sisällyttää säännös kunnille oikeudesta saada tietoja asiakkaasta hyvinvointialueelta.

Uusi 87c §

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään uuden 87 c §:n säätämistä. Pykälässä säädetään Kelan velvollisuudesta luovuttaa tietoja hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi. Uuden säännöksen perusteella on todettava, että lainvalmistelussa on näin ollen tunnistettu tarve tiedonvaihdosta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta osassa maahanmuuttajien tilanteista. Säännöksen perusteella Kelan velvollisuus nykyiseen 87 a §:ään näyttää laajentuvan. Pidempään toimeentulotukea saavien asiakkaiden tietoja on ollut tarkoitus kunnissa käyttää alkukartoituksen käynnistämiseksi lain mukaisesti. Koska alkukartoituksen tekeminen vastaavasti kuin pääosa kotoutumisen palveluista jäisi edelleen kuntaan ja pitkittyneen toimeentulotuen saajien ilmoittaminen perustuu tähän kunnille jäävään tehtävään, uusi säännös vaikuttaa laajentavan nykyisen säännöksen käyttöalaa. Maahanmuuttajaa koskevien tietojen käyttötarkoitus laajentuu muutoksella alkukartoituksen tekemisestä myös laajempaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ohjaamiseen asiakastietojen perusteella. Lisäksi herää kysymys, miksi nimenomaisesti maahanmuuttajien osalta tällainen ilmoitus tehdään laajasti kaikkien kohdalla, kun muiden asiakkaiden kohdalla tällaista ilmoitusvelvollisuutta ei ole.

Kela pitää hyvänä sitä, että laki osaltaan varmistaisi asiakkaan kokonaisvaltaisen palvelun ja yhteydet sote-palveluihin, mikäli säännöstä ei nähdä eriarvoistavana verrattuna muihin asiakkaisiin. Kuitenkin uudessa 87 c pykälässä tulisi kuitenkin täsmentää, mitä tietoja Kansaneläkelaitos toimittaa hyvinvointialueille, pelkät toimeentulotuen maksutiedot asiakkaista vai jotakin laajempaa? Säännöksessä ei myöskään täsmennetä, mitä kautta tieto siirtyy Kansaneläkelaitokselta hyvinvointialueelle. Kyseessä on Kansaneläkelaitoksen velvollisuus oma-aloitteisesti toimittaa tiedot viivytyksettä, tästäkin tulisi tarkemmin säätää pykälässä. Lisäksi pitäisi hyvin tarkasti määrittellä mitä on ”muuten kuin tilapäisesti” ja että kyse on kertaluonteisesta ilmoituksesta. Määrittely tarkkuudella pyritään siihen, että nämä poiminnat voitaisiin tehdä automaattisesti. Nykyisessä lain 87 a pykälän perusteluissa on säädetty täsmällisesti tietojen luovuttaminen Kelalta kuntaan. Vastaava täsmällisyys olisi tarpeen sisällyttää myös uuteen 87 c pykälään. Tiedonvälitys hyvinvointialueiden pitkittyneen toimeentulotuen saamisen tilanteissa asiakkaista toimitettaisiin Kelan Keltu-palvelun kautta vastaavasti kuin tällä hetkellä toimitetaan tiedot kuntiin. Näin ollen tästä ei aiheutuisi kustannuksia Kelan tietojärjestelmien muutoksiin.

Uudessa 87 c pykälässä viitataan tietojen käyttötarkoituksen osalta 8 pykälässä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseksi tarvittaviin tietoihin. Säännös vastaisi yksityiskohtaisten perustelujen mukaan luovutettavan tietosisällön osalta kotoutumislain 87 a pykälään sisältyvää kuntien tiedonsaantioikeutta Kansaneläkelaitokselta. Erona on, että esitetyssä 87 c pykälässä viitataan kotoutumislain 8 pykälään, kun taas voimassa-olevassa 87 a pykälässä viitataan kotoutumislain 10 pykälän 1 momenttiin. Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 8 pykälän sääntely koskee ohjausta ja neuvontaa eikä siinä säädetä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Viittauksen tulisi olla tarkkarajainen ja oikeaan säädökseen kohdentuva.

Uusi 87b §

Lakiin esitetään uutta 87 b pykälää koskien tietojen luovuttamista hyvinvointialueelle. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 29-30) mainitaan, että Kansaneläkelaitokselta tarvitaan tiedot etuuksien maksusta alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleen lapsen ja nuoren osalta. Myös sivulla 36 todetaan, että esitetyssä 87 b pykälässä ja 87 c pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueelle oikeus saada Kansaneläkelaitokselta tietoa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleista sekä toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista. Esitetyssä 87 b pykälässä (s. 65) ei kuitenkaan mainita Kansaneläkelaitosta yhtenä tietojen luovuttavana tahona. Säännöstä tulisi tältä osin ja luovutettavien tietojen osalta täydentää. Säännöksessä tulisi täsmentää, mitä etuuksien maksutiedoilla tarkoitetaan ja koskeeko tietojen luovutus laajemmin esi-merkiksi Kansaneläkelaitoksen asiakasta koskevia tietoja asiakkaan terveydentilasta, muista etuuksista sekä kuntoutuspalveluista. Säännöksessä oleva tietojen välttämättömyysvaatimus tulee avata yksityiskohtaisissa perusteluissa. Mikäli säännöksen tarkoituksena on laajentaa tällä hetkellä kuntiin toimitettavia tietoja, tulisi taloudellisiin vaikutuksiin arvioida tietojen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset Kansaneläkelaitokselle.

Tiedonsaantia koskee myös voimassa oleva kotoutumislain 87 pykälä, johon ei kuitenkaan esitetä lisättäväksi hyvinvointialueita. Kansaneläkelaitos mainitaan jo nykyisellään 87 pykälässä yhtenä tietojen vaihtavana tahona. Esityksestä jääkin epäselväksi, miksi tiedonsaantioikeuksista esitetään säädettäväksi uusia pykäläitä siltä osin kuin tarvittavat muutokset voitaisiin säätää tarkentamalla jo olemassa olevia 87 pykälää ja 87 a pykälää. Esitetyillä muutoksilla tiedonsaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskeva sääntelykokonaisuus näyttäisi muodostuvan hankalasti hahmotettavaksi ja toimeenpantavaksi.

Turunen Marjukka
Kansaneläkelaitos