

Asia: VN/650/2022

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kelan lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi toimeentulo-tuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kelan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Tässä lausunnossa kuvataan ensin Kelan yleisiä näkemyksiä esitykseen liittyen, tämän jälkeen käydään läpi Kelan kannatettavina pitämiä uudistusesityksiä ja sen jälkeen kommentoidaan niitä osioita, joita Kela ei pidä kannatettavina. Liitteessä on ehdotuksia pykäläkohtaisiksi tarkennuksiksi.

Yleistä

Nykytilan kuvaus sisältää kohtia, jotka eivät vastaa todellista tilannetta toimeenpanossa ja asiakasrajapinnassa. Tekstissä toistetaan näkemyksiä siirron toimeenpanon alkuvaiheesta kertoneista selvityksistä. Näihin viittaamalla hallituksen esitys korostaa epäkohtia, joita Kela-siirto alkuvaiheessa aiheutti. Esitys jättää vähäiselle huomiolle Kela- siirron positiiviset vaikutukset asiakkaille sekä toimeenpanon kehittymisen alkuvaiheen jälkeen. Kelan näkemyksen mukaan nykyinen toimeenpanorakenne sisältää vahvuuksia, joita esityksessä ei ole käsitelty ja jotka voidaan jopa osin menettää, mikäli esitys hyväksyttäisiin esitetystä muodosta. Nykytilannetta kuvaava osio, esityksen yleisperustelut, vaihtoehtojen esittely sekä osin vaikutusten arviointi ovat täysin irrallisia suhteessa esityksen sisältämiin ehdotuksiin. Yhteistyövelvoitetta lukuun ottamatta Kelalle tai toimeenpanoon laajemmin ei esitetä työvälineitä, joilla toimeenpanossa ja asiakasrajapinnassa kohdattaviin haasteisiin voitaisiin puuttua. Tällaisia työvälineitä olisivat mm. asiakkaan oman toimintavelvoitteen selkiyttäminen, perusosan kehittäminen vastaamaan nykypäivän olosuhteita, perustoimeentulotukioikeuden määräytymisen sekä vähimmäissisällön täsmentäminen, perustoimeentulotuen kattaman menopohjan laajentaminen sekä laista selkeästi ilmenevä harkintavalta poiketa määritetyin kriteerein laskelman lopputulemasta. Näillä toimenpiteillä

voitaisiin tavoitella tilannetta, jossa asiakas saisi taloudellisen tuen Kelasta ja palvelut hyvinvointialueilta. Kela ei pidä mielekkäänä, erityisesti perustoimeentulotuen Kela- siirron jälkeen tilannetta, jossa asiakkaat joutuvat edelleen asioimaan kahden toimijan kanssa sellaisissakin tilanteissa, joissa varsinaista sosiaalihuollon palveluiden tarvetta ei ole. Esityksessä ei esitetä mitään muutoksia toimeentulotuen tukirakenteeseen tai tuen osien sisältöihin. Kela kiinnittää huomiota siihen, että nämä ovat lainsäädännön kohtia, joita ei ole osin uudistettu vuosikymmeniin.

Esityksessä tuodaan esiin myös sitä, että toimeentulotuen yhteys sosiaalihuoltoon on tuen ominaisuus. Tältä osin olisi ollut perusteltua käsitellä asiaa eritellymin toimeentulotuen eri tukimuotojen osalta. Ehkäisevän ja täydentävän tuen kosketuspinta sosiaalihuollon muuhun toimintaan ja harkintaan on jo tukien luonteen ja määräytymisperusteiden johdosta toisenlainen kuin perustoimeentulotuen. Perustoi-meentulotuen osalta olisi myös perusteltua tuoda esiin esityksessä tuen yhteyttä Kelan hoitamaan perus-turvaan. Käytännössä jokaisella perustoimeentulotuen saajalla on jokin yhteys muuhun Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan, mutta vain vähemmistöllä tuen saajista on tarvetta sosiaalihuollon palveluihin. Kelan perustoimeentulotuen toimeenpano ei myöskään käytännössä millään tavoin estä tai rajoita kuntaa tai jatkossa hyvinvointialuetta tavoittelemasta palvelutarpeesta olevia asukkaita tai muutoin toimimasta sosiaalihuollon palveluiden osalta. Lisäksi on mahdollista, että sellaisellakin Kelan asiakkaalla on yhteys ja tarve sosiaalihuollon palveluihin, joka ei ole toimeentulotuen asiakkaana ja tuen tarpeessa. Tämäkin korostaa sitä, että Kelan toimeenpanon kokonaisuuden ja sosiaalihuollon toiminnan välinen yhteys on muutakin kuin toimeentulotuen käsittelyyn liittyvää. Lisäksi perustoimeentulotuen saajilla on yhteyspintoja paljolti muihin palveluihin kuin sosiaalihuollon palveluihin. Asiakkaiden tilanteita tulisi lainsäädännön kehittämisessä tarkastella monipuolisemmin.

Esityksessä tuodaan esiin, että palveluiden saatavuus heikentyi Kela- siirron myötä niillä, jotka halusivat asioida kasvokkain tutun virkailijan kanssa. Esityksessä tuodaan myös esiin näkemys päätöksenteon etäännyttämisestä yksittäisestä asiakkaasta. Kelan näkemyksen mukaan on epäselvää, mihin asiointiin arvi-ossa viitataan ja mihin tietoon johtopäätökset perustuvat. Koska aiemmalta kunta-ajalta ei ole saatavissa vertailutietoa, tällaisten johtopäätösten esittäminen ei ole ongelmaton. Eri kuntatoimijoiden välillä on ollut ja on edelleen eroja toiminnan, ml. asiointin järjestämisessä. Kelan käsityksen mukaan jo ennen Kela- siirtoa kuntien viranhaltijoiden saavutettavuuteen sekä toimeentulotuen käsittelyyn ja sen yhteyteen sosiaalityöhön on liittynyt haasteita. Kasvokkain asiointi on mahdollista myös Kelan kanssa asioides-sa, eikä Kela muutoinkaan jaa yksioikoista näkemystä toiminnan etäännyttämisestä asiakkaasta.

Esityksessä todetaan, että tuen myöntämisen jakautuminen kahdelle viranomaiselle hankaloittaa ja hidastaa yhteistyötä. Esitettyä näkemystä ei esityksessä perustella, eikä Kela tällaisenaan jaa tätä näkemystä. Esityksessä ei myöskään tuoda esiin sitä, mikä vaikutus käsittelyn hankaluuksiin on toimeenpanijoiden esiin nostamalla lainsäädännön puutteilla (mm. lainsäädännön ajantasaisuus ja tarkkarajaisuus sekä puut-teet tiedonkulun sääntelyssä). Kelan näkemyksen mukaan perustoimeentulotuen Kela- siirron jälkeen Kelan ja kuntien välinen yhteistyö on tiivistynyt merkittävästi aiemmasta ja yhteisten asiakkaiden tukia ja palveluita toimeenpannaan ja toimintaa kehitetään nyt kokonaisuutena paremmin yhdessä. Kelan näkemyksen mukaan se, että viranomaiset pystyvät toimimaan oman tehtävänsä osalta tehokkaasti ja tuomaan yhteisen asiakkaan asioiden hoitoon oman erityisosaamisensa parhaimmillaan tehostaa toimintaa ja parantaa lopputuloksen laatua asiakkaalle. Kela kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka lainsäädännössä kunnista puhutaan yhtenä viranomaisena, on kuntatoimijoita kuitenkin useita satoja erilaisia ja kunnilla erilaisia toimintatapoja, työvälaineitä sekä tulkintoja. Kela- siirron myötä perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi valtakunnalliselle toimijalle, joka toisin kuin aiemmin, hoitaa nyt valtaosan

asiakkaista toimeentuloa turvaavien etuusasioiden kokonaisuuden yhdessä kokonaisuudessa perustoimeentulotuen kanssa. Kela myös tuo huomiona esiin, ettei toimeentulotuki ole lainkaan ainoa asiakokonaisuus sosiaaliturvan piirissä, jossa toimeenpanon vastuita on jaettu toimijoiden kesken. Kelan näkemyksen mukaan tyypillisin huoli toimijoilla, jotka hoitavat yhteisen asiakkaan asiaa, liittyy tiedon liikkumiseen toimijoiden välillä.

Esityksessä tuodaan esiin, että perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki liittyvät tiivistä toisiinsa. Tähän liittyen olisi esitykseen perusteltua lisätä tilastotietoa siitä, miten yleistä ko. tukien saaminen samanaikaisesti todellisuudessa on, eli miten harvinainen tai yleinen tukien välinen yh-teys on nimenomaan asiakkaiden kannalta. Tämä loisi osaltaan kontekstia siihen, minkälaista tukien kokonaisuutta ollaan uudistamassa ja minkälainen on se asiakasryhmä, jolle tuet muodostavat aidosti kokonaisuuden. Esimerkiksi huhtikuussa 2022 Kela on siirtänyt kuntiin hakemuksia 5478 kappaletta. Vuonna 2021 hakemuksia siirrettiin kuntiin 76 601 kappaletta. Vertailun vuoksi Kela teki 118 565 perustoimeentulotukiratkaisua huhtikuussa 2022 ja vuonna 2021 ratkaisuja tehtiin yhteensä n. 1,7 miljoonaa kappaletta.

Vaikka esityksessä tuodaan esiin tuen osien liityntää toisiinsa, esityksessä ei ole kuvattu sitä, miten kunnissa tällä hetkellä käsitellään täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Ottaen huomioon esitykselle asetetut tavoitteet, mainitun kaltainen nykyhetken tarkastelu olisi ollut perusteltu, joskaan sillekään ei ole löydettävissä liittymäkohtaa ehdotetuissa pykälämuutoksissa, jotka eivät joko koske täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämistä tai muutoksien vaikutuksia näihin ei ole kuvattu. Aiemmin, ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa, kunnissa etuuskäsittelijät saattoivat tehdä päätöksiä myös täydentävästä toimeentulotuesta. Kelalla ei ole tiedossa, millä tavoin täydentävän toimeentulotuen toimeenpano on kunnissa tällä hetkellä toteutettu tai miten se aiotaan toteuttaa tulevaisuudessa hyvinvointialueilla. Täydentävän tuen piiriin kuuluu kuitenkin edelleen menoeriä, joiden osalta arviointi ei selkeästi edellytä sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan harkintaa ja arviointi on osin päällekkäistä muiden toimeentulotuen osien kanssa. Näin ollen esityksessä olisi perusteltua arvioida erityisesti asiakkaiden näkökulmasta myös sitä, minkä toimeentulotuen osan ratkaisun yhteydessä näiden menoerien käsittelyn olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa.

Esityksessä kuvaillaan Kela-siirron vaikutuksia nk. tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta ei ole esitetty määritelmän sisältöä tai käytännön esimerkkejä sen toteutumisesta. Kela kiinnittää edelleen myös tältä osin huomiota siihen, ettei kunta-aikaisesta toimeenpanosta ole riittävää vertailutietoa saatavilla muutoksia koskevien johtopäätösten tekemiseen ja että kunta-aikaiseen toimeenpanoon on liittynyt haasteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Yksi perustoimeentulotuen toimeenpanon Kela siirron keskeisistä perusteista oli nimenomaan yhdenvertaisuuden puutteellinen toteutuminen. Kelan näkemyksen mukaan Kela-siirron myötä yhdenvertaisuuden on todettu lisääntyneen. Kelan näkemyksen mukaan olisi varsin yllättävä lopputulema, mikäli yhdenvertaisuuden perustoimeentulotuen yhteydessä voidaan katsoa lisääntyneen, mutta samalla nk. tosiasiallisen yhdenvertaisuuden heikentyneen.

Perustoimeentulotuen myöntäminen on valtakunnallisen toimijan toimeenpanossa alueellisesti yhdenvertaisempaa kaikille, myös heikoimmassa asemassa oleville. Lisäksi esimerkiksi muutoksen seurauksena todetun alikäytön vähenemisen voinee ajatella kohdentuneen ainakin osin, juuri tähän tarkemmin määrittelemättömään asiakasjoukkoon. Tältä osin muutos on oletettavasti näiden henkilöiden kohdalla tosiasiasa parantanut myös henkilöiden yhdenvertaisuutta sen tarkemmasta määritelmästä riippumatta. Myös ohjautumisen perustoimeentulotuelta muuhun sosiaalihuoltoon on luonnollisesti yli-päänsä perustoimeentulotuelle siirtymisen myötä ko. asiakkailla parantunut, ei heikentynyt. Samoin mm. Kela-asioiden hoitaminen kokonaisuutena on parantanut suhteessa

enemmän juuri sellaisten henkilöiden asioiden hoidon osalta, joilla on enemmän Kelassa hoidettavia asioita. Samoin perustoimeentulotuen käsittelyaikojen aiempaa paremman yhdenvertaisuuden ja lainmukaisuuden voi ajatella palvelevan suhteessa enemmän juuri sellaisten henkilöiden asemaa, joiden toimeentulo riippuu muista enemmän perustoimeentulotuesta. Esityksessä esitetty näkemys tuntuisi lepäävän sen oletuksen varassa, että heikoimassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuus perustuu merkittävästi osin perustoimeentulotuen ja sosiaalityön yhteyteen ja että siirron myötä tämä yhteys olisi heikentynyt. Kela tuo käsityksensä esiin, että näkemyksiä tämän yhteyden heikentymisestä on tuotu esiin jo ennen Kela-siirron toteutumista ja että myös sosiaalityön parissa tapahtuvat muutokset ja kehittäminen vaikuttavat rahallisten tukien ja sosiaalihuollon palveluiden yhteyteen.

Esityksessä käsitellään jossain määrin myös harkinnan käyttöä toimeentulotuen ratkaisemisessa sekä sosiaalialan ammattilaisten näkemysten huomioimista ratkaisujen tukena. Kela tuo näkemyksensä esiin, että se jo nykyisellään hyödyntää sosiaalityön ammattilaisten näkemyksiä. Kelan havainto on ollut, että siltä osin kuin näkemyksille on tarve ja sellaisia on saatavilla, niillä on tosiasiallista lisäarvoa perustoimeentulotuen käsittelyyn. Perustoimeentulotuen käsittelyssä tilanteet, joissa sosiaalityön näkemys on tarpeellinen ovat kuitenkin asiakasryhmän sekä käsiteltävän asian osalta varsin kohdennettuja. Näkemysissä on paikoin nähtävissä alueellisia eroja ja paikoin myös saman kunnan sisällä sosiaalityöntekijöillä voi olla näkemuseroja siinä, millaisia yleisiä tulkintoja toimeentulotuesta tulisi soveltaa. Kela nostaa tältä osin esiin Kela-siirron tavoitteen parantaa alueellista yhdenvertaisuutta perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Tämä on käytännössä tarkoittanut mm. menettelyiden sekä tulkintojen yhdenmukaistamista. Kelan tulkinnat perustoimeentulotuesta ovat alueellisesti yhdenvertaisia, mikä harkintaa koskevissa aiemmissä tarkasteluissa on osin tulkittu puutteeksi yksilökohtaisuudessa. Kelan näkemyksen mukaan harkinnan käytön yksilökohtaisuutta ja toisaalta viranomaistoiminnalle asetettua vaatimusta toiminnan yhdenvertaisuudesta, tulisi esityksessä tarkastella tarkemmin yhdessä. Kelan näkemyksen mukaan erot perustoimeentulotuen käsittelyssä ja ratkaisujen lopputuloksissa asiakkaiden välillä tulisi aina pystyä perustelemaan joko lainsäädännöllä tai asiakkaiden olosuhteiden eroilla. Asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien tulisi aina perustua lakiin ja viranomaistoiminnan tulee olla lain soveltamisessa yhdenvertaista asiakkaiden kesken. Kelan näkemyksen mukaan em. perustuen esityksessä olisi tarpeen arvioida tarkemmin sitä, mikä merkitys lopulta voidaan antaa perustoimeentulotuen ratkaisuvastuusta erilliselle kunnan tai hyvinvointialueen sosiaalityöntekijän ammatilliselle harkinnalle.

Kela tuo myös esiin omasta kehittämistoiminnasta sen, että Kelan perustoimeentulotukipäätösten sisältö ja rakenne on uudistettu kokonaisuudessaan vuoden 2021 lopussa. Tämän voidaan olettaa vähentävän päätösten sisältöä koskevia yhteydenottoja. Kelan näkemyksen mukaan kokonaisratkaisumääriin nähden tapauksia, joissa Kelan päätösten sisältöä selvitellään kunnassa, on vähän. Esityksessä tuodaan lukuina esiin vuosien 2016, 2017 sekä 2020 kantelumääriä. Kelan näkemyksen mukaan muutoksenhaun määrissä tai muuttuneiden tapauksien osuuksissa tai kantelumäärien kehityksessä ei ole pääteltävissä merkittäviä haasteita harkinnan käytössä. Kanteluiden määrä on ollut Kela-siirron alkuvaiheen jälkeen huomattavasti laskussa ja Kelan käsityksen mukaan kantelumäärät ovat viime vuonna olleet samalla tasolla kuin ennen Kela-siirtoa. Kela seuraa sekä muutoksenhaun että kanteluiden tilastoja ja sisältöjä tarkoin ja muokkaa toimintaansa jatkuvasti myös näiden havaintojen pohjalta. Kelan näkemyksen mukaan pääosin haasteet perustoimeentulotuen toimeenpanossa ovat nykyään samoja, joita on nostettu esiin jo ennen Kela-siirtoa.

Kela korostaa osaltaan sitä, että merkittävin juurisyy erinäisiin haasteisiin toimeentulotuen toimeenpanossa on toimeentulotuen tarpeessa olevien asiakkaiden suuri määrä. Viimesijaisen toimeentulotuen käsittely on mille tahansa toimijalle resursseja sitovaa toimintaa ja mitä enemmän asiakkaita on, sitä haastavammaksi tukien ja palveluiden yhteensovittaminen käytännössä muodostuu. Valtakunnallinen perustoimeentulotuen toimeenpano mahdollistaa erityisesti nykyisillä hakemusvolyyymeilla parhaalla mahdollisella tavalla hakemusten sujuvan käsittelyn.

Vaikutusten arviointi

Kelan näkemyksen mukaan esityksen vaikutuksia asiakkaisiin sekä toimeenpanoon ei ole arvioitu riittävästi. Toimeenpanon rahoituksen osalta ei ole selkeää kuvaa, mitä muutokset tarkoittaisivat rahoitustarpeen kannalta. Kelan näkemyksen mukaan esityksen toteuttamisen riskejä samassa aikataulussa sote- uudistuksen ja hyvinvointialueiden toiminnan aloituksen kanssa sekä ylipäänsä vaikutuksia toimeenpanijoille ei ole arvioitu riittävästi.

Esityksen vaikutuksissa viranomaisten toimintaan tuodaan esiin, että esityksen keskeisin vaikutus olisi yhteistyön tiivistäminen toimijoiden välillä. Kela katsoo, että sen ja kuntien välillä viime vuosina tapahtunut yhteistyön kehittyminen on jo toteuttanut nykylainsäädännön puitteissa merkittävää yhteistyön kehittämistä. Käytännön toiminnan kannalta ehdotuksen kannatettavat yhteistyötä koskevat muutosehdotukset pääosin ainoastaan vakiinnuttavat jo tehtyä kehitystyötä lain tasolle, eivät niinkään tuota toimijoille uusia toimintamahdollisuuksia.

Esityksessä tuodaan esiin, että sen keskeisin kohdejoukko, jolle parannuksia esitetään ovat kaikkein heikoimmassa asemassa olevat asiakkaat. Tätä kohdejoukkoa eli heikoimmassa asemassa olevia ei ole esityksessä mitenkään määritelty eikä kohdejoukon suuruutta ole mitenkään kuvattu. Sosiaaliturvan kokonaisuuden kannalta jo sitä, että henkilö tukeutuu viimesijaiseen tukeen, voidaan pitää yhtenä määritelmänä kaikkein heikoimmassa asemassa olemiseen. Esitys tavoittelee muutoksia johonkin toimeentulotuen saajien osajoukkoon, joka jää määrittelemättä. Näin ollen on mahdoton arvioida esityksen mahdollisia asiakasvaikutuksia tai vaikutuksia toimeenpanijoille. Esityksessä tuodaan esiin ajatus, että heikoimmassa asemassa olevien kotitalouksien kohdalla ei ole havaittavissa, että haavoittuvuus kohdistuisi erityisesti johonkin sukupuoleen. Kirjaus viittaisi siihen, että esitystä laadittaessa olisi ollut käytössä jonkinlainen tietopohjaa, jolla kohdejoukkoa on pyritty määrittelemään. Kelan näkemyksen mukaan olisi ollut perusteltua avata tätä kohdejoukon määrittelyä tarkemmin esityksessä, jotta syy-yhteyksiä esitettyjen muutosten sekä asiakasvaikutusten arviointien kesken pystyisi arvioimaan. Kelan näkemyksen mukaan esityksessä tai sitä edeltäneessä valmistelussa ei ole tuotu esiin sellaista tietoa, jonka pohjalta voitaisiin arvioida esimerkiksi sitä, mikä merkitys nimenomaan toimeentulotukitoiminnalla on kohdejoukoksi nimettyjen heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden aseman parantamiseen. Kelan näkemyksen mukaan toimeentulotuen toimeenpanoon ei tule asettaa sellaisia odotuksia, joita toimeentulotuen toimeenpanossa ei voida toteuttaa. Kelan näkemyksen mukaan on oletettavaa, että heikoimmassa asemassa olevien kohdalla muulla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulla on aseman parantamisen kannalta olennaisempi merkitys kuin toimeentulotuen toimeenpanolla. Kela pitää myös, etenkin ilman tarkempaa kohdejoukon määrittelyä todennäköisenä, että po. asiakkaat ovat jo tälläkin hetkellä Kelan ja sosiaalihuollon yhteis-asiakkuudessa. Kela arvioi esitettyjen ehdotusten potentiaaliset vaikutukset näin ollen ylipäänsä vähäisiksi. Kelan arvion mukaan kustannukset sekä työmäärä toimeenpanossa Kelassa ja sosiaalihuollossa voivat lisääntyä ilman asiakkaille näkyviä merkittäviä parannuksia.

Esitys käsittelee Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä. Esitykseen olisi vähintäänkin hyvä kuvata perustietoa yhteistyön määristä, esimerkiksi sitä, paljonko erilaisia ilmoituksia Kelasta kuntiin

tehdään. Näiden ilmoitusten toimivuutta olisi hyvä arvioida osana uudistusta ja arvioida kohdentuuko erityisesti sosiaalityön resurssi oikeiden tapausten käsittelyyn nykyisten lakisääteisten ilmoitusten määrittelyjen perusteella. Esityksessä tuodaan yleisesti esiin myös sosiaalihuoltolain 41 §. Koska esityksen tavoitteena on heikoim-massa asemassa olevien tukeminen, olisi ollut luonnollista, että tämän pykälän soveltamisesta olisi esityksessä esitelty tarkemmin tietoa sekä arviota siitä, mitä uutta viittaus jo voimassaolevaan sosiaalihuollon sääntelyyn voisi tuottaa.

Esityksessä ei käsitellä vaikutusten osalta lainkaan asiakkaiden alueellista yhdenvertaisuutta ja muutos-ehdotusten vaikutusta yhdenvertaisuuteen. Esityksen merkittävimpiä ehdotuksia on kuitenkin lausunto-menettely, jonka nimenomaisena tarkoituksena olisi lisätä sosiaalityön näkemysten painoarvoa perus-toimeentulotuen käsittelyssä. Kelan näkemyksen mukaan esitykseen liittyy tältä osin riski siitä, että alueellisen epätasa-arvo lisääntyisi menettelyn seurauksena. Kelan näkemyksen mukaan asiaa tulisi arvioida esityksessä. Kelan näkemyksen mukaan ennen lainsäädännön muutoksia tältä osin, tulisi myös odottaa hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta. Vasta tällöin voidaan arvioida sitä, mitkä ovat alueiden tosiasialiset mahdollisuudet lisätä toimeentulotuen toimeenpanoa koskevaa yhteistyötä tai tuottaa ehdotuksen mukaisia lausuntoja. Hyvinvointialueiden tulisi voida ottaa kantaa siihen, minkälaiset menettelytavat alueiden itsensä mukaan olisivat aidosti tehokkaita ja tarpeellisia.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä mainitaan, ettei sillä ole välittömiä vaikutuksia väestö-ryhmien tai kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Lisäksi esityksessä todetaan, ettei siinä ehdoteta muutoksia toimeentulotuen myöntämiseen liittyviin keskeisiin aineellisiin säännöksiin, ja että vaikutukset julki-seen talouteen ovat vähäiset. Kela katsoo, että jo pelkästään näillä perusteilla esitystä ei voida pitää toimeentulotukilainsäädännön tarvitsemana kokonaisuudistuksena. Toisin kuin esityksessä todetaan, Kelan näkemyksen mukaan sosiaalihuollon järjestämisvastuun siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille ei myöskään säädetä tässä esityksessä. Toisin kuin esityksessä tältä osin vaikutusten osalta todetaan (ja vaikka kyse ei ole tämän esityksen vaikutuksista) Kela pitää todennäköisenä sitä, että sosiaalihuollon toiminnan vaihtuminen tulee vaikuttamaan täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen käsittelyyn sekä näiden tukien soveltamiskäytäntöihin niitä yhdenmukaistamalla. Kelan näkemyksen mukaan sote-uudistuksella ei ole välittömiä vaikutuksia perustoimeentulotuen käsittelyyn, mutta välillisiä vaikutuksia saattaa jossain määrin ilmetä. Esimerkiksi Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyömuodoissa saattaa tulla alueil-la muutoksia. Myös esimerkiksi alueelliset erot sosiaalityöntekijöiden Kelaan toimittamisessa arvioissa saattavat vähentyä. Myös asiakkaille tarjottavien palveluiden saatavuus sekä sisältö saattavat muuttua, millä voi olla vaikutusta myös asiakkaiden perustoimeentulotuen sekä muiden Kelan etuuksien tarpeeseen.

Kela kiinnittää ns. tulottomien asiakkaiden osalta huomiota siihen, että näiden asiakkaiden kannalta olennainen merkitys on työvoimahallinnon sekä koulutuspoliittisilla palveluilla sekä toimenpiteillä. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystaloudet ovat olennaisessa roolissa, osalle tähän joukkoon kuuluvista. Yhteistyön tulee jatkossa toimia työvoimahallinnon, kuntien, hyvinvointialueiden ja Kelan kesken. Lisäksi olennaisessa roolissa on se, miten ensisijaisten etuuksien sekä viimesijaisen toimeentulotuen saamisen-dot toimivat yhteen. Kelan näkemyksen mukaan selkeänä yhteisenä tavoitteena tulisi olla tulottomien, erityisesti nuorten asiakkaiden määrän vähentäminen. Tulottomien kohdalla mahdollisuus hakea toimeentulotukea ensisijaisten etuuksien sijaan sekä palveluiden saatavuus ja vaikuttavuus ovat Kelan näkemyksen mukaan huomattavasti olennaisempia kysymyksiä kuin ne, joita esitys nyt käsittelee. Kelan näkemyksen mukaan tulottomien parissa tehtävä yhteistyö itsessään ei riitä ratkaisemaan asiakkaiden haasteita tai tarjoa muutosta siihen, miten tulottomuudesta siirrytään eteenpäin. Kelan näkemyksen mukaan esitys ei

ota selkeästi kantaa siihen, mitä tulottomien kohdalla tulisi muutoksena toteutua ja millä keinoilla itse tulottomuuteen tulisi puuttua. Kela näkee asiassa periaatteellisesti haastavia peruskysymyksiä mm. viimesijaisen ja ensisijaisen järjestelmän välisestä suhteesta, palveluiden sisällöistä sekä järjestelmän velvoitteista, joita ei voida ratkoa toimeenpanijoiden toimeenpanon yhteydessä esimerkiksi toimi-joiden kesken yhteisesti sopimalla.

Kela kiinnittää taloudellisten arvioiden osalta huomiota siihen, ettei esityksessä esiin tuotujen tietojen perusteella synny varmuutta siitä, että muutokset olisivat budjettineutraaleja. Lisäksi esitetyt muutokset eivät sinällään takaa sitä, että pidemmälläkään aikavälillä täydentävän ja ehkäisevän tuen hallinnolliset kustannukset tulisivat pienemmään. Esityksessä ei käytännössä muuteta näiden tukien käsittelyä miltään osin. Suurin muutos näiden tukien käsittelyyn toteutuu sote-uudistuksen myötä, kun tukien käsittely siirtyy harvemmille toimijoille. Toimeentulotukilain muutosten vaikutusten arvioinnin ei tulisi kuitenkaan pohjautua toisen uudistuksen aiheuttamien muutosten vaikutuksille. Kelan näkemyksen mukaan esityksen suhde muihin valmistelussa oleviin ja lähitulevaisuudessa toteutuviin uudistuksiin tulisi kuvata esityksessä huolellisemmin ja esityksen vaikutusten arvioinnin osalta pitäytyä nimenomaan po. esityksen vaikutuksissa.

Kela pitää esityksessä sen toimintaa koskevia vaikutusten arviointeja jossain määrin puutteellisina. Kela edellyttää, että jatkovalmistelussa vaikutukset Kelan toimintaan arvioidaan huolellisesti ja että mahdolliset lisätarpeet Kelan toimintamenojen osalta huomioidaan täysimääräisesti. Esityksessä tuodaan joiltain osin esiin mahdollisia esityksen vaikutuksia ensisijaisien etuuksien tarpeeseen ja käyttöön, mm. kuntoutuspalveluiden sekä eläkkeiden osalta. Kelan näkemyksen mukaan vaikutuksia ei voi esityksessä esitettyjen tietojen perusteella arvioida. Muutokset ovat periaatteessa mahdollisia myös ilman esitettyjä toimeentulotukilain pykälämuutoksia. Kyseisiä kysymyksiä ei ole Kelan kanssa arvioitu valmisteluprosessin aikana. Kelan näkemyksen mukaan ko. vaikutusten arviointi vaatisi lisää tarkastelua ehdotettujen muutosten sekä ensisijaisen järjestelmän toimeenpanon välillä.

Kela kiinnittää myös huomiota siihen, että toimeenpanijat tarvitsevat mahdollisten tietojärjestelmämuutosten osalta riittävän ajan muutosten toteuttamiselle. Kelalla ei ole tiedossa, mihin esityksessä esitetyt, Kelan tietojärjestelmäkehittämistä koskevat vaikutusten arvioinnit perustuvat.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, että asiointiin ja mm. kasvokkain tapahtuvaan palveluun toimeentulotukiasioissa kiinnitetään esityksessä huomiota ainoastaan perustoimeentulotuen käsittelyn osalta. Kelan näkemyksen mukaan asiaa tulisi esityksessä arvioida myös täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen osalta. Kelan osalta asiakkaiden asiointia tulisi tarkastella Kelan toiminnan kokonaisuus huomioiden, ei yksittäisen tuen toimeenpanon näkökulmasta.

Kela kiinnittää neuvottelukuntarakenteen osalta huomiota siihen, että toiminnan vaikutuksia toimijoille ei ole esityksessä käsitelty. Kelan toiminta on valtakunnallista, mutta toimeenpanon käytännön työ jakaantuu sen sisällä tällä hetkellä viidelle asiakaspalvelun sekä ratkaisutoiminnan toiminta-alueelle. Kuitenkin neuvottelukuntia aiotaan perustaa 22. Tämä tarkoittaisi Kelan näkökulmasta sen eri toiminta-alueilla useisiin erillisiin neuvottelukuntiin osallistumista. Kelan näkemyksen mukaan neuvottelukuntiin sisältyy laajempiakin ongelmia, mutta sitäkin ei esityksessä avata, miksi on valittu näin hajanainen neuvottelukuntarakenne. Toimeentulotukitoiminnan osalta olisi esimerkiksi voitu antaa painoarvoa myös sille, että Kela hoitaa valtaosan toimeentulotukitoiminnasta. Lisäksi alueellisten toimijoiden tuominen saman pöydän ääreen on yleisesti ottaen hallinnollisesti sekä toiminnan kehittämisen kannalta yleensä järkevää. Näin toimitaan jo nykyisin. Ehdotettu neuvottelukuntatoiminta sekä -rakenne ovat Kelan näkemyksen mukaan vahvasti ylimitoitettuja, eivätkä ylhäältä pakotettuina todennäköisesti johda parhaaseen

mahdolliseen lopputulokseen. Toimeentulotuella ei ole Kelan sekä hyvinvointialueiden välillä sellaista itsenäistä merkitystä, joka perustelisi näin raskasta laissa ohjattua neuvottelukuntarakennetta. Toimeentulotuki-asiakkaila on muitakin viranomaisrajapintoja sekä usein Kelassa laajalti erilaisia etuusasioita. Toisaalta Kelan ja hyvinvointialueiden välisellä rajapinnalla hoidetaan huomattavasti laajempaa kirjoa asioita. Kela kannattaa mahdollisimman laajaa yhteistyötä sen ja hyvinvointialueiden välillä sekä erilaisten yhteistyö-muotojen omaehtoista kehittämistä. Kelan näkemyksen mukaan laajaksi paisuneen neuvottelukuntara-kenteen rinnalla olisi esityksessä tullut arvioida myös muita yhteistyön toteuttamisen vaihtoehtoja sekä esitellä nykyisiä yhteistyörakenteita, joita on jo lukuisia (mm. Kelan neuvottelukunta, Kelan toimeentulo-tukifoorumi, toimeentulotuen valtakunnallinen yhteistyöryhmä, aikuissosiaalityön verkosto sekä erilaiset alueelliset yhteistyöryhmät sekä verkostot).

Esityksessä todetaan, ettei sillä arvioida olevan mainittavia työllisyysvaikutuksia. Kela jakaa tämän näkemyksen. Kela kuitenkin haluaa kiinnittää huomiota siihen, että toimeentulotuki itsessään on yksi merkittävimäksi tunnistettu kannustinloukku sosiaaliturvajärjestelmässä. Sen saamisen yhteydessä yhdistyy usein niin taloudellinen kannustinloukku kuin byrokratia- sekä informaatioloukku. Lisäksi Kelan näkemyksen mukaan tuella on asiakkaita, joilla on työkykyä ja jotka ovat jonkin ensisijaisen etuusjärjestelmän piirissä. Usein toimeentulotuella tullaan mm. asumisen kustannusten vuoksi. Siksikin sillä, miten erilaiset etuudet yhdessä toimeentulotuen kanssa asiakkaalla toimivat, ja minkälainen kannuste työntekoon asiakkaalle etuuksien yhteisvaikutuksena syntyy, voi olla keskeinenkin merkitys myös asiakkaan edellytyksiin työllistyä. Kelan näkemyksen mukaan nimenomaan toimijoiden yhteistyöllä tulisi selvittää mahdollisuuksia vaikuttaa tähän tuen saajien suureen joukkoon ja pyrkiä vähentämään toimeentulotuen saantia ja lyhentää maksukausia ja tällä tavoin parantaa kannusteita, ohjausta sekä mahdollisuuksia työntekoon. Tämä tavoite puuttuu nyt käsittelyssä olevasta esityksestä.

Vaihtoehtojen esittely esityksen ehdotuksille

Kelan näkemyksen mukaan tässä esityksen osiossa käydään läpi vaihtoehtoja Kela-siirrolle, joka on jo toteutettu aiemmalla hallituksen esityksellä ja eduskunnan päätöksellä. Vaihtoehto-osiossa ei niinkään esitellä vaihtoehtoja niille muutoksille, joita nyt käsittelyssä oleva esitys käsittelee. Osiossa tuodaan esiin myös näkemys, että perustoimeentulotuki olisi vain välillisesti osa sosiaalihuoltoa, johtuen etuuden toimeenpanijasta. Kelan näkemyksen mukaan tuen roolia ei voi määrittellä näin suoraviivaisesti tai ainakaan yksinomaan toimeenpanijan mukaan. Kela toimeenpanee kaikkia sen vastuulle kuuluvia etuuksia ja palveluita laissa säädetyn mukaisesti ja sisältöisinä.

Kelan näkemyksen mukaan toimeentulotukea on syytä kehittää ja erilaisia vaihtoehtoja miettiä laajalaisesti. Esimerkiksi toimeentulotuen eri osien (perus, täydentävä ja ehkäisevä) sisältöjä voitaisiin kehittää, tuen osia tai sisältöjä yhdistää ja kohdennuksia tehostaa. Toimeenpanorakenne on vastikään uusittu ja se uudistuu jälleen sote-muutoksen myötä. Toimeenpanorakenteella ei voida vaikuttaa toimeentulo-tukiasiakkaiden kannalta merkittävimpiin haasteisiin. Kelan näkemyksen mukaan nyt olisi ollut oikea hetki uudistaa erityisesti perustoimeentulotukea laajemmin, koska sote-uudistus ei vaikuta niin laajalti Kelan toimintaan. Kela toivoo, että erilaisia kehittämis ehdotuksia käsiteltäisiin vielä esityksen jatkovalmistelun yhteydessä yhteistyössä toimijoiden kesken.

Lain voimaantulo

Esitetyt muutokset on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Kela kiinnittää huomiota siihen, että esitys vaatii kokonaisuutena vielä niin paljon lisävalmistelua, että käytännössä mahdollisuudet muutosten toteutukselle edes osittain 1.1.2023 lukien ovat vähäiset. Siltä osin kuin esitetyt

muutokset tulisivat tarvit-semaan tietojärjestelmäkehittämistä, Kela tarvitsee lähtökohtaisesti vähintään puoli vuotta ja mielellään pidemmän ajan muutosten toteutukselle. Kela kiinnittää huomiota siihen, että sosiaaliturvaan liittyvää muuta valmistelua ja lainsäädännön muutoksia on käynnissä runsaasti.

Kannatettavat asiat

Kela kannattaa esityksessä mainittuja tavoitteita parantaa heikoimmassa asemassa olevien asemaa sekä yhteistyötä ja tiedon kulkua viranomaisten välillä.

Yhteistyömenettely

Kelan mahdollisuuksia tukea erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä on rajoittanut osaltaan mahdollis-tavan lainsäädännön puuttuminen. Nykylain yleinen velvoite Kelan ja kuntien velvollisuudesta tehdä yh-teistyötä ei ole konkreettista toimintaan ohjaava tai mahdollistava säännös.

Lainsäädännöstä johtuvia yhteistyön ongelmia ovat olleet mm. Kelan hakemuksen vireilläoloon perustuva tiedonsaanti- ja toimintaoikeus suhteessa viranomaiskumppaneiden tietoihin ja toimintaan, ennakoivan ja aktiivisen roolin mahdollistavan sääntelyn puuttuminen sekä suostumusperusteisen yhteistyötoimin-nan sekä tiedonvaihdon epämääräinen sääntely. Ehdotuksen 14 e §:ssä säädetään Kelan ja hyvinvointi-alueen yhteistyöstä asiakkaan suostumuksella. Lainkohdan viittaussäännös asiakastietolain 47 §:n mah-dollistaa myös tässä moniammatillisessa työssä kerättyjen tietojen tallentamisen Kelan ja hyvinvointialu-eiden järjestelmiin. Säännös mahdollistaa myös yhteistyötä helpottavan työvälineen rakentamisen, jolloin asiakkaan asiaa voitaisiin hänen suostumuksellaan edistää kahdensuuntaisen tiedonvaihdon keinoin. Yhteistyömenettelyä koskeva säännös ja tiedonvaihdon tallentamisen mahdollistava sääntely ovat esityk-sen selkeimpiä parannuksia nykytilaan.

Vakuusmenettelystä säätäminen

Toimeenpanon sujuvuuden sekä rahana annettuihin vuokravakuuksiin liittyvien käytännön ongelmien ja epäselvyyksien välttämiseksi pidetään erittäin tärkeänä, että vakuus voidaan jatkossa esityksen mukaises-ti antaa maksusitoumuksena rahavakuuden sijaan. Vakuuden maksaminen rahana on ollut ongelmallista, koska tällöin on sidottu yhteiskunnan varoja menoon, joka ei ole vielä realisoitunut eikä välttämättä tule lainkaan realisoitumaan. Ei ole myöskään ollut tarkoituksenmukaista säilyttää julkiseen sosiaaliturvaan tarkoitettuja rahoja vuokranantajien tileillä. Kelalla julkisena toimijana on luotettavuus ja rahavarat, joi-den nojalla vakuuden realisoituessa vakuuden antajan maksukyvyttömyyttä tai luotettavuutta ei ole syytä epäillä.

Vuonna 2021 rahavakuus myönnettiin 1446 vuokranantajalle, yhteensä 1 245 167 euroa. Maksu-sitoumuksina vuonna 2021 vakuus annettiin 32 528 vuokranantajalle, yhteensä 33 241 329 euroa. Tilas-toista havaitaan selkeästi, että yhä useampi vuokranantaja vaatii vakuuden rahana. Kelassa oli joulukuus-sa 2021 avoimena olevia rahavakuuksia 3 048 420 euroa.

Ansio- ja etuustulojen kohtelu

Nykytilassa kertaluonteisten etuus- ja ansiotulojen kohtelu on ollut erilainen. Erolle ei ole ollut perustel-tua syytä. Uudessa esityksessä käsittely yhdenmukaistetaan. Jatkossa sellainen tulo, joka ei ole ollut tie-dossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos

toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jolle sitä voida pitää koh-tuuttomana.

Esityksen erityiset kehittämiskohteet

Lausuntoprosessi

Kelan näkemyksen mukaan ehdotettu menettely olisi turha sääntelyä ja byrokratiaa, joka pahimmillaan toimisi tarkoitustaan vastaan ja saattaisi sitoa erityisesti sosiaalihuollon resursseja pois varsinaisesta yh-teistyöstä. Menettely saattaisi olla myös asiakkaalle epäselvä, kun selkeää käsitystä asian lopullisesti rat-kaisevasta viranomaisesta ei enää olisi.

Neuvottelukunnat

Kela ei näe tarvetta 22 neuvottelukunnalle toimeentulotukiasioihin näin pienessä maassa. Kelan ja hyvin-vointialueiden yhteistyö koskettaa laajempaa kokonaisuutta kuin vain toimeentulotukea ja yhteistyön tekemiselle on olemassa parempia muotoja kuin jäykät ja byrokraattiset neuvottelukunnat, joiden toimi-valta, tehtävät ja vastuut jäävät lisäksi ehdotetulla tavalla säädettyinä epäselviksi.

Tuen myöntämiseen ja laskelmaan liittyvä harkinta

Tuen määrä perustuu laskelmaan. Ehdotuksen laskelmaa koskevasta sanamuodosta ei ilmene mahdolli-suutta harkita tuen määrää laskelmasta poikkeavasti. Perusteluihin avattu harkintavalta ei nyt ilmene pykälästä lainkaan. Tämä tulisi ehdottomasti korjata. Asia on erityisen merkityksellinen mm. terveyden-huollon menoissa kuten lääkkeet. Jos asiakkaan perustoimeentulotuen laskelma on ylijäämäinen, vaikka hänellä ei todellisuudessa ole varoja, asiakas joudutaan ohjaamaan sosiaalihuoltoon, jotta hän voisi saa-da sairauteensa välttämättömän lääkkeen. Vastaava tilanne liittyy myös palveluasumisen maksuihin, jot-ka sisältävät muita kuin perustoimeentulotuen piiriin kuuvia menoeriä. Palvelumaksusta voidaan huomi-oida enintään hyväksyttävät menot ja jos niitä ei voida laskulta eritellä, mikään osa maksusta ei ole hy-väksyttävissä. Näissä tapauksissa asiakas joudutaan ohjaamaan sosiaalihuollon asiakkaaksi sellaisissakin tilanteissa joissa varsinaista sosiaalihuollon palvelun tarvetta ei ole.

Maksaminen

Esityksen sisältämää vaatimusta asiakkaan suostumuksesta maksusitoumuksen käyttöön kiireellisessä tilanteessa on ongelmallinen, sillä tämä vaarantaisi asiakkaiden toimeentulon turvaamisen. Perustoi-meentulotuen toimeenpanijana Kelalla on velvollisuus turvata vähintään asiakkaan välttämätön toimen-tulo. Kela ei pysty toteuttamaan laissa säädettyä velvollisuutta välttämättömän toimeentulon turvaami-sesta, jos asiakkaalta tulee pyytä suostumus maksusitoumuksen käyttämisestä. Esityksessä ei oteta lain-kaan kantaa esimerkiksi siihen, miten Kelan tulee toimia, jos asiakas ei syystä tai toisesta suostumusta halua antaa. Asiakkaan edun mukaista on se, että hän saa maksusitoumuksen kiireellisessä tilanteessa nopeasti.

Rahoitus ja ennakosuoritukset Kelalle

Ennakosuoritusmenettely tulisi yhdenmukaistaa vastaamaan Kelan muiden etuuksien mallia, koska lähes kaikkien muiden Kelan etuuksien ennakot maksetaan kuukausilaskutuksella. Kerralla palautettava ylijää-mä pienenee, eikä yli jäänyt raha jää Kelan tileille odottelemaan virallista tilinpäätöstä. Laskutus on mahdollista hoitaa automaattisemmin ja joustavammin kuin nykyinen ennakoiden vahvistamismenettely, mikä vaatii varsin korkean tahon päätöksentekoa.

Oikeus henkilökohtaiseen palveluun sekä asioinnin saavutettavuus

Kela kiinnittää huomiota siihen, että Kela hoitaa sosiaaliturvan toimeenpanoa huomattavasti pelkän perustoimeentulotuen toimeenpanoa laajemmin. Myös asiakkaiden tarpeet Kela-asioinnin osalta muodostavat laajemman kokonaisuuden, kuin pelkän perustoimeentulotuen osuuden. Esityksessä pyritään yksit-täisen substanssilain eli toimeentulotukilain kautta säätämään Kelan palveluun sekä asiointiin liittyvistä seikoista ja asetetaan tavoitteita ja odotuksia asioinnille. Kelan näkemyksen mukaan sitä koskevista muutoksista asioinnille tulisi säätää laajemmin kaikkien etuuksien toimeenpanoon liittyen sekä kaikki Kelan asiakkaille tarjoama palvelu ja asiointi huomioiden.

Kelan näkemyksen mukaan valitussa säätämistavassa on huomattava riski sille, että Kelan asiointi alkaa säädösten vaatimusten osalta eriytyä, mikä on haaste sekä Kelalle toimijana että Kelan asiakkaille. Kelan toimintaa on hyvin haasteellista pilkkoa toimeentulotukiasiointiin ja muuta Kelan sosiaaliturvaa koske-vaan asiointiin. Samoin asiakkaiden on haastavaa hahmottaa, miksi samaan aikaan eri asioissa asioitaes-sa, asioinnin säännöt muuttuvat. Tämä on jo nyt nähtävissä esimerkiksi toimeentulotuen muista etuuksis-ta poikkeavien muutoksenhaun sekä takaisinperinnän säännösten toimeenpanossa. Kelan näkemyksen mukaan yhdellä viranomaisella tulisi olla asiakkaisiin nähden yhdet menettelytapasäännökset, niin pitkälle kuin mahdollista.

Mm. sosiaaliturvan käsittelyn menettelytapasäännöksiä sekä tulevaisuuden asiointia koskevaa kehittämistyötä tehdään tällä hetkellä SOTU- komiteassa. Kelan näkemyksen mukaan nyt tulisikin pidättyä erillisistä muutoksista toimeentulotuen asiointiin liittyen. Esityksessä ei ole myöskään kuvattu asioinnin nykyti-lannetta, joten on esityksen perusteella vaikea hahmottaa, minkälaista muutosta pykälämuutoksilla tavoitellaan tai voitaisiin ajatella saavutettavan. Kela on myös jo kaiken toimintansa osalta sitoutunut saavutet-tavaan sekä esteettömään asiointiin.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että sen tulee tarjota palvelua niissä kanavissa, joissa asiakkaatkin ovat ja että asiakas asioi eri Kela-asioissa tyypillisesti samaa palvelukanavaa käyttäen ja kohtuullisen usein saman aikaisesti eri asioissa. Näin ollen Kelan palvelulle asetettavien vaatimusten tulisi olla johdonmukaisia ja huomioida asiakkaiden palvelutarve kokonaisuutena. Kela kiinnittää myös huomiota siihen, ettei tällä hetkellä voida vielä tietää, minkälaiseksi hyvinvointialueiden palveluverkko maanlaajuisesti muodostuu. Kela on tehnyt ja tekee jatkossakin yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa palveluiden järjestämisessä.

Kela haluaa asioinnin osalta kiinnittää huomiota tämän hetkiseen tilanteeseen, jossa yhteistyön tekeminen asiakkaan asiassa perustuu yhä useammin asiakkaan tälle yhteistyölle ja tiedon vaihdolle antamaan suostumukseen. Kelan näkemyksen mukaan mm. saavutettavuuden sekä yhdenvertaisuuden kannalta nykytilanteeseen liittyy nimenomaan tältä osin huomattavia ongelmia, joihin esitys ei ota kantaa. Kelan näkemyksen mukaan suostumusten käyttöä yhteistyön ja tiedonkulun välineenä tulisi arvioida suhteessa yhteistyötä ja tiedonkulkua koskevaan lainsäädäntöön sekä asiakkaiden perusoikeuksien, kuten oikeus sosiaaliturvaan, toteutumisen kannalta. Kelan näkemyksen mukaan lainsäädännöllä tulisi turvata yhteis-työ sekä riittävä tiedonkulku, erityisesti, jotta turvataisiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiak-kaiden sosiaaliturva-asioden hoito ja tukien ja palveluiden yhteensovitus. Suostumusperusteisessa toiminnassa asiakkaan on vaikea hahmottaa, mihin hän suostumuksensa antaa ja mikä vaikutus

suostumuksen antamisella on. Mikäli asiakas ei anna suostumusta yhteistyöhön ja tiedon liikkumiseen, hän todennäköisesti saa huonompaa palvelua kuin henkilö, joka antaa suostumuksen. Tämä aiheuttaa epätasa-arvoista asioiden käsittelyä ja saattaa haitata erityisesti sellaisten heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asioiden hoitoa ja sosiaaliturvan toteutumista, joille erilaiset päällekkäiset suostumusmenettelyt aiheuttavat ylivoimaisen byrokratia- ja informaatioloukun. Kela kiinnittää tältä osin huomiota myös siihen, että tietosuojasääntely on rajaavaa riippumatta siitä, puhutaanko kahden viranomaisen välisestä toiminnasta vai yhden viranomaisen sisällä tapahtuvasta toiminnasta, ellei tiedonkulusta ilman suostumusta ole erikseen säädetty. Kela kiinnittää myös huomiota käynnissä olevaan ns. TYP- toiminnan säädöspohjan kehittämiseen, joka tulee tulevaisuudessa tukemaan Kelan, kuntien sekä hyvinvointialueiden yhteistyötä, mutta tämän menettelyn piiriin kuuluu vain osa yhteisistä asiakkaista.

Vaikutukset tietojärjestelmiin ja toimintaprosesseihin

Viittaussäännökset asiakastietolakiin

Asiakastietolakia sovellettaisiin viittaussäännöksen perusteella useissa kohdissa. Tämä voi vaikuttaa Kelan toimintaan yllättävillä tavoilla ja oleellisesti. Muutosten mahdollisia vaikutuksia ei ole valmistelun yhteydessä arvioitu riittävällä tavalla.

Mahdollisesti muutoksia aiheuttavia kohtia ovat viitaukset 8 ja 9 §:n osalta. Kelalla ei ole täyttä varmuutta siitä vastaavatko Kelan tekniset ratkaisut lainkohtaan kirjattuja asioita. Mahdolliset muutokset voisivat olla kustannuksiltaan ja työmääriltään merkittäviä Kelalle ja tarkoittaa merkittävää käsittelyjärjestelmien ja –tapojen eriytymistä Kelassa perustoimeentulotuen sekä muun Kelan toiminnan välillä.

Kelan etuuksissa tarvittavien tietojen kirjo on suuri ja kaikkiin etuuksiin sisältyy mahdollisuus hyödyntää toiseen etuuteen toimitettua tarvittavaa selvitystä. Tämän esityksen ehdottamaa teknistä kontrollia ei ole mahdollista rakentaa. Kaikki Kelan työntekijät käyttävä samoja tietojärjestelmiä, joten ehdotettu muutos synnyttäisi tilanteen, jossa Kelan työntekijät käyttäisivät eri työvälineistä käyttäessään eri etuuksissa samoja tietovarantoja. Ääritilanteessa sama työntekijä valmistellessaan kahta etuutta samanaikaisesti soveltaisi eri säännöksiä ja työvälineitä asiakkaan asiaa hoitaessaan. Muutoksilla voitaisiin siis aikaansaada negatiivisia vaikutuksia, mm. käsittelyn hidastumista ja lisäresurssien tarvetta Kelan etuuksien sekä erityisesti perustoimeentulotuen käsittelyyn Kelassa, ilman mitään käsittelyyn liittyvää hyötyä. Kela ei ole tunnistanut säädösten valmistelussa käsittelyyn liittyvää sellaista ongelmaa tai muutosesityksessä sellaista lisäarvoa käsittelyyn, joka perustelisi nyt ehdotettua säädösmuutosta.

Esityksen mukaan asiakastietojen sähköisessä käsittelyssä asiakastietoja käsittelevät henkilöt, palvelunantajat, tietotekniset laitteet ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut on tunnistettava todentamalla. So-siaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin tunnistamisen ja todentamisen teknisistä keinoista. Kelan tunnistamismenetelmä perustuu henkilökohtaiseen salasanaan. Menettely voi olla erilainen kuin sosiaalihuollossa on käytössä. Kelalla ei ole täyttä varmuutta siitä onko Kelan olemassa oleva menettely ehdotuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen mukainen. Tämänkin muutoksen seurauksena olisi, että Kelaan jouduttaisiin luomaan kahden tyyppisiä tunnistamistapoja.

Hallituksen esitys on valmisteltu kiireellisesti. Asian selvittelyyn ei ole ollut riittävästi aikaa, joten käsitykemme mukaan ainakin suuria riskejä sisältävistä viittaussäännöksistä tulisi luopua. Kelalla on valmiiksi rakennetut menettelyt, jotka käytännössä johtavat vastaavaan lopputulokseen ja joiden luotettavuus ja toimivuus ei ole ollut millään tavoin kyseenalaistettuna.

Kelassa on käytössä 40 ydinjärjestelmää, 100 tukijärjestelmää sekä 300 muuta järjestelmää. Jos teknisiä muutoksia joudutaan tekemään, kysymys on käytännössä toteuttamiskustannusten osalta aina miljoonista euroista.

Tietojärjestelmävaikutukset

Vaikutukset etuustietojärjestelmiin lakiluonnoksen nykyisellä sisällöllä (muutoin kuin viittaukset asiakastietolakiin) eivät ole mittavia.

Jos lakiluonnokseen tulee muutoksia tai tarkennuksia, työmäärä voi kasvaa huomattavasti. Myös mahdollisuus säätää asioista valtioneuvoston asetuksella laskelmaan liittyvistä tiedoista ja laatimiseen liittyvistä yksityiskohdista voi aiheuttaa järjestelmämuutoksia. Kansaneläkelaitokselle tulee varata riittävästi aikaa (vähintään puoli vuotta tai enemmän) toteuttaa mahdolliset laskelman tekemiseen ja näyttämiseen kohdistuvat tarkemmat säännöt.

Yhteenveto

Kela kannattaa esityksen tavoitteita, mutta pitää niitä irrallisina esityksen ehdotuksiin nähden. Esityksen vaikutusten arvioiden perusteella on epäselvää, miten tavoitteita pyritään saavuttamaan tai miten ne tulisivat ennakoarvion perusteella saavutetuiksi esityksessä ehdotetuilla keinoilla. Kela pitää mahdollisena, että esityksen ehdotusten johdosta joidenkin mainittujen tavoitteiden saavuttaminen päinvastoin vaikeutuu.

Esitetyt muutokset eivät vastaa riittävästi niihin tarpeisiin, joita erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden kokonaisvaltainen palvelu edellyttäisi. Esitys ei myöskään riittävällä tavalla huomioi toimeenpanijoiden viime vuosina esiin nostamia lainsäädännön kehittämistarpeita.

Kokonaisuudistuksen tarve on edelleen olemassa.

Kela tuo esiin sen, että Marinin hallituksen ohjelmassa on useita toimeentulotukea sekä Kelan ja kuntien yhteistyötä koskevia kirjauksia, joita esityksessä tai sen valmistelussa ei ole joko käsitelty lainkaan tai esitettyjen muutosehdotusten suhde ohjelmaan kirjattuihin tavoitteisiin jää hyvin ohueksi. Hallitusohjelman mukaan tarkoituksena on ollut selvittää syitä erityisesti nuorten toimeentulotukiriippuvuuteen ja keinoja sen vähentämiseksi. Kelan käsityksen mukaan tällaista selvitystä ei ole toteutettu, eikä esitys sisällä keinoja, joilla voitaisiin vaikuttaa tehokkaasti nuorten toimeentulotukiriippuvuuden vähentämiseen. Kela pitää kirjauksen toteuttamista edelleen erittäin kannatettavana. Hallitusohjelman mukaan myös toimeentulo-tuen suojaosajärjestelmän selkiytetään ja työnteon esteitä helpotetaan. Hallituksen esityksen valmistelussa toimeentulotuen suojaosaa ja sen vaikuttavuutta ei ole arvioitu. Kela pitäisi edelleen perusteltuna, että suojaosajärjestelmän toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita arvioitaisiin. Hallituksen ohjelman mukaan ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä suunnitelmallisen sosiaalityön ja etenkin lastensuojelun välineenä tulee edelleen vahvistaa laatimalla valtakunnalliset kriteerit sen myöntämiselle. Kelan tiedossa ei ole, että osana lainvalmistelutyötä olisi erikseen tarkasteltu ehkäisevän toimeentulotuen kehittämistarpeita tai laadittu valtakunnallisia kriteerejä. Kela kannattaa ehkäisevän toimeentulotuen tarkastelua osana toimeentulotuen kehittämisen kokonaisuutta. Etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen osalta hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi, että lainsäädäntöön ja käytänteisiin tehdään tarvittavat muutokset Kelan ja kuntien

yhteistyön parantamiseksi, jotta sosiaalityön tarpeiden tunnistaminen, asiakkaan ohjaus ja henkilökohtainen palvelu vaikeimmassa asemassa olevilla toteutuisivat. Kela ja kunnat ovat viimeisen viiden vuoden ajan tehneet tiivistä yhteistyötä ja omalla työllään ja kustannuksillaan kehittäneet toimeen-tulotukiasiakkaiden tukien ja palveluiden kokonaisuuden hoitoa sekä keskinäistä yhteistyötä. Kelan näkemyksen mukaan toimijoiden yhteistyötä tukevia lainsäädäntömuutoksia ei ole tänä aikana toteutettu ja nyt esitetyn toimeentulotukilain muutosten vaikutukset ovat jäämässä niukoiksi. Pahimmillaan on ole-massa riski, että ehdotetut muutokset tavoitteen vastaisesti heikentävät Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyötä ja tätä myöden etuuksien ja palveluiden yhteensovittamista. Kela pitää olennaisen tärkeänä, että Kelan ja sosiaalihuollon toimijoiden tiivistynyttä yhteistyötä pyritään mahdollistamaan ja tukemaan tulevilla lainsäädäntömuutoksilla ja että toimeenpanijat otetaan vahvemmin mukaan lainsäädännön kehittämiseen. Kelan näkemyksen mukaan myös esimerkiksi sosiaalista luototusta voitaisiin kehittää samassa tah-dissa toimeentulotukilainsäädännön kanssa sekä yhdessä Kelan ja hyvinvointialueiden kanssa sellaiseksi välineeksi, jolla voitaisiin parhaimmillaan välttää toimeentulotuen tarpeen syntymistä sekä tukea asiakkaan itsenäisempää talouden hoitoa.

Toiminnallisesti suurimman riskin Kelalle aiheuttavat viittaussäännökset asiakastietolakiin. Kelaan muodostuisi kahta erilaista säädöspohjaa soveltavat toimialat. Näitä varten jouduttaisiin toteuttamaan myös toisistaan eriytettyjä tietojärjestelmiä. Tämän seurauksena mm. Kelan toiminnallinen vahvuus resurssin nopeaan kohdentamiseen sellaiseen tekemiseen, jossa sitä tarvitaan, menetettäisiin suurelta osin. Viittaussäännösten vaikutuksia Kelan toimintaan ei ole riittävästi selvitetty. Kysymyksessä on uusi säännöstö, jota olisi tullut käydä läpi yhteistyössä ministeriön, THL:n sekä sosiaalihuollon edustajien kanssa. Tämän vuoksi uusia viittaussäännöksiä ei tulisi ottaa lainsäädäntöön. Siltä osin kuin viittaukset ovat aikaisemmin olleet olemassa ne voidaan toteuttaa nytkin. Liitännäisyys asiakastietolain 47 § :n tulisi toteuttaa kirjalla se toimeentulotukilakiin.

Esityksessä on paikoin omaksuttu säädöstekniikka, jossa pykälän sijaan asiakkaita koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia määritellään pykälien perusteluissa. Kelan näkemyksen mukaan laillisuusperiaate ja perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla. Kelan näkemyksen mukaan esimerkiksi oikeudesta perustoimeentulotukeen sekä perustoimeentulotuen tosiasiallisesta sisällöstä kaikissa tilanteissa sekä vakinaisen oleskelun arvioinnin perusteista tulee säätää lain tasolla.

Lisäksi kiinnitämme huomiota terveysosiaalityöntekijöiden aseman huomioimiseen. Esityksessä tulee huomioida kunnan sosiaalihuollon ulkopuolella toteutuva sosiaalityö. Terveystieteiden huollon sosiaalityö tarvitsee laaja-alaiset tiedot työtehtävänsä hoitamiseksi. Tässä asiakasryhmässä on usein toimintakyvyltään juuri heikoimmassa asemassa olevia asiakkaita, joiden psyykinen tai fyysinen toimintakyky on kokonaan tai väliaikaisesti alentunut. Kela katsoo, että riittävien tietojen liikkuminen toimijoiden kesken on asiakkaiden turvallisuuden sekä asioiden hoidon näkökulmasta välttämätöntä.

Kelan näkemyksen mukaan toimeentulotuen kehittämisen osalta nyt olisi ollut sopiva hetki toteuttaa sellaisia toimeentulotukilain muutoksia, joilla on vaikutusta ensisijaisesti vain Kelan hoitamaan perustoimeentulotukeen ja sen käsittelyyn, koska tämä osuus ei ole sote- uudistuksen muutosten piirissä. Kelan näkemyksen mukaan Kelaa ja tulevien hyvinvointialueiden yhteistyötä sekä tiedonkulkua koskevien sääntelymuutosten osalta olisi tässä vaiheessa voitu odottaa hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta.

LIITE 1 Pykäläkohtaiset perustelut

2 a § Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Vireillä olevan sosiaaliturvauudistuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa viimesijaisen turvan, eli toimeentulotuen roolia perusturvan täydentäjänä ja pyrkiä vähentämään tilanteita, joissa viimesijainen turva toimii perusturvan, kuten työttömyysetuuden sijasta. Lausuttavana oleva esitys ei kuitenkaan sisällä muu-toksia nykyiseen 2 a §:ään, vaikka esimerkiksi eduskunta hyväksyessään ns. Kela-siirron edellytti, että toimeentulotukilain kokonaisuudistuksessa vahvistetaan toimeentulotuen luonnetta väliaikaisena ja viimesijaisena etuutena.

Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee selvittää henkilön mahdollisuus muulla, ensisijaisella tavalla turvata elantonsa. Toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä ensisijaisesti kykynsä mukaan huolehtimaan itsestään ja omasta elatuksestaan esimerkiksi työttömyysturvan avulla. Käytännössä on katsottu (KHO 20.6.2010 T1472), että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen ohella toimeentulotuen hakijan tulee työnhakijana menetellä siten, että hänellä on mahdollisuus päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien kuten työttömyysturvaetuuksien piiriin. Lähtökohtaisesti oikeus työttömyysturvaan syntyy sekä ilmoittautumalla työvoiman käytettävissä olevaksi työttömäksi, kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, pitämällä työnhaku keskeytyksettä voimassa, että hakemalla työttömyysetuutta. Voimassa olevan lain sanamuoto kuitenkin edellyttää vain ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon ja tältä osin sanamuotoa esitetään tarkennettavaksi.

Voimassa olevan 2 a §:n mukaan henkilöllä ei ole velvollisuutta olla työnhakijana tilanteessa, jossa hänet on todettu työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti työkyvyttömäksi. Työkyvyttömänä pidetään siten edellä mainitun sääntelyn mukaan henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty. Toimeentulotuen viimesijaisuus huomioiden, 2 a §:ssä tulisi säännellä hakijan velvollisuudesta selvittää oikeuttaan työttömyysturvaan myös niissä tilanteissa, joissa hakijalla työkyvyttömyydestä huolimatta voisi olla oikeus työt-tömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin nojalla.

Lisäksi 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen korjaus. Voimassa oleva 1 momentti viittaa estävien sosiaalietuuksien osalta virheellisesti työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:n 1-6 –kohtiin, kun oikea viittaus olisi työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:n 2 momentin 1-6 kohtiin.

Voimassaolevan 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hakija ei ole velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi myöskään, jos hän on laitoshoidon, lääkärin toteaman sairauden tai näihin verrattavan synn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Kyseisen lainkohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 184/2000 vp, s. 19, 43) perusteluissa ei ole tarkemmin perusteltu, mitä lääkärin toteamasta sairaudesta aiheutuva esteellisyys vastaanottaa työtä tarkoittaa eikä mainitun lain kohdan suhdetta työttömyysturvalain mukaiseen työkyvyttömyyteen ei ole tarkemmin avattu. Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt asiaan huomioita ratkaisussaan (OKV/1512/10/2020 28.10.2021). Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen sääntely, joka mahdollistaa tilanteen, jossa yksittäisellä lääkärin lausunnolla voisi vapautua valintansa mukaan velvollisuudesta olla työttömänä työnhakijana ja turvata elantonsa muulla kuin tilapäiseksi ja viimesijaiseksi tarkoitettulla toimeentulotuella on kestävä. Näin ollen sekä

työkyvyttömyysetuuteen oikeuttavan perusteen että työttömyysturvalle ohjaavan veloitteen puuttuessa henkilö ohjautuu pelkän viimesijaisen toimeentulotuen piiriin. Sääntelyn voi katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisen porrasteisuuden kanssa. Sääntelyä tulisi muuttaa siten, että viittaus lääkärinlausuntoon poistetaan ja toimeentulotuen viimesijaisuutta muutoinkin kirkastetaan.

Esimerkiksi henkilö, jolla on pelkästään lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei voisi esitetyn muutoksen jälkeen vapautua velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan elantonsa työttömyysturvaa asianmukaisesti hakemalla, ellei hänen kohdallaan täytyisi lain 2 a §:n kriteerit, joiden nojalla työnhakuvelvollisuus voisi sulkeutua pois. Ilman esitettyä muutosta toimeentulotukilain 2 a § mahdollistaisi jatkossakin sen, että hakija voi millä tahansa hankkimallaan lääkärinlausunnolla valita jääkö hän täyden perustoimeentulotuen varaan määrääjäksi tai toistaiseksi vai hakeeko hän ensisijaista työttömyysturvaetuutta, johon sisältyy työnhakua ja hakijaa aktivoivia toimenpiteitä. Edellä esitetty muutostarve nähdään perustavanlaatuisena ongelmana toimeentulotuen tarkoitus ja rooli etuusjärjestelmissä huomioiden. Tällainen tarkoittaisi myös merkittävää poikkeusta sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudesta ja heikentäisi ensisijaisten etuuksien merkitystä. Menettely voidaan nähdä myös asiakkaan kokonaisedun vastaisena, koska asiakas ohjautuisi pois ensisijaisten työ- ja toimintakykyä turvaavien järjestelmien piiristä ja asiakkaan mahdollisuudet siirtyä pois sosiaaliturvalta heikentyvät. Erityisesti nuorten henkilöiden osalta ei voida pitää toimeentulotuen viimesijaisuuden mukaisena mahdollistaa pysyvä toimeentulotukiasiakkuus ja siten tukea nuoren passivoitumista kokonaan pois työnhausta tai kuntouttavista toimenpiteistä. Lisäksi voimassa oleva sääntely aiheuttaa merkittäviä haasteita yhdenvertaisuuden toteutumiselle sekä toiminnan oikeellisuudelle, kun yksittäisen lääkärin näkemys ohjaisi suoraan viimesijaisen tuen myöntämistä. Kela pitää tärkeänä, että kaikille asiakkaille on tarjolla ensisijaisen etuus- ja palvelujärjestelmän tuki. Mahdollisuuksia kehittää sosiaaliturvajärjestelmää toimimaan kokonaisuutena sekä erityisesti osatyökykyisten kannalta entistä paremmin selvitetään parhaillaan osana SOTU- komitean työtä. Kela pitää toivottavana, että em. kaltaisiin tilanteisiin löydetään parempia ratkaisukeinoja kuin henkilöiden ohjautuminen viimesijaiselle tuelle.

3 § Perhekäsite

Kela pitää esitettyä muutosta perhekäsitteen laajentamisesta huoltajaan ja tämän kanssa asuvaan huoltajuuden kohteena olevaan lapseen hyvänä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua lisäävänä. Muutos myös keventää toimeentulotuen hakemista, kun kahden hakemuksen sijaan huoltaja voi jatkossa hakea yhdellä hakemuksella toimeentulotuen itselleen sekä lapselle. Kuitenkin pykälän sanamuotoa tulisi tarkentaa muotoon: ”yhteistaloudessa asuvaa alaikäistä lasta ja hänen huoltajaansa”. Tällöin merkitystä ei olisi sillä, onko huoltaja lapsen vanhempi, kuten perusteluiden mukaan tarkoituksena on ollut. Nyt esitettyssä muodossa huoltaja muodostaa yhteisen toimeentulotukiperheen vain oman lapsensa kanssa, jonka vanhempi hän on.

Uuden 3 §:n 3 kohdan sanamuodon mukaisesti tulkiten jatkossa aviopuolisot muodostaisivat aina yhteisen perheen, myös erillään asuessaan. Kuitenkin 3 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa tulkintakäytäntöä. Pykälän olisi hyvä olla sanamuodoltaan selvästi tul-kittavissa toimeenpanon varmistamiseksi lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla ja siten

aviopuolisoidenkin kohdalla tulisi lukea, että edellytyksenä on yhteistaloudessa asuminen, mikäli tämä on ollut lainsäätäjän tarkoitus.

5 § Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta

Neuvottelukunnan tehtävä ja toimivalta tulisi säätää laissa esitettyä täsmällisemmin. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että neuvottelukunnan tehtävänä olisi muun ohella tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista. Tältä osin toiminnan tarkempi sisältö ja kohdeyleisö jäävät epäselviksi. Valtakunnallinen neuvottelukunta ei esimerkiksi toimeentulotukilain perusteella voi puuttua soveltamiskäytäntöihin tai yksittäisiin tapauksiin, vaikka niitä seurattaisiinkin. Edellä mainittu olisi perusteltua kirjata esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin ja toisaalta perusteluista tulisi poistaa varsinaisen pykälän kanssa ristiriitaiset kirjaukset. Neuvottelukunnan roolin täsmentäminen nähdään tärkeäksi sekä jäsenten omien vastuiden rajaamisen, että myös toiminnan luonteen selventämiseksi. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi avata tarkemmin myös sitä, mikä on neuvottelukuntien antamien esitysten suhde muutoksenhakuasteiden antamiin päätöksiin, laillisuusvalvojan antamiin ratkaisuihin nähden ja alueellisten neuvottelukuntien työhön.

Kelan näkemyksen mukaan neuvottelukunnassa olisi syytä olla erikseen mainittuna kuntien edustus, ko-ka kunnat ovat järjestelmän toinen rahoittaja ja kunnille siirtyy vuoden 2024 alusta merkittävästi työvoimahallinnon tehtäviä. Lisäksi Kelan näkemyksen mukaan myös esimerkiksi VM, TEM ja OKM olisi ministeriöistä syytä ottaa mukaan neuvottelukuntaan.

Esitys jättää epäselväksi valtakunnallisen neuvottelukunnan sekä alueellisten neuvottelukuntien välisen suhteen ja työnjaon. Esitetyn valtakunnallisen neuvottelukunnan ja alueellisten neuvottelukuntien tuo-maa lisähyötyä tulisi realistisesti arvioida. Tässä yhteydessä tulisi arvioida esitettyjen neuvottelukuntien välistä suhdetta esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukifoorumiin sekä lukuisiin muihin toimeentulotukea käsitteleviin moninaiisiin alueellisiin ja paikallisiin yhteistyötoimintamuotoihin. Kelan näkemyksen mukaan sama tuki ministeriön roolille olisi saatavissa ilman raskasta ja byrokraattista neuvotte-lukuntarakennelmaa. Kela on aina valmis yhteistyöhön eri ministeriöiden sekä muiden toimijoiden kanssa. Kelan näkemyksen mukaan olisi perusteltua arvioida esityksessä, mitä muita, mahdollisesti hallinnollisesti kevyempiä vaihtoehtoja saman tavoitteen saavuttamiseksi on olemassa.

Kelalla sekä kunnalla ja jatkossa hyvinvointialueilla on itsenäinen toimivalta niiden vastuulle kuuluvien tapausten käsittelyssä sekä niitä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa. Ne ovat myös vastuussa ratkaisuistaan, eikä tätä vastuuta voi miltään osin siirtää neuvottelukunnalle. Samoin STM:llä, ei siis neuvottelukunnalla on vastuu toimeentulotukitoiminnan johtamisesta, ohjauksesta ja kehittämisestä. Nämä toimivaltakysymykset jäävät Kelan näkemyksen mukaan esityksessä liian avoimiksi ja uhkana on, että neuvottelukuntien toiminta sotkeentuu toimijoiden vastuualueelle ja siirtää mahdollisesti esimerkiksi toiminnan yleisjohtoon kuuluvia asioita niiden toimintapiiriin. Neuvottelukunta ei voi hoitaa asioita, jotka tulee huolehtia kuntoon lainsäädännön muutoksilla. Kelan näkemyksen mukaan neuvottelukunnan toiminta ja toimivalta jäisi pykäläkirjauksen perusteella käytännössä olemattomaksi, kun taas perusteluissa tehtäviä on kirjattu laveammin. Epäselväksi jää, mikä olisi ja mistä muodostuisi neuvottelukunnan yhteistyötä lisäävä vaikutus ja miksi tämä edellyttää lakisäateisen neuvottelukunnan säätämistä lain tasolla, eikä esimerkiksi

olemassa olevien yhteistyömuotojen vaikutus riitä tai vaikutus ole saavutettavissa nykyisiä yhteistyömuotoja kehittämällä. Kela kiinnittää huomiota myös toimeentulotukilain uudistamista koskeneen työryhmäraportin lausuntoihin, joissa erityisesti OM sekä OKV kiinnittivät huomiota nimenomaan neuvottelukunnista säättämiseen. Kelan näkemyksen mukaan yhteistyö toimijoiden välillä on toteutettavissa kevyemmällä menetelmällä, joten Kela ei kannata neuvottelukuntarakenteen ja sen mukanaan tuomien riskien edistämistä. Kelan näkemyksen mukaan asiaan voidaan palata myöhemmin, kun hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa ja nähdään käytännön kautta, minkälaiset yhteistyöfoorumit ovat toimijoiden kesken aidosti tarpeellisia.

6 § Toimeentulotuen määräytyminen

Esitetyn pykälän 1 momenttiin kirjattua huomioitavien menojen välttämättömyyden edellytystä pidetään hyvänä ja toimeentulotukilain soveltamista selkeyttävänä lisäyksenä. Lisäksi perusteltuna pidetään sitä, että pykälässä todetaan, että muut perusmenot huomioidaan tarpeellisen suuruisina. On toimeenpanijan näkökulmasta selkeää, että jatkossa samassa pykälässä todetaan selvästi, että huomioitavien menojen tulee olla perusteeltaan välttämättömiä ja määrältään tarpeellisen suuruisia.

Ensimmäisen momentin ensimmäinen virkkeessä todetaan virheellisesti, että toimeentulotukea myönnettäisiin välttämättömiin toimeentulotukilaisissa määriteltyihin menoihin. Se on myös ongelmallinen esityksen 7 c § ja 8 § sanamuotojen suhteen ja ottaen huomioon täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa käytettävissä oleva laaja harkintavalta menon huomioimisen osalta. Toimeentulotukea ei myönnetä sellaisenaan mihinkään erilliseen menoon vaan laissa mainitut menot viedään laskelmalle menoksi ja käytettävissä olevat tulot ja varat tuloksi. Tältä osin keskeiseksi nousevat tulojen ja varojen käytettävissä olon sisältö ja toisaalta asiakkaan varautumisvelvoite. Tältä osin esitetyllä sääntelyllä on tiivis yhteys toimeentulotukilain 11 § ja 12 §:iin. Ensimmäisen momentin mukaan tulojen ja varojen erotukseen liittyvästä laskelmasta säädetään tarkemmin 13 §:ssä. Kyseistä mainintaa pidetään tässä yhteydessä tarpeettomana. Lisäksi 6 §:n perusteluissa on tekstiä, jotka olisi perusteltua nostaa laskelmaa koskevan sääntelyyn. Laskelmaa koskevassa säännöksessä tulisi huomioida se, että kaikille asiakasryhmille ei tehdä samalla tavalla perustoimeentulotuen laskelmaa. Esimerkiksi pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevilla asiakkaille tehdään niin sanottu käyttövaralaskelma. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen käyttövaralaskelmalla tulona huomioidaan asiakasmaksupäätöksellä määritelty henkilökohtaiseen käyttöön varattu määrä ja menona perusosaa vastaava sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaisissa määritelty vähimmäiskäyttövara (167 euroa vuonna 2022). Tämä tulisi myös huomioida 13 §:n yhteydessä.

Käytettävissä oleviin tuloihin ja varallisuuteen, asiakkaan varautumisvelvollisuuteen ja toimeentulotukioikeuteen liittyy käytännössä tulkinnallisuutta ja harkintaa, jonka selkeyttämiseksi asiaa olisi syytä avata esityksessä. Käytettävissä olon vaatimuksella on kiinteä liityntä myös esityksen sisältämään sääntelyyn laskelman tekemisestä sekä toimeentulotukilain 11 § ja 12 §:iin. Lähtökohtana asiakkaan tilannetta arvioitaessa on perusoikeusmyönteinen tulkinta. Tulkintaa tehtäessä on myös huomioitava lain 1 § ja 2 §. Haki-jalla ja hänen perheellään on toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan. Tähän velvollisuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös varautumisen velvollisuus.

Hakijalla saattaa olla huomattavakin laskelman ylijäämä, eli hänen tulonsa ja varansa ylittävät selvästi hänen menonsa. Tällöin asiakkaalla voidaan katsoa olevan varautumisen velvollisuuden johdosta velvollisuus varautua esimerkiksi tulojensa ja varojensa osalta siihen, että hän kattaa seuraavassa kuussa, tai jos kyseessä on suurempi tulojen tai varojen määrä, seuraavina kuukausina aiheutuvia menojaan näillä tuloilla ja varoilla. Hakijalle tulee kertoa varautumisen velvollisuudesta ja mikäli hakija tietoisena tästä velvollisuudestaan hukkaa käytettävissä olleet tulonsa ja varansa muuhun, kuin toimeentulotuessa hyväksyttävään menoon, tulisi ylijäämä kokonaan tai osittain tästä huolimatta olla mahdollista huomioida laskelmalla seuraavana kuukautena tulona. Hakijalla olisi näyttötaakka siltä osin, onko hän käyttänyt tulonsa tai varansa toimeentulotuessa hyväksyttävään menoon. Muunlainen ratkaisu kannustaisi viimesijaisen etuuden hakijoita hukkaamaan tai siirtämään rahansa ja olisi vastoin toimeentulotukilain 1 §:ssä säädettyä tarkoitusta viimesijaisena taloudellisena tukena, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Tältä osin viitataan eduskunnan lausumaan Kela-siirtoa hyväksyessään.

Koska perustoimeentulotuki on etupainotteisesti ratkaistava tuki, eivät tosiasialliset hakukuukautena maksuun tulevat tulot ole useinkaan ratkaisua annettaessa tiedossa täsmällisinä summina. Hallituksen esityksen perusteluosiossa voitaisiin täsmentää, että Kela voisi arvioida tulojen määrän, mikäli hakukuukauden tulojen tarkka määrä ei ole vielä ratkaisua annettaessa tiedossa. Todelliset määrät tarkistettaisiin, kun ne ovat hakukuukaudelta tiedossa, eli kun tulojen maksut ovat tosiasiallisesti tapahtuneet.

Esitettyyn 3 momenttiin on siirretty voimassaolevan lain 8 §:n mukainen sääntely. Kela esittää, että momentin sanamuotoa muutettaisiin siten, että se olisi linjassa lain 11 §:n 2 momentin kanssa, jossa viittaus 8 §:n osalta korvauksiin ja tuloihin. Perusteluissa tulisi konkreettisesti avata menojen huomiointia tilan-teissa, joissa menoja voidaan joutua arvioimaan poikkeavalla tavalla. Tällaisina tilanteina voidaan mainita laitoshoidossa asuvien ja vankien perusosat ja muut perusmenot. Hakijan itsensä maksamaa vuokrava-kuutta ei yleensä huomioida menona laskelmalla riippumatta siitä, onko hakija suoriutunut vuokravakuuden maksamisesta omilla säästöillään, lainarahalla tai muulla tavoin. Hakijalla ei ole vuokravakuuden osalta toimeentulotuen tarvetta, jos hän on suoriutunut vakuuden maksamisesta toimeentulotukeen nähden ensisijaisella tavalla. Tämä vakiintunut käytäntö on myös vahvistettu oikeuskäytännössä.

Kela näkee välttämättömänä, että toimeentulotuen viimesijaisuuden luonnetta kirkastettaisiin läpi esityksen tuomalla siihen sääntelyä, joka tosiasiallisesti ja aidosti tukisi sen luonnetta viimesijaisena taloudellisenä tukena, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Myös tämän säännöksen yhteydessä esitetyillä uudistustarpeilla on kiinteä yhteys eduskunnan kokonaisuudistukselta edellytettyihin uudistuksiin, joilla oli tarkoitus vahvistaa toimeentulotuen luonnetta väliaikaisena ja viimesijaisena etuutena. Perustuslain tai sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta ei ole ongelmatonta, mikäli toimeentulotukiasiakkaalle korvataan yhteiskunnan varoista sellaisia asioita, joita muut ihmiset yhteiskunnassa eivät voi ensisijaisten järjestelmien puitteissa perustarpeisiinsa saada. Samalla vastaavasti toimeentulotuen saaja voi jäädä ilman jotain sellaista, esimerkiksi lääketieteellistä hyvää hoitoa, johon muut yhteiskunnan jäsenet ohjataan.

7 § Perustoimeentulotuki

Esityksessä perustoimeentulotuen sisältöä kuvaavaan pykälään on yhdistetty voimassaolevaa sääntelyä useammasta pykälästä. Selkeämpänä rakenteena pidetään perusosan sääntelemistä omassa säännöksessään ja muiden perusmenojen sääntelyä omassa tai omissa säännöksissään. Lisäksi perusosaa koskevasta sääntelystä tulisi ilmetä, että on tilanteita, joissa perustoimeentulotukea myönnettäessä perusosamenoja ei huomioida sellaisenaan kokonaisuudessa. Tällaisina tilanteina voidaan mainita tilanteet, joissa osa perusosamenoista voidaan kattaa muulla tavalla tai tilanne, jossa henkilön oleskelu on tilapäistä eikä hänelle sellaisenaan synny oikeutta perusosaan.

Yhteiskunnan kansainvälistymisen seurauksena on tarve säätää tarkemmin perustoimeentulotukeen kuuluvien kustannusten huomioimisen reunaehdoista. Esityksessä ei kuitenkaan ole säännelty varsin vakiintuneesta tulkinnasta, jonka mukaan perustoimeentulotuessa huomioitavien menojen tulee olla syntyneitä Suomessa oleskelusta. Tämän mukaisesti ulkomailla syntyviä tai sinne matkustamisesta syntyviä kuluja ei huomioida. Esitetyllä tarkennuksella selkeytettäisiin sitä, ettei esimerkiksi pidempiaikaisen ulkomailla olon ajalta huomioida tavanomaisia elinkustannuksia kattavaa perusosaa. Myöskään ulkomaille suuntautuvia lapsen tapaamismenoja, muuttokuluja, välttämättömän matkustusasiakirjan hankintaan tai terveyden- ja sairaanhoidon menoihin liittyviä menoja ei tältä osin huomioitaisi. Jos edellä mainittua tarkennusta ei tehdä, voitaneen tehdä myös vastakohtainen päätelmä, jonka nojalla myös ulkomailla ja sinne matkustamisesta syntyneitä kuluja on velvollisuus myös perustoimeentulotuessa huomioida vastaavalla tavalla, kun Suomessa syntyneitä kuluja. Ulkomailla tai sinne matkustamiseen liittyviin kuluihin, niiden määrään ja välttämättömyyteen liittyy käytännössä lukuisia ongelmia, koska dokumentit ovat lähtökohtaisesti kohdemaan kielellä tai asiakkaan kertoman mukaan selvitystä asiasta ei voida kirjallisessa muodossa saada. Ulkomailla tai sinne matkustamisesta syntyvien menojen kattamisella perustoimeentulotuesta olisi myös kustannuksia lisäävä vaikutus.

7 a § Asumismenot

Esitetyn säännöksen 7 a §:n 2 momentin mukaan, jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisen suuruisena 1 momentin tarkoitetulla tavalla pidettävän määrän, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Säännöstä tulisi vielä tarkentaa, että kehoitus etsiä edullisempaa asuntoa koskettaa ainoastaan asumisnormiin kuuluvia menoja. Nyt säännös ohjaa siihen, että jos taloussähkömenot, vesimaksu tai kotivakuutusmaksu ylittää tarpeellisenä pidetyn määrän, niin annetaan kehoitus etsiä edullisempaa asuntoa. Asumismenojen kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vuokra, omakoti-talon hoitomenot, asuntolainan korot/rahoitusvastikkeen korkoihin käytettävä osuus, vastike sekä lämmitysmenot. Eli jos edellä mainitut menot ylittävän Kelan kohtuullisena pitämän asumismenojen rajan (ns. asumisnormi), ohjataan asiakasta etsimään edullisempaa asuntoa. Asumisnormiin kuuluvien kustannusten lisäksi huomioidaan erikseen maksettavat vesi-, taloussähkö, ja kotivakuutusmaksut. Vesimaksulle, taloussähkölle, kotivakuutukselle ja on määritelty Kelassa raja-arvot käsittelyn tueksi ja näiden kohtuullisuus arvioidaan menolajikohtaisesti erillään asumisnormista. Näiden osalta ei anneta kehoitusta etsiä edullisempaa asuntoa. Menon kohtuullisuutta arvioidaan laskukohtaisesti. Pykälän perusteluissa menettely on esitetty oikein, mutta pykälä tulisi muuttaa perusteluiden kanssa yhtenäiseksi.

Esitetyn 7 a §:n 2 momentin mukaan mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisem- paan asuntoon. Ehdotetaan, että säännökseen lisätään kohtuullisten asumismenojen tietämisen merkityksestä. Eli ehdotuksena seuraava: Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edulli- sempaan asuntoon tai joka muutoin asuntoon muuttaessaan on tietoinen tarpeellisen suuruista asumismenoista.

Esitetyn 7 a §:n perusteluihin tulisi lisätä, että jos hakija ei myötävaikuta asiassaan ja hae edullisempaa asuntoa, Kela voi huomioida menona vain kohtuullisen osuuden asumiskustannuksesta.

Kela käyttää huomattavasti yksilöllistä harkintaa kohtuullisten asumismenojen arvioinnissa. Arvioinnissa otetaan huomioon hakijan yksilölliset olosuhteet. Vuonna 2021 valtakunnallisesti Kelaan ilmoitetut vuok- ramenot ylittivät Kelan asumisnormin 52 % tapauksista. Ne tapaukset, joissa asumisnormi ylittyi, niin Kela huomioi 74 % tapauksista vuokramenon kokonaisuudessaan ylityksestä huolimatta. Eli asumismenot kohtuullistettiin ainoastaan 17 % tapauksista.

Kela tuo esiin sen, että asumismenojen käsittelyn osalta esityksessä olisi ollut hyvä ottaa kantaa ainakin perusteluissa myös asumisneuvontaa koskevaan uudistukseen, joka on samaan aikaan valmistelussa ja etenemässä eduskuntaan. Kelan näkemyksen mukaan olisi tulevassa palvelurakenteessa perusteltua täsmentää, miltä osin asumisen kysymyksissä toimeentulotuen käsittelyssä on tarvetta tehdä yhteistyötä sosiaalihuollon ja miltä osin asumisneuvonnan välillä ja mikä on näiden toimijoiden keskinäisen yhteis- työn rooli ja merkitys toimeentulotuen käsittelylle.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, että täydentävällä toimeentulotuella tuetaan asumismenoja, joita tuetaan jo perusturvaetuksilla, asumisen tuilla sekä perustoimeentulotuella. Kelan näkemyksen mukaan tätä kokonaisuutta tulisi selvittää tarkemmin mm. siltä osin, missä määrin täydentävän tuen kautta tue- taan sellaisia asumisen menoja, jotka Kela on jo hylännyt perustoimeentulotuen käsittelyn yhteydessä.

7 b § Terveydenhuoltomenot ja muut menot

Toimeentulotukilain 7 b pykälän terveydenhuoltomenoja koskevien yksityiskohtaisten perustelujen osalta pidetään hyvänä selvennystä sen suhteen, että lääkevalmisteen tarpeellisuusarvioinnin tekee yksittäistapauksessa Kansaneläkelaitos, joka voi tässä arvioinnissaan käyttää hyväkseen lääketieteellistä sekä muuta asiantuntemustaan. Perusteluissa olisi hyvä selkeyden vuoksi lisäksi todeta, että Kansaneläkelaitos arvioi myös terveydenhuoltomenojen osalta tarpeellisuuden sekä menon perusteen että sen määrän osalta. Pykälä ja sen yksityiskohtaiset perustelut jättävät kuitenkin yhä auki sen, että Kansaneläkelaitos voisi tietyin kriteerein poiketa tarpeellisuusarvioinnissaan asiakasta hoitavan lääkärin arvioinnista samoin kuin tarpeellisuusharkinnassa käytettävät kriteerit. Lähtökohtana tarpeellisuusarvioinnissa tulisi olla lääkemääräyksen annostusohjeen mukainen käyttö ja se, että asiakkaalla on todennettavissa asianmukaisin tutkimuksin diagnosoitu sairaus, jonka hoidon kannalta valmiste on tarpeellinen. Toimeenpanossa on tarpeellisuusharkinnassa vakiintuneesti huomioitu kriteereinä esimerkiksi se, onko lääkettä tai valmistetta määrättäessä huomioitu yleisesti hyväksytyt hoitokäytännöt ja

lääketieteellisen tutkimusnäyttö ottaen kuitenkin huomioon asiakkaan kokonaistilanteessa olevat mahdolliset erityispiirteet.

Terveystuomien koskevien yksityiskohtaisten perustelujen osalta pidetään kannatettavana lisäystä tarpeellisten terveystuomien huomioimisesta vain siltä osin kuin asiakas ei ole oikeutettu saamaan niitä lain mukaan ensisijaisista järjestelmistä. Lisäys on linjassa etuuden viimesijaisuuden sekä toimeentulotukilain nykyisen 8 §:n kanssa, jonka mukaan menoja ei oteta huomioon toimeentulotuessa siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

Uuden 7 b §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuodon mukaan lapsen tapaamiskuluja voitaisiin jatkossa huomioida etävanhemmalle, lähivanhemmalle, muulle huoltajalle tai muulle lasta tapaavalle henkilölle. Lisäksi sanamuodon mukaan merkitystä ei olisi sillä, onko tuenhakija lasta tapaava henkilö vai lapsen kanssa asuva henkilö, joka maksaa toisen henkilön tapaamisesta aiheutuvia kuluja. Tästä poiketen hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia kuvaavassa osiossa 4.2.1 todetaan, että ”Tämä koskee tilanteita, joissa on sovittu, että lapsen kanssa asuva vanhempi maksaa osan matkakustannuksista lasta tapaamaan tulevalle henkilölle. Tavattavan lapsen ei hallituksen esityksen mukaan tarvitse olla biologinen lapsi, vaan tapaamisesta kertyvien matkakustannusten hyväksymiseen lisätään harkintavaltaa.” Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on siten huomioida tapaamismenoja vain lapsen vanhemmalle, mutta pykälän sanamuodossa korvattavuutta ei ole rajattu lapsen vanhemmuuteen, vaan meno voitaisiin huomioida kenelle tahansa lapsen huollosta ja tapaamisesta annetun lain 7 a, 7 b ja 9 c §:ssä mainitulle henkilölle. Jotta toimeenpano saataisiin toteutettua lainsäätäjän toivomalla tavalla, olisi tärkeää selkeyttää sitä, korvataanko tapaamismenot pykälän sanamuodon mukaisesti vai hallituksen esityksen perustelutekstin mukaisesti. Lisäksi jää epäselväksi, miten harkintavaltaa menojen hyväksymiseen on lisätty sillä, ettei tavat-tavan lapsen tarvitse olla biologinen lapsi, sillä tätä ei ole voimassaolevassakaan laissa edellytetty, vaan riittävää on ollut juridinen vanhemmuus.

Perusteluissa olisi myös tarpeen täsmentää, että vaikka esitetyn toimeentulotukilain 7 b §:ssä viitataan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 7 b §:ään, koskee tapaamiskulujen huomioiminen vain lapsen tapaamista, ei lapsen asumista kahdessa perheessä. Vakiintuneen käytännön mukaan vuo-roasuminen tarkoittaa kahteen toimeentulotukiperheeseen kuulumista ja näissä tilanteissa lapsen perus-sa puolitetaan perheiden kesken ja lapsi huomioidaan kummassakin perheessä kuten muutkin perheessä asuvat lapset muun muassa muiden perusmenojen osalta. Tällöin lapsen kahdessa perheessä asumisesta aiheutuvat kustannukset on katsottu sisältyvän lapsen perusosaan eikä niistä tarvitse toimittaa Kelaan tarkempaa selvitystä.

Henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankinnasta aiheutuvien menojen osalta viitataan esityksen 6 §:n ja 7§:n todettuun. Jos perustoimeentulotukea koskevista säännöksistä ilmenee selkeästi se, että huomioitavien menojen tulee olla sekä perusteeltaan välttämättömiä että määrältään tarpeellisen suuruisia, voisi välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenojen määrittelystä jättää termin välttämätön pois.

7 c § Täydentävä toimeentulotuki

Pykälään tulisi tarkentaa mikä on laskelman merkitys täydentävän tuen myöntämisessä. Täydentävä toimeentulotuki tulisi voida tarvittaessa myöntää ilman perustoimeentulotukea varten laadittua laskelmaa. Kelan näkemyksen mukaan rajanveto perustoimeentulotuen sekä täydentävän tuen välillä on ollut jo pitkään jossain määrin epäselvä.

8 § Ehkäisevä toimeentulotuki

Esityksen mukaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen ei olisi kytköksissä laskelmaan tai vastaavalle ajalle tehtyyn perustoimeentulotuen päätökseen. Kuitenkin pääsääntöisesti asiakkaan oikeus perustoimeentulotukeen olisi esityksen mukaan hyvä pyrkiä aina selvittämään. Sen vuoksi poikkeamiseen 6, 13 ja 14 §:n säännöksistä ja menettelyistä olisi oltava erityinen syy. Syy voi liittyä tilanteen kiireellisyyteen, jolloin asiakkaan aseman turvaamiseksi ei voida odottaa hakemuksen käsittelyä ensin Kansaneläkelaitoksessa. Ehkäisevää tukea koskevan päätöksenteon tulisi olla hyvinvointialueella sosiaalihuollon ammatti-henkilön vastuulla asiakkaan tilannetta koskevan ammatillisen kokonaisarvion tekemiseksi. Kelan näkemyksen mukaan tämä korostaa, perus- ja täydentävästä toimeentulotuesta poikkeavan harkinnan, erityisesti sosiaalialan ammattilaisen ammatillisen harkinnan hyödyntämistä tuen myöntämisessä ja poikkeaa luonteeltaan muusta toimeentulotuen myöntöharkinnasta, joka on sidottu pitkälti harkinnan osalta laissa asetettuihin juridisiin kriteereihin.

10 § Perusosan alentaminen

Perusosan alentamisperusteiden osalta esitetty sääntely vastaa pientä muutosta lukuun ottamatta voimassaolevaa sääntelyä, jonka osalta Kela on jo aikaisemmin toimeenpanon yhteydessä nousseiden kysymysten perusteella lukuisia kertoja esittänyt säännöksen tarkennus- ja uudistamistarpeita. Alentamisperusteet ja niiden selkeyttäminen ovat pohja kokonaisuudelle, johon liittyy asiakkaan velvollisuus olla työtömänä työnhakijana sekä esitykseen sisältyvät menettely alentamista harkittaessa, asiakkaan ohjaaminen sosiaalihuoltoon sekä tarvittaessa sosiaalihuollollinen arvio ja lausunto. Esityksessä on sinällään tuotu esille tämä kokonaisuus, mitä pidetään onnistuneena ratkaisuna, mutta säännöksiin liittyy lukuisia korjaustarpeita, jotka tulisi huomioida. Myös koko menettelyn toimivuutta ja vaikutuksia sekä kehittämistarpeita tulisi arvioida pikaisesti ja kattavasti. Esityksessä ei arvioida käytännössä lainkaan sitä, miten alentaminen tällä hetkellä toimii, keihin se kohdistuu ja miten se saavuttaa toiminnalle asetettuja tavoitteita. Perusosan alentamisen perusteet liittyvät henkilön velvollisuuteen huolehtia omasta toimeentulostaan ja työllistymisestään. Kattavaa ja perusteellista tietoa alentamisen vaikuttavuudesta ei ole olemassa, mutta viitteitä on siitä, ettei alentamismenettely ainakaan tällaisenaan tuota toivotunlaista tulosta. Menettely on myös hallinnollisesti raskas. Käytännössä alentamiseen liittyvää menettelyä tai siihen liittyvää sosiaalihuollon lausuntoa koskevaa sääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista uudistaa, jos itse alentamisen kriteeristöön ei tehdä välttämättömiä uudistuksia ja tarkennuksia.

Kaikkien alentamisperusteiden osalta, lainsäädännöstä pitäisi asiakkaan oikeusturvan sekä toimeenpanon oikeellisuuden takaamiseksi selkeästi ja yksiselitteisesti ilmetä, mitkä ovat ne

kieltäytymisen ja laiminlyönnin tilanteet, jotka voivat johtaa perusosan alentamiseen sekä miten kunkin alentamisperusteen voi välttää tai korjata. Tältä osin uudistustyössä tulisi huomioida myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut esimerkiksi opiskelijoita ja yrittäjiä koskien. Nykyisellään sääntely on epätarkka ja osin ristiriitainen. Alentamisella on myös kiinteä liityntä hyvinvointialueen ohella te-hallinnon palveluihin ja työttömyysturvaan, minkä vuoksi myös tämä aspekti tulisi avata kattavasti alentamisperusteita uudistettaessa sekä alentami-ta koskevan menettelypykälän yhteydessä. Tässä yhteydessä tulee huomioida myös alentamiselle asetet-u kahden kuukauden aikaraja ja sen kytkös Kelan käytettävissä oleviin tietoihin asiakkaan työhausta ja mahdollisista kieltäytymisistä ja laiminlyönneistä. Tältä osin viitataan tarkemmin esitetyn 14 f §:n yhteydessä lausuttuun.

Epätarkan sääntelyn osalta viitataan esimerkkinä säännöksen 2 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan perusosan alentaminen voi olla määrältään enintään 40 %, jos henkilön toistuvasta 1 momentissa tarkoitettua menettelyä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin”. Pelkät viittaukset eri lakien toimenpiteisiin ja päätelyn tekeminen ilman tarkempia kriteerejä ei vastaa riittävästi asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia tarkkarajaisesti määrittävän sääntelyn vaatimukseen.

Myös esimerkiksi pykälän 2 momentin 2 kohta on sisällöltään ongelmallinen sen suhteen, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan sisältyvän työvoimapolitiittinen toimenpidetermin piiriin. Kyseistä termiä ei ole sellaisenaan voimassa olevassa työttömyysturvalainsäädännössä. Tämän ohella esimerkiksi esitetyn 2 momentin 2 kohdan suhde 1 kohtaan jää avoimeksi. Käytännössä 1 kohdan sääntelyn sanamuodoista johtuen kaikki 2 kohdan tilanteet vaikuttaisi voitavan sisällyttää 1 kohdan sisään. Tähän liittyen erittäin tarpeellisena nähdään, että hyvinvointialueelle asetettaisiin velvoite toimittaa viipymättä Kelalle tietoa palvelutarpeen arvioinnista kieltäytymisestä tai siihen rinnastettavasta menettelyä, koska tämä on yksi osa alentamisen esityksessä säädetty edellytys, joskaan se ei yksinään muodosta 2 momentin 2 mukaista alentamisperustetta. Jos em. tietoa ei edellä kuvatusti saada, jää palvelutarpeen arvioinnista kieltäytyminen erillisenä toimenpiteenä selvitettäväksi, mikä sitoo turhaan resursseja Kelassa. Myös esimerkiksi ilman perusteltua syytä saapumatta jääminen palvelutarpeen arviointiin tulisi 2 momentin 2 kohdassa rinnastaa kieltäytymiseen. Sinällään esityksessä alentaminen kytkemistä sosiaalihuoltolain mukaiseen toimintaan on pidettävä onnistuneena ratkaisuna.

Esitetty 3 momentti edellyttää, ettei alentaminen saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä se saa olla muutenkaan kohtuuton. Esitöissä olisi perusteltua avata esimerkinomaisesti edellä mainittuja tilanteita.

11 § Huomioon otettavat tulot

Esitetyn 11 §:n 3 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, tuloina jätetään ottamatta huomioon 150 euroa kuukaudessa. Esitetyn pykälän sanamuodon mukaan vähennys tehtäisiin kaikista tuloista, ei ansiotuloista kuten nykyisin. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi etuustulot voitaisiin huomioida jokaiselta perheenjäseneltä ainoastaan 150 euron ylittävältä osuudelta. Tämä johtaisi esimerkiksi elatustuen ja elatusavun osalta siihen, että jokaiselle

perheenjäsenelle tehtäisiin 150 euron vähennys kyseisestä tulosta. Esitetty muutos tulisi avata perusteellisesti esityksessä ja tehdä siihen liittyvät vaikutus-tenarvioinnit toimeenpanon osalta. Esitetty johtaa esimerkiksi siihen, että sekä elatustuki että minimi elatusapu jäävät jatkossa huomioimatta tuloina kaikilta perheen lapsilta. Mikäli tämä on ollut tarkoitus, tulisi perusteluissa tarkemmin avata miten tämä muutos vastaa perustoimeentulotuen laissa säädettyä viimesijaisuuden vaatimusta.

Mikäli 11 §:n 3 momentti jää kaikkia tuloja koskevaksi vähennykseksi, tulisi pohtia myös sen suhdetta 11 §:n 2 momentin 1 kohtaan.

Kelan näkemyksen mukaan myös 11 §:n 2 momentin etuoikeutettuja tuloja tulisi tarkastella. Nyt esimer-kiksi 11 §:n 2 momentin 7 kohdasta puuttuu viittaus lastensuojelulain 77 §:ään. Lisäksi 11 §:n 2 momentin 3 kohtaa tulisi selkeyden vuoksi täydentää niin, että ansiotuloja ei otettaisi huomioon siltä osin kuin ne vastaavat työmatkamenoja ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja.

Hallitusohjelman mukaan tarkoitus oli selvittää toimeentulotuen ansiotulovähennyksen toimivuutta. Kela kannattaa edelleen kyseisen asian selvittämistä.

13 § Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma

Säännös olisi osittain uusi. Ensimmäinen momentti vastaa sanamuodoltaan voimassaolevaa sääntelyä mutta termejä ”määräminen” ja ”kuukausi” tulisi avata perusteluissa. Ehdotettua 1 momenttia olisi perusteltua muuttaa siten, se mahdollistaisi sekä toimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen mutta myös hylkäämisen kuukautta lyhyemmälle sekä pidemmälle ajalle. Pitkän päätöksen antaminen mahdollistaisi sen, että asiakas voisi esimerkiksi arvioida paremmin, kuinka pitkään tulolla on turvattava oma elanto, ellei vakiintuneissa menoissa tapahdu muutoksia. Käytännössä Kela joutuu jo nykyisellään tekemään useammalle kuin yhdellä kuukaudelle kohdistuvia hylkääviä ratkaisuja esimerkiksi tilanteessa, jossa ollaan kuun vaihteessa ratkaisemassa sekä edellistä että tulevaa kuukautta koskevaa hakemusta. Pitkä ratkaisu myös selkeyttäisi täydentävän toimeentulotuen hakemista. Tällaisia asiakkaita löytyy runsaasti esimerkiksi laitosasujista, jotka saavat kunnasta tukea ateriapalvelumaksuihin. Asiakkaan oikeusturva ei vaarantuisi muutoksella, koska asiakas voisi milloin tahansa hakea päätökseen tarkistusta muuttuneiden olosuhteiden perusteella, esim. jos tilanteessa, jossa hänelle syntyy uusia menoja. Vastaava käytäntö on voimassa olevan lain sallimissa rajoissa jo nykyisellään käytössä Kelassa hylkäävien ratkaisujen osalta ja asiasta kerrotaan asiakkaalle päätöksellä. Esityksessä tulisi olla myös sääntelyä toimeentulotuen maksamisen lakkauttamisesta tarvittaessa. Tältä osin vastaavaa sääntelyä sisältyy muuhun etuuslainsäädän-töön.

Säännöksen perustelujen mukaan 2 momentti laskelmasta olisi uusi. Perusteluissa ei ole tässä yhteydessä laskelmasta muuta mainintaa. Sen sijaan esitetyn 6 §:n yhteydessä laskelmaa on käyty läpi säännöskohtaisissa perusteluissa. Kela pitää loogisempana paikkana laskelmaa koskeville perusteluille laskelmaa ni-menomaisesti koskevaa säännöstä eli esityksen 13 §. Kuten laskelmaa koskevissa perusteluissa 6 §:n yh-teydessä todetaan, laskelma on keskeinen tuen määräytymisen väline. Perusteluissa käydään läpi myös harkinnan elementtejä ja laskelman lopputuloksesta poikkeamisen mahdollisuutta. Itse pykälästä ei kui-tenkaan ole luettavissa edellä mainittujaa seikkoja ja välttämättömänä nähdään, että asiakkaan oikeuksiin liittyvistä seikoista säädetään nimenomaan lailla. Sääntelyn tulisi kattaa myös tilanteet, joissa henkilön oleskelu Suomessa on

muuta kuin vakinaista. Esimerkiksi erilaisissa perhekoonpanoissa muuten kuin vakinaisesti Suomessa oleskelevalle henkilölle ei voida viedä laskelmaan perusosaa eikä muita perusmenoja eikä häntä voida huomioida esimerkiksi perheen asumismenoissa, koska oikeutta muuhun kuin tarvittaessa myönnettävän välttämättömään osaan perustoimeentulotuesta ei synny. Esitetyt seikat tulisi huomioida esitetyn pykälän sanamuodossa.

Esitetyn 2 momentin osalta kiinnitetään huomiota siihen, ettei perustoimeentulotukilaskelmaa tehtäessä ole mahdollisuutta huomioida sitä, mitä ja millä määrällä hyvinvointialue harkintansa mukaan huomioi erilaisia täydentävässä toimeentulotuessa huomioitavia menoeriä. Ehdotetun säännöksen sanamuotoa tulisikin muuttaa tältä osin. Laskelmaa ja tietojen siirtoa koskevassa sääntelyssä tulisi myös varmistaa, että sekä Kelalla että hyvinvointialueella on reaaliaikainen tieto laskelmaan kulloinkin vaikuttavista tekijöistä ja muutoksista, joilla on merkitystä laskelman kannalta.

Perustelujen mukaan huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, onko hakijan tuen tarve kiireellinen, jolloin kiireellisissä tilanteissa maksusitoumuksen myöntäminen välttämättömiin menoihin voisi olla tarpeen. Käytännössä kiireellisissä tilanteissa laskelman merkitys jää kuitenkin vähäiseksi, jos päätös tehdään käytettävissä olevin tiedoin, viime kädessä asiakkaan ilmoituksen perusteella. Edelleen todetaan, että vaikka hakija ei olisi toimeenpanossa tehtävän laskelman mukaan oikeutettu toimeentulotukeen, voi olla, ettei hakijalla ole riittävästi tosiasiallisesti käytettävissä olevia tuloja tai varoja ostaa esimerkiksi lääkkeitä. Myös vuokravakuuden myöntämisen katsotaan voivan tulla tarvittaessa kyseeseen, jos se on tarpeen asumisen turvaamiseksi. Edellä esitetyt harkinnan elementit ja laskelman lopputuloksesta poikkeaminen eivät käy ilmi säännöksen sanamuodosta ja niitä koskevat esitetyt lisäykset tulisi lisätä säännöstekstiin.

Esitetyn 3 momentin mukaan vain tulot voidaan jakaa eriin ja huomioida useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista. Tulojen ohella varat esitetään voitavan jaksottaa tarvittaessa vastaavalla tavalla, kuin tulot. Jos näin ei tehdä, suosii lainsäädäntö osaltaan tulon nopeaa kulutusta tai menettelyjä, joiden seurauksena suurempi varallisuuserä ei ole enää asiakkaan käytettävissä seuraavan etuusjakson aikana, mitä ei voida miltään osin pitää toimeentulotukilain tavoitteiden mukaisena. Tältä osin viitataan myös 6 §:n yhteydessä lausuttuun. Lisäedellytyksenä tulojen ja varojen huomioinnille useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona esitetään jo esitettyjen perusteiden ohella tulon määrää, koska käytännössä vain suurempien tulojen osalta on perusteltua pohtia niiden jaksottamista useammalle kuukaudelle.

4 momenttiin esitettyä muutosta ansiotulojen ja muiden tulojen rinnastamisesta pidetään onnistuneena ratkaisuna. Momentin ensimmäisessä virkkeessä viitataan tuesta päättämiseen. Toisessa virkkeessä viitataan tuen myöntämisen tilanteisiin. Esityksen sanamuotoa esitetään tarkennettavaksi, jotta ei synny vaikeutelmia siitä, että tulon huomioiminen jälkikäteen on mahdollista vain, jos tukea on myönnetty aiemmin, koska tulo ei ole ollut tiedossa päätöstä annettaessa. 4 momentissa kuvattu tulojen huomioiminen seuraavien kuukausien laskelmalla on osittain päällekkäinen toimeentulotuesta annetun lain 18 §:n tarkistamisen kanssa. Kuitenkin 13 §:n sanamuodosta "voidaan" on pääteltävissä, että pykälä antaa Kelalle mahdollisuuden huomioida tuloja joko 13 §:n 3 momentin mukaisesti tai jos kyseessä katsotaan olevan muutos hakijan olosuhteissa tai tuen tarpeessa, kuten uusia tuloja saataessa usein on tilanne, voidaan päätös myös tarkistaa 18 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi kuitenkin todeta toimeenpanon oikeellisuuden varmistamiseksi, että vaihtoehtoisesti päätös voidaan tarkistaa 18 §:n nojalla, esimerkiksi silloin, kun käy ilmi, että asiakas on jättänyt ilmoittamatta osan hakukuukauden tuloistaan.

Esityksessä olisi perusteltua avata erilaisia tilanteita, jotka avaavat kohtuullisuuden ja kohtuuttomuuden rajanvetoa 3 ja 4 momenttien osalta.

Esitetty 5 momentti vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Esityksessä tulisi selkeyttää nykyistä epäselvyyttä sen suhteen, edellytetäänkö menojen olevan maksamatta myös tukea takautuvasti myönnettäessä. Tältä osin lain esityöt ja STM:n opas toimeentulotukilain soveltajille on ristiriitainen. Laissa tulisi myös selkeyttää takautuvan hakemuksen, oikaisuvaatimuksen ja tarkistamisen välistä ajallista rajanvetoa ja mahdollisuutta asettaa myös takautuvalle hakemuksen ja tarkistamishakemuksen jättämislle määräaika.

Esitetyn 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista ja sen laatimiseen liittyvistä yksityiskohdista. On hyvä kiinnittää huomiota siihen, että Kansaneläkelaitokselle tulee varata riittävästi aikaa (vähintään puoli vuotta tai enemmän) toteuttaa mahdolliset laskelman tekemiseen ja näyttämiseen kohdistuvat tarkemmat säännöt. Kyse on Kelan arvion mukaan myös keskeisistä tukioikeuteen vaikuttavista tekijöistä, eikä siten ole mahdollista asetuksen tasolla säännellä sen tarkempaa sisältöä.

14 c § Toimeentulotukea koskevan asian siirtäminen Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle

Esityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina.

Tarkoituksenmukainen jousto tulisi mahdollistaa niin, että esimerkiksi palveluasujien perusmenoihin kuuluvat menot, kuten ateriamaksut, voidaan tarvittaessa siirtää hyvinvointialueelle.

14 d § Toimeentulotukiasioinnin järjestäminen ja asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen palveluun

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säännellään saavutettavuudesta ja esteettömyydestä. Ehdotetun pykälän perusteluissa todetaan, että saavutettavuudella ja esteettömyydellä tarkoitetaan, että erilaiset asiakkaat pystyvät asioimaan yhdenvertaisesti paitsi sähköisesti, myös fyysisesti paikan päällä. Kelan näkemyksen mukaan saavutettavuus ja esteettömyys ovat yleisiä vaatimuksia viranomaistoiminnalle, eikä niistä tulisi säätää päällekkäin useassa eri paikassa ja toisistaan mahdollisesti poikkeavasti. Kelan näkemyksen mukaan asiointista Kelassa ei tulisi säätää yksittäistä Kelan toimeenpanemaa etuutta koskevassa sub-stanssilaissa. Olisi tärkeää, että Kelan toiminta hahmotettaisiin kokonaisuutena, jossa perustoimeentulotuen toimeenpano muodostaa yhden osan. Näin asia on myös asiakkaiden osalta, eikä ole perusteltua, että menettelyä ja asiointia koskevat säännökset eriytyvät toisistaan, koska Kelassa niitä hoidetaan koko-naisuutena ja myös asiakkaan tulee ymmärtää, minkälaisia oikeuksia ja vaatimuksia asiakkuuteen ja asiointiin kokonaisuutena liittyy.

Mikäli Kelalle asetetaan uusia ja muista viranomaistoimijoista poikkeavia uusia vaatimuksia, esimerkiksi fyysisen asioinnin järjestämiseksi tulee Kelalle varmistaa myös riittävä rahoitus asioinnin järjestämiseen. Kelan näkemyksen mukaan sen asiointia koskevat yleiset säännökset ovat riittävät, eikä erityistä tarvetta toimeentulotukilaissa asiointista säätämiseen ole. Esityksen perusteella jää

epäselväksi, mitä uutta kyseinen sääntely tarjoaa asiakkaille tai mihin se Kelaa toimijana velvoittaisi.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säännellään asiakkaan mahdollisuudesta henkilökohtaiseen keskusteluun Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa. Esityksen mukaan oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun on tiedotettava. Perusteluissa tulisi todeta, että Kela tiedottaa henkilökohtaisen keskustelun mahdollisuudesta kela.fi sivuilla ja perustoimeentulotuen hakemuksella.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa todetaan, että jos toimeentulotuen hakijan tilanne edellyttää, Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voisivat tavata asiakasta myös samanaikaisesti yhdessä. Esityksestä puuttuu selkeä sääntely sen osalta, kuka olisi tilanteessa aktiivinen toimija. Kyseisen momentin perusteluita tulisi täydentää sen osalta, että tuleeko Kelan aktiivisesti ehdottaa asiakkaalle Kelan ja hyvinvointialueen yhteistä tapaamista. Vai toteutetaanko tapaaminen ainoastaan asiakkaan pyynnöstä.

14 e § Toimeentulotukiasioita koskeva Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen ajatusta tarkemmasta säätämisestä koskien Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden asiakaskohtaista yhteistyötä pidetään sisällään kannatettavana ja se vastaa käytännön toiminnassa havaittua tarvetta. Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan yhteistyö ei rajoitu kuitenkaan ainoastaan sosiaalihuoltoon, vaan on laajalaisempaa pitäen sisällään perustoimeentulotuen lisäksi muun sosiaaliturvan, mikä tulisi myös ottaa huomioon tulevissa yhteistyömuodoissa.

Pykälä on sisällöltään moninainen ja sisältää yhteyksiä useisiin muihin normeihin, kuten sosiaalihuoltolain mukaiseen monialaiseen yhteistyöhön ja yhteydenottoon sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi. Pykälällä on yhteyksiä myös toimeentulotukilain sisällä esitettyihin uusiin pykäliin (14 d, 14 f, 15) koskien mm. asiakkaan henkilökohtaista tapaamista, lausunnotmenettelyä ja toimeentulotuen perusosan alentamista. Myös hallituksen esityksessä esitetyt uudet toimielimet, neuvottelukunnat, liittyvät osaltaan yhteistyöhön ja sen parantamiseen, vaikka sitovaa toimivaltaa niillä ei olekaan. Tavoite tarkemmasta säätämisestä yhteistyön osalta ei siten toteudu kaikilta osin ja pykälä jää vaikeaselkoiseksi useiden yhtymäkohtiensa vuoksi, vaikka yksityiskohtaisten perustelujen tasolla eri yhteistyömenettelyjä ja niiden keskinäistä suhdetta onkin pyritty avaamaan. Käytännön toimeenpanon näkökulmasta myös 2 momentin mukainen Kansaneläkelaitoksen yhteydenotto sosiaalihuollon näkemyksen saamiseksi vaikuttaa kankealta menettelyltä toimeentulotuen käsittelylle asetetut määräajat huomioon ottaen. Menettely olisi luonteeltaan lähinnä tiedustelu, joka sisältäisi pelkästään asiakkaan tunnistus- ja toimeentulotuen vireilläolotietojen ilmoittamisen, minkä lisäksi asiakasta tulisi tiedottaa asiasta. Ehdotettu pykälä ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten tiedottaminen asiakkaalle tulisi toteuttaa tai voisiko tämä tapahtua esimerkiksi annettavan päätöksen yhteydessä. Ehdotettu menettely voisi tiedottamisen lisäksi aiheuttaa lisätyötä turhien tiedustelujen ja mahdollisten tarkistuspäätösten myötä. Kansaneläkelaitos pitää pykälän 4 momentin viit-tausta asiakastietolain 47 §:ään tärkeänä, jotta Kelan ja hyvinvointialueiden välistä kahdensuuntaista tiedonvälitystä sekä mahdollisia muita tulevia yhteisiä työvälineitä voidaan kehittää reaaliaikaisuuden ja vuorovaikutteisuuden mahdollistavaksi työvälineeksi.

14 f § Perusosan alentamista koskeva menettely

Ehdotettu pykälä sääntelee perusosan alentamisen tilanteita menettelyn osalta. Kela pitää ensiarvoisen tärkeänä, että alentamisen liittyen alentamisen perusteet on säännelty selkeästi ja yksiselitteisesti esityksen 10 §:n sekä 2 a §:n osalta. Tämä nähdään välttämättömänä, jotta esityksen sääntelyä menettelystä ja Kansaneläkelain ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä sosiaalihuollon lausunnosta voidaan ylipäättään soveltaa täysimääräisesti.

Ehdotetun 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säännellään asiakkaan kuulemisesta. Asiakkaan kuulemisen osalta on käytännössä jo nykyisellään noudatettu kuulemisvelvoitetta hallintolain 34 §:n perusteella, joten erillistä sääntelyä kuulemisen osalta toimeentulotukilaissa ei nähdä välttämättömänä. Sään-nöskohtaisten perustelujen mukaan asiakkaalta itseltään saatu selvitys voisi joissain tapauksissa riittää sen arvioimiseksi, onko perusosan alentaminen kohtuullista siten, ettei sosiaalihuollon lausuntoa tarvit-taisi. Nykyisellään sosiaalihuollon arviota pyydetään tarvittaessa, ei säännönmukaisesti. Myös 14 e §:n 2 momentin sääntelystä on tulkittavissa, että yhteydenotto nojaa Kelan harkintaan ja tilanearviioon. Tahtotila tältä osin tulisi ilmetä selkeästi sekä esitetyn 14 e §:n että 14 f §:n osalta esityksen sanamuodoista. Jos tarkoitus on säätää velvollisuus pyytää hyvinvointialueelta säännönmukaisesti alentamisen yhteydessä arviota alentamisen kohtuullisuudesta, olisi tällä huomattava vaikutus sekä hyvinvointialueen että Kelan resursointitarpeeseen. Kela ei pidä arvion säännönmukaista pyytämistä tarpeellisenä.

Kelalle asetetaan ohjaamisvelvoite hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviota varten alentamisen yhteydessä. Tältä osin nimenomaan säännöksen perusteluissa olisi syytä avata, mitä termillä ”yhteydessä” tarkemmin tarkoitetaan eli tehdäänkö ohjaaminen alentamispäätöksen jälkeen vai mahdol-lisesti jo ennen alentamiskäytännön toteuttamista. Vastaava termi perusosan alentamista koskevassa voimassa olevassa pykälässä suunnitelman laatimista koskien on herättänyt epäselvyyttä. Päätöksen hyvinvointialueelle toimittamisen osalta esitetään esimerkiksi perusteluissa tarkennettavaksi, että riittävänä pidettäisiin hyvinvointialueelle toimitettavaa tietoa alentamispäätöksestä, joka sillä olisi mahdollista käydä sähköisesti katsomassa Kelan Kelmu-järjestelmästä.

Menettelyn osalta kiinnitetään huomiota, että alentamiseen liittyy keskeisesti myös työvoimaviranomaiset ja työttömyysturvaan liittyvät seikat. Kela ohjaa nykyisellään asiakkaan yleisellä tasolla selvittämään oikeuttaan työttömyysturvaan ja toimimaan siten, että oikeus työttömyysturvaan olisi mahdollista saada. Koska kyse on toisen viranomaisen harkintavaltaan kuuluvasta asiasta, Kela ei voi tarkasti ohjata esimerkiksi sitä, miten asiakkaan tulisi toimia, jotta hän voisi välttää esimerkiksi työttömyysturvan sanktiot ja sitä kautta alentamisperusteen syntyminen tai korjata toimintaansa tältä osin. Myös tämä seikka toivotaan avattavan menettelyä koskevissa perusteluissa, koska neuvontavelvollisuuden laajuudesta on ollut jois-sain yhteyksissä epäselvyyttä.

Esitykseen sisältyy nykyistä sääntelyä vastaavasti alentamisen keston rajaaminen kerrallaan enintään kahteen kuukauteen kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. Useissa tilanteissa mainittu aika on ehtinyt kulua ja selvitettäväksi jää, onko moitittava toiminta mahdollisesti jatkunut työnhaun laiminlyönnin osalta tai onko ilmennyt uusi alentamisperuste. Tämä aiheuttaa haasteita asiakkaan kuulemisen sisällölle. Käytännössä ainoastaan työnhaun laiminlyönti on peruste, jolla alentaminen voidaan tarvittaessa tehdä kahdelle kuukaudelle, koska sen tilanne voidaan varmistaa alentamiskäytännön toteuttamisessa. Haasteena on myös, ettei ajankohtaisia tietoja saada kattavasti työvoimapolitiittisista lausunnoista, koska lausuntoa ei tehdä uudelleen, jos sillä ei ole merkitystä

työttömyysturvan saamisen kannalta. Myös tietojen saaminen puhelimitse te-hallinnon puhelinpalvelusta on työlästä, koska jos tarjotuilla palveluilla ei ole merkitystä työttömyysturvan kannalta, niitä ei kirjata kootusti ja yhdenmukaisesti te-hallinnon tietoihin. Viranomaisvaikutuksissa ei ole arvioitu menettelyn vaikutuksia työvoimaviranomaisille.

Perusosan alentamiseen liittyy myös hyvinvointialueella tehtävä palvelutarpeen arvio ja sen nojalla mahdollisesti tarjottavat palvelut. Esitöiden mukaan tässä yhteydessä tulisi selvittää, miksi alentamiseen on päädytty ja mikä on asiakkaan kyky huolehtia omasta toimeentulostaan. Myös Kela pyytää vastaavan tyyppistä selvitystä kuulemisen yhteydessä. Koska yhteistyö erityisesti perusosan alentamisen yhteydessä on erityisen tärkeää, tulisi esityksen mahdollistaa tiedon saaminen asiakkaan alentamisharkintaan vaikuttavista tekijöistä ja niissä tapahtuvista muutoksista siten, että se voidaan tosiasiallisesti ottaa huomioon jo ennen alentamisratkaisun tekemistä. Tässä yhteydessä on huomioitava myös lain määräaika ratkaisun tekemiselle ja toisaalta alentamisen kestolle.

15 § Sosiaalihuollon lausunto

Esityksen 15 § on sisällöltään uusi ja sisältää sosiaalihuollon mahdollisuuden antaa asiakkaastaan lausunto Kelalle toimeentulotuen käsittelyä varten. Kelan näkemyksen mukaan säännös on lähtökohtaisesti tarpeeton, sillä Kelan tulee jo hallintolain perusteella päätöksensä perusteluissa ottaa kantaa kaikkiin asian käsittelyyn vaikuttaneisiin seikkoihin. Siten Kela ottaa jo tälläkin hetkellä huomioon sosiaalihuollosta saapuneet asiakkaan tilanteeseen liittyvät selvitykset ja perustelee päätöksillä, miten selvitys on otettu huomioon ja miksi ratkaisussa on mahdollisesti poikettu selvityksestä. Tämä ei siten toisi muutosta Kelan nykyiseen toimintaan. Siten nykyisin käytössä olevan vapaamuotoisen ja joustavan viranomaisten välisen tiedonvaihtamisen muuttaminen kankeaksi lausuntojen antamiseksi saattaa tarpeettomasti hidastaa asiakkaan asian käsittelyä ilman, että se toisi merkittäviä muutoksia ratkaisukäytäntöihin. Pahimmillaan esitetyn lausuntomenettelyn myötä Kelan ja sosiaalihuollon välinen yhteistyö saattaa muuttua byrokraattisemmaksi ja joustamattommaksi. Asiakkaiden viimesijaisen tuen käsittely saattaa viivästyä. Esityksen perusteella jää myös epäselväksi, mitä ongelmaa lausuntomenettelyllä on pyritty korjaamaan tai minkä-laista lisäarvoa sillä pyritään aikaansaamaan ja mihin vaikutukseen lisäarvon muodostuminen perustuu. Kelassa ei ole tunnistettu tarvetta erilliselle lausuntomenettelylle ja nykyisen vapaamuotoisen yhteistyön sosiaalihuollon kanssa on katsottu olevan toimiva ja joustava tapa turvata asiakkaan asian kokonaisvaltainen hoitaminen. Kelan näkemyksen mukaan haasteet liittyvät yhteistyössä ensisijaisesti tiedon kulkuun toimijoiden välillä, nyt ehdotuksella pyritään ennemminkin vaikuttamaan Kelan käyttämän laillisuusharkinnan sisältöön.

Perusteluiden kohdassa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys (s. 60) on todettu, ettei sosiaalihuollon lausunto sido oikeudellisesti toimivaltaista viranomaista eli Kansaneläkelaitosta tämän käyttäessä sille laissa osoitettua harkintavaltaa. Samalla todetaan, että vastuu päätöksen sisällöstä on tällöin päätöksen tehneellä viranomaisella. Kela pitää hyvänä, että esityksessä on tuotu selvästi esiin sosiaalihuollon ja Kelan välisen toimivallan sekä vastuun jakautuminen. Koska kyse on merkittävästä seikasta lausuntomenettelyn käytännön toteuttamiseksi, tulisi kyseinen toimivallan jako tuoda esiin myös joko pykälätasolla tai vähintäänkin 15 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Jotta toimivallan jako perustoimeentulotuesta päättämisestä olisi myös asiakkaalle selkeä, tulisi sosiaalihuollon lausuntoa antaessaan huolehtia siitä, että asiakas tietää Kelan ratkaisun voivan poiketa sosiaalihuollon lausunnosta. Lisäksi koska sosiaalihuollon lausunnossa on kyse vain

vapaamuotoisesta sosiaalihuollon näkemyksestä, joka ei sido Kelan ratkaisua, tulisi 15 §:n sosiaalihuollon lausunto muuttaa sosiaalihuollon arvioksi epäselvyyksien välttämiseksi erityisesti asiakkaan näkökulmasta.

Perusteluissa puhutaan sosiaalihuollon käsityksestä ja näkemyksestä lausunnon kohteena olevaan asiaan. Kuitenkaan sosiaalihuollon vastuulle ei kuulu perustoimeentulotuen ratkaiseminen ja sosiaalihuollon eri toimijoiden käsitykset voimassa olevasta lainsäädännöstä ja sen tulkinnoista perustoimeentulotuessa voivat vaihdella. Korkeintaan sosiaalihuollon tulisi lausua asiakkaan olosuhteista. Sosiaalihuollon ei tulisi ottaa kantaa siihen, miten perustoimeentulotuki tulisi ratkaista tai täytyvätkö perustoimeentulotuen myöntämisen ehdot, koska tältä osin toimivalta on Kelalla. Tällaiset kannanotot loisivat asiakkaille odotuksia, joita lausunnonantaja ei kuitenkaan voisi itsenäisesti toteuttaa. Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijalla on vastuu päätöksestä sekä ajantasaisimmat tiedot asian ratkaisemiseen liittyen. Tätä ei voida sivuuttaa pelkästään sosiaalityöntekijän näkemyksen perusteella. Mikäli sosiaalihuolto lausuisi Kelan toimivaltaan kuuluvista seikoista, saattaisivat asiakkaat lausuntojen johdosta tehdä turhia valituksia sekä kanteluita ja lausuntomenettelyn kautta viranomaistoimijat voitaisiin nähdä samassa asiassa vastapuolen asemassa. Kela ei kannata tällaista kehitystä, jossa viranomaisten näkemykset asetetaan potentiaalisesti vastakkain ja hierarkkiseen asemaan tilanteessa, jossa vastuu lopputuloksesta on kuitenkin lopulta yksiselitteisesti vain toisella toimijalla. Pykälässä ei myöskään oteta lainkaan kantaa siihen, miten sosiaalihuollon lausunto saatettaisiin täydentävän ja ehkäisevän tuen käsittelyssä toimeentulotuen ratkaisijan tiedoksi ja minkälainen merkitys näihin lausunnolla tulisi olla. Vastaavat haasteet, jotka liittyisivät perustoimeentulotuen käsittelyyn, saattaisivat hyvinkin olla haasteita myös täydentävän ja ehkäisevän tuen käsittelyssä.

Edelleen perusteluissa todetaan, että lausunnonantajan on huolehdittava siitä, että lausunto on perusteltu ymmärrettävästi ja sen ajallinen rajaaminen on selkeä. Ajallisen rajaamisen osalta sosiaalihuollon tulisi varmistaa, että lausunto kattaisi ainakin koko kyseessä olevan tukikuukauden, sillä tätä lyhyemmän ajan lausunnot tekevät kuukausitasolla määritettävän toimeentulotuen käsittelemisestä erittäin haastavaa. Kelan näkemyksen mukaan tällainen rajanveto on selkeästi helpompaa toteuttaa käytännön yhteistyössä (keskustellen) kuin pykälän mukaisessa jäykässä lausuntomenettelyssä. Lausunnonkirjoittajalla ei voi olla selkeää kuvaa siitä, mikä on millekin ajalle tarpeellista tietoa ja mikä ei. Tästäkin syystä Kela kannattaa vapaamuotoisempaa yhteistyön tekemistä Kelan ja sosiaalihuollon kesken.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että myös oikeuskanslerinvirasto on työryhmälle antamassaan lausunnossaan edellyttänyt lausunnolle selkeämpiä raameja. Myös oikeusministeriö on lausunnossaan työryhmälle todennut, että jatkovalmistelussa on täsmennettävä, mikä merkitys lausunnolle halutaan antaa ja asiaa koskevien säännösten tulee olla yksiselitteisiä. Oikeusministeriön mukaan lausuntomenettelyssä tulee huomioida perustuslain edellytykset julkisen vallan käytön lakisidonnaisuudesta ja virkavastuusta. Sääntelyn on oltava yksiselitteistä sen osalta, missä tilanteissa Kelan tulee pyytää sosiaalihuollolta lausuntoa ennen perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisemista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan harkintaa koskevien normien tulee lähtökohtaisesti olla lain tasolla. Kelan näkemyksen mukaan esityksen perusteella koko pykälän tarkoitus sekä lausuntomenettelyn sisältö jäävät edelleen epäselviksi. Kelan näkemyksen mukaan sen toiminnassa harkinnan käytön raamit sekä vastuut tulee olla ennakolta arvioitavissa ja selkeät.

Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole tarkemmin tai esimerkinomaisesti avattu, miten ja missä tilanteissa Kela voi poiketa sosiaalihuollon lausunnosta. Mikäli esimerkiksi Kelaan saatujen tietojen

valossa lausunnossa esitetyt seikat eivät voi pitää paikkaansa, onko riittävää, että Kela perustelee asian asiakkaan pää-tökselle vai tuleeko Kelan olla ensin yhteydessä lausunnonantajaan asian selvittämiseksi. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi kyseessä lasten tapaamiskulujen korvaamisen osalta, jolloin Kela voi saada sekä lapsen äidin että isän osalta sosiaalihuollosta keskenään ristiriitaiset selvitykset kulujen syntyisestä ja pe-rusteesta. Koska molemmat selvitykset ovat salassa pidettäviä, ei asiaa voi myöskään suoraan avata asi-akkaan päätöksen perusteluihin paljastamatta toisen vanhemman salassa pidettäviä asioita, kuten esi-merkiksi toimeentulotuen tai sosiaalihuollon asiakkuutta. Perusteluissa olisi myös hyvä korostaa, että kun Kela harkitsee, voidaanko ratkaisu tehdä lausunnon mukaisesti, on otettava huomioon myös perustoi-meentulotuen asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu sekä toimeentulotuen laissa säädetty tarkoitus. Esimerkiksi ylikalliiden menojen korvaaminen ei useinkaan, ilman erityisiä syitä, ole perusteltavaa suhteessa toimeentulotuen tarkoitukseen viimesijaisena tukena, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Perusteluihin tulisi myös tarkentaa missä ajassa sosiaalihuollon on lausunto annettava. Esityksessä tai perusteluissa ei ole tehty mahdolliseksi Kelan nimenomaisesti pyytää lausuntoa sosiaalihuollosta, vaan Kela tekee vain 14e §:n mukaisen ilmoituksen asiakkaan tilanteesta, jossa asiakkaasta annetaan 14e §:n perusteluiden mukaan vain tunnistetiedot ja tieto siitä, että hänellä on perustoimeentulotukihakemus vireillä. Tällöin sosiaalihuoltoon ei välity tieto esimerkiksi siitä, mistä asiasta Kela toivoisi sosiaalihuollon lausuvan (15 § 1 momentissa luetellut 1-4 –kohdat). Perusteluissa ei myöskään ole otettu kantaa kuinka kauan Kelan tulisi odottaa lausuuko sosiaalihuolto asiasta ja ottaen huomioon, ettei viimesijaisen perustoimeentulotuen ehdottomien määräaikojen ole katsottu voivan odottaa viranomaisten välisiä selvityksiä, on Kelan käytännössä ratkaistava oman harkintansa mukaan kyseessä oleva hakemus 7 arkipäivän kuluessa sen saapumisesta ja mahdollinen sosiaalihuollon lausunto käsiteltäisiin pääsääntöisesti jälkikäteen päätöksen tarkistamisena. Käytännössä Kela käsittelee hakemuksia nopeammin kuin 7 arkipäivässä, joten painopiste yhteistyössä tulisi olla jatkossakin käsittelyyn käytännössä soveltuviissa menetelmissä ja olennaista on se, että Kelalla on käytössään kaikki ratkaisuun vaikuttava tieto, ei se, missä muodossa tieto Kelaan toimitetaan.

Perustoimeentulotuen päätöksiä voidaan tarkistaa aina tuen tarpeessa tai olosuhteissa tapahtuneiden muutosten perusteella ja tarkistushakemuksia saapuu Kelaan jo nyt huomattava määrä niin asiakkailta kuin sosiaalihuolloltakin. Jatkossa säännönmukaisten lausuntojen antaminen johtaisi käytännössä edellä esitetyistä määräajallisista syistä siihen, että tarkistushakemusten määrä kasvaisi merkittävästi. Osa tarkistuspäätöksistä toisi muutosta asiakkaan saamaan ratkaisuun ja osa olisi pelkästään perusteluja siitä, miksi sosiaalihuollon lausunto ei aiheuta muutosta päätökseen. Tämä tulee sitomaan viimesijaisen perus-toimeentulotuen käsittelyn resurssija, joiden kustannusten kasvaminen lausunnotmenettelyn myötä tulisi huomioida. Lisäksi tulisi pohtia, muodostuuko sosiaalihuollon lausunnosta säännönmukainen osa perus-toimeentulotuen hakemusmenettelyä, jolloin asiakkaat toivomansa ratkaisun saadakseen kuormittavat mahdollisesti kevyinkin perustein sosiaalityön resurssija lausunnon tai useitakin lausuntoja saadakseen. Kelan näkemyksen mukaan valmistelussa ei ole myöskään tehty riittävää arviointia pykäläehdotuksen mahdollisista työmäärävaikutuksista. Kela pitää mahdollisena, että vaikutukset erityisesti sosiaalihuollolle olisivat vähäistä merkittävämpiä ja ilman resurssilisäyksiä sosiaalihuoltoon, resurssi olisi pois tosiasiallisesta Kelan ja sosiaalihuollon välisestä yhteistyöstä ja yhteistyö supistuisi pelkkien kirjallisten lausuntojen laatimiseen ja lukemiseen.

Perusteluissa ei ole myöskään otettu kantaa siihen, mitä kautta lausunto on mahdollista toimittaa Kelaan. Toimittamisen tulisi olla nopeaa ja muodoltaan joustavaa asian nopean käsittelyn varmistamiseksi. Toimitustapoja voisi olla esimerkiksi puhelin, Kelmu-järjestelmä tai muu suojattu yhteys, kuten pikaviestintäohjelmat tai videoyhteyksien avulla. Pykälässä ei myöskään oteta lainkaan kantaa siihen, miten sosiaalihuollon lausunto saatettaisiin täydentävän ja ehkäisevän tuen käsittelyssä toimeentulotuen ratkaisijan tiedoksi ja minkälainen merkitys näihin tukiin lausunnolla tulisi olla.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, ettei lausuntomenettelyn osalta ole tehty arviota menettelyn mahdollisista vaikutuksista perustoimeentulotuen myöntämisen ja harkinnan yhdenvertaisuuteen. Kela näkee lausuntomenettelyn korostamisessa huomattavan riskin sille, että perustoimeentulotuen myöntämisessä erilaiset lausunnot eri sosiaalityöntekijöiltä ja eri alueilta alkavat ohjata toimintaa alueellisesti eriarvoista-valla tavalla. Tällöin Kela-siirrolla saavutettu yhdenvertaisuus perustoimeentulotuen käsittelyssä osin menetettäisiin. Kelan käytännön kokemus ja myös kela-siirtoa edeltäneet tiedot osoittavat, että sosiaali-työntekijöiden näkemykset toimeentulotuen myöntämisestä saattavat vaihdella huomattavasti jo yksittäisen kunnan sisälläkin, saati eri hyvinvointialueiden välillä. Perusteluissa ei myöskään oteta kantaa siihen, vaarantuuko asiakkaiden esityksessä mainittu tosiasiallinen yhdenvertaisuus, kun Kelan yhteydenottoihin vastaaminen ja mahdollisten lausuntojen antaminen sekä niiden tekemisen aikataulu on jätetty eri hyvinvointialueiden oman aktiivisuuden varaan.

Perusteluissa voisi olla tarpeen tuoda esiin, onko käsityksen ilmaiseminen (eli nykyisen pykälän muotoilun mukaisesti lausunto) päätösvaltaiselle viranomaiselle sellainen hallintolain 34 §:n mukainen selvitys, josta asiakasta tulisi kuulla ennen ratkaisun antamista, vai täyttyykö ko. HL 34 §:n kuulematta jättämisen edellytykset. Lisäksi voisi olla syytä täsmentää, jos kuulemista edellytetään, kuuleeko lausunnon antaja (vrt. työvoimapolitiittiset lausunnot) vai ratkaisija ja koskeeko kuulemisvelvollisuus kaikkia 4 kohtaa? Lisäksi voi olla syytä pohtia, aiheuttaako tämä viivettä asian käsittelyyn. Kelan näkemyksen mukaan sikäli kuin pykäläehdotuksen mukaisesta lausunnosta tulisi kuulla asiakasta, olisi perusteltua, että sosiaalihuolto huolehtisi kuulemisen ennen lausunnon eteenpäin toimittamista, jolloin lausunto olisi Kelaan tullessaan hyödynnettävissä ratkaisun tekemisen yhteydessä ja myös sosiaalihuolto saisi kerralla saman tiedon asiakkaan näkemyksistä käyttöönsä (täydentävän ja ehkäisevän tuen käsittelyyn sekä palveluista huolehtimiseen).

Kela pitää tärkeänä ja perusteltuna, että esityksessä on pyritty luomaan Kelan ja sosiaalihuollon välisen yhteistyön konkreettiseksi toteuttamiseksi erilaisia toimintamalleja. Toimeenpanon kannalta tarvitaan kuitenkin joustava, erilaisiin tilanteisiin sopiva tapa yhteistyöhön. Sääntelyn tulisi olla tältä osin mahdollis-tava siten, että yhteistyön muotoina olisi ensisijaisesti muut tavat kuin lausunto, joka nähdään erittäin raskaana menettelynä. Se ei myöskään sovellu toimeentulotuen ehdottomien käsittelymääräaikaisten vuoksi useimpiin tilanteisiin, koska toimeentulotuen ratkaisu on annettava lyhyessä määräajassa. Kela kannattaa siten vapaamuotoisempaa ja joustavampaa yhteistyön tekemistä Kelan ja sosiaalihuollon kesken.

Lisäksi esityksessä olisi tullut käsitellä sosiaalihuoltolain 41 §:n sekä ehdotetun toimeentulotukilain 15 §:n mukaista suhdetta.

Sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuus myös vaikuttaa Kelan mahdollisuuksiin huomioida sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä. Saavutettavuuden on myös koettu huonontuneen. Kela haluaa osaltaan korostaa, että Kelassa yhteistyö kuntien sosiaalityön ammattilaisten kanssa on todettu pääosin toimivaksi ja sosiaalityöntekijöiden osaamista ja näkemyksiä arvostetaan.

16 § Toimeentulotuen maksaminen

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maksusitoumusmenettelystä. Kela kannattaa, että maksusitoumusmenettelystä säädetään laissa. Maksusitoumusmenettely on vakiintunut toimintatapa perustoimeentulo-tuessa. Kela ei kannata, että maksusitoumuksen ehdoksi kiireellisissä tilanteissa on liitetty asiakkaan suostumus. Asiakkaan suostumus kiireellisissä tilanteissa pidetään ongelmallisena, sillä tämä vaarantaisi asiakkaiden toimeentulon turvaamisen. Perustoimeentulotuen toimeenpanijana Kelalla on velvollisuus turvata vähintään asiakkaan välttämätön toimentulo. Kela ei pysty toteuttamaan laissa säädettyä velvollisuutta välttämättömän toimeentulon turvaamisesta, jos asiakkaalta tulee pyytä suostumus maksusitoumuksen käyttämisestä. Esityksessä ei oteta lainkaan kantaa siihen, että miten Kelan tulee toimia, jos asiakasta ei kiireellisessä tilanteessa saada kiinni ja pyydettyä asiakkaalta suostumus maksusitoumuksen käyttöön. Asiakkaan edun mukaista on se, että hän saa maksusitoumuksen kiireellisessä tilanteessa nopeasti. Rahaa ei saada kiireellisessä tilanteessa yhtä nopeasti asiakkaan käyttöön kuin maksusitoumus. Jos Kela ensin selvittää asiakkaan suostumuksen, niin välttämättömän toimeentulon saaminen voi viivästyä. Maksusitoumusmenettelyllä myös turvataan, että asiakas saa nimenomaisesti tarvitsemansa hyödykkeen käyttöön. Suostumus maksusitoumuksen käyttöön tulee poistaa esityksestä, jotta voidaan varmistaa, että asiakas tosiasiallisesti saa tarvitsemansa palvelun tai tuotteen kiiretilanteessa.

Kela kannattaa, että vakuusmenettelystä säädetään 4 momentissa.

18 a § Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus

Lainkohdassa haetaan tiedon luovuttamista ja saamista koskevat sisällöt asiakastietolaista yhdenmukaisesti sosiaalihuollon toimijoiden kanssa.

- 63 § Sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttaminen muille viranomaisille
- 64 § Palvelunantajan tiedonsaantioikeus

Ehdotettu säännös lienee riittävä Kelan tiedonsaantioikeuden takaamiseksi vastaisuudessakin. Lainkohdan ensimmäinen lause on saman sisältöinen kuin voimassa olevan lain 18 a §:ssä. Toinen lause sisältää voimassa olevan lain 18 b §:n sisällön. 1 momenttiin on siten koottu sama sisältö, joka on voimassa olevassa laissa.

2. momentissa on sama asiasisältö kuin voimassa olevan 18 a §:n 5 momentissa, tosin nyt viitataan asia-kastietolain 64 §:ään. Ko. uudessa ehdotetussa asiakastietolain lainkohdassa sosiaalihuollon viranomaisen on korvattu sosiaalihuollon julkisella palvelunantajalla, eikä siinä enää puhuta velvollisuudesta antaa tietoja, vaan oikeudesta saada tietoja.

3 momentti on asiasisällöltään sama kuin voimassa olevan toimeentulotukilain 18 §:n 4 momentti. Ja ehdotuksessa mainittu asiakastietolain 63 § on lähes sama kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta annetun lain voimassa oleva 18 §.

18 b § Hyvinvointialueen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle

Toimeenpanon näkökulmasta alentamisharkinnassa tarpeellisten tietojen määrittely tarkemmalla tasolla olisi tarpeellista. Jos mitään tietoja ei ole, Kela voi kysyä asioita jo senkin vuoksi, että ei ole tiedossa johtuuko tietojen puuttuminen siitä, että asiaa ei ole ylipäätään huomattu vaiko siitä että harkinnan perus-teella on päädytty tähän.

Pykälän 1.momentin asiasisältö on sama kuin toimeentulotukilain 18 a §:n 3 momentissa. Uutta on 15 §:n säännös sosiaalihuollon lausunnosta.

Pykälän 2. momentti on uusi. Hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle tieto asiakkaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä. Tarkoittaako tieto päätöksestä sitä, että hyvinvointialue lähettää tiedon siitä, että asiakkaalle on tehty päätös vai lähettääkö hyvinvointialue kopion päätöksestä? Kaiketi tässä viitataan siihen, että nimenomaan sisällöstä pitää antaa tieto. Tätä voinee täsmentää perusteluissa.

18 f § Asiakastietolain soveltaminen Kansaneläkelaitokseen

Kelaa ja sen toimintaa tulee tarkastella kokonaisuutena. Ei ole kestävä, että Kelan toiminnalle annetaan yhtä tukimuodon käsittelyä koskien erillisiä vaatimuksia ja säädetään erikseen muusta kokonaisuudesta. Asiakkaiden asiat muodostavat Kelassa kokonaisuuden ja lähtökohtaisesti esim. kaikki Kelassa käsiteltävä tieto on salassa pidettävää.

Ehdotuksen 1 momentin mukaan:

Kansaneläkelaitokseen sovelletaan sen hoitaessa toimeentulotukitehtäviä tässä laissa olleiden viittaussäännösten lisäksi myös seuraavia asiakastietolain säännöksiä: 4-12 §, 38 §, 48 §:n 1 momentti, 49 §:n 3 momentti, 50 §, 51 §:n 2 momentti ja 52 §.

Momentin ehdotetun sisällön mukaan siinä säädettäisiin viittaussäännöksellä niistä asiakastietolain säännöksistä, joita Kelan olisi sovellettava sen hoitaessa toimeentulotukitehtäviä ja joihin ei viitata muissa toimeentulotukilain pykälissä.

Asiakastietolakia sovellettaisiin viittaussäännöksen perusteella useissa kohdissa. Tämä voi vaikuttaa Kelan toimintaan yllättävillä tavoilla ja oleellisesti.

Selvitämme edelleen asiaa esimerkiksi 8 ja 9 §:n osalta. Vaikuttaisi siltä, että Kelan tekniset ratkaisut ovat erilaisia kuin kohdassa edellytetyt menettelyt. Kelan käyttöoikeudet perustuvat osittain siihen, että asiat on toteutettu sisäisellä koulutuksella eikä varsinaisia teknisiä esteitä ole rakennettu. Jos teknisiä muutoksia joudutaan tekemään, kysymys on yleensä miljoonista euroista.

Ehdotuksen 2 momentin mukaan:

Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotukiasiaa käsittelevän toimihenkilön tulee kirjata asiakasasiakirjoihin asiakkaan perustoimeentulotukiasian suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi tarpeelliset ja riittävät tiedot.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotukiasiaa käsittelevän toimihenkilön tulee kirjata asiakasasiakirjoihin asiakkaan perustoimeentulotukiasian suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi tarpeelliset ja riittävät tiedot. Tämä vastaisi asiakastietolain 17 §:n velvollisuutta asiakastietojen kirjaamiseen. Asiakastietolain säännös koskee hyvinvointialueen sosiaalihuoltoa ja vastaavan säännös ulotettaisiin koskemaan myös Kansaneläkelaitosta perustoimeentulotuen osalta. Säännös tarkoittaisi sitä, että kun asiakkaan asiassa ollaan yhteydessä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon esimerkiksi puhelimitse, tarpeelliset ja riittävät tiedot tulisi kirjata Kansaneläkelaitoksen asiakastietojärjestelmään. Varsinaisesta rekisteristä ei säädettäisi.

Asiakastietolain 3 §:ssä on määritelty, mitä asiakasasiakirjalla tarkoitetaan. Sen mukaan ”asiakasasiakirjalla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasasiakirjaa, joka on laadittu tai vastaanotettu asiakkaan sosiaali- tai terveystalvelujen tarpeen arviointia varten tai tarvittavien palvelujen järjestämistä tai toteuttamista varten”. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan asiakastiedon määritelmän kohdassa, että ”Myös muiden viranomaisten pyynnöstä laaditut ja niiden rekisterinpitoon kuuluvat lausunnot, todistukset ja muut asiakirjat, sisältävät asiakastietoja olematta asiakasasiakirjoja”. Määritelmän perusteella Kelassa ei ole asiakasasiakirjoja, johon kirjauksia voisi tehdä. Kela on sosiaalihuollon ulkopuolinen toimija. Säännös edellyttää tarkentamista.

Tarpeelliset ja riittävät tiedot tulisi määritellä.

Siltä osin, kuin säännös mahdollistaa moniammatillisessa yhteistyössä ja kahdensuuntaisen tietojenvaihdon kautta saatujen tietojen kirjaamisen Kelan järjestelmiin, se on kannettava.

Viitattut asiakastietolain säännökset ja niiden merkitys

4 § Asiakastietojen salassapito

Asiakastietolain 3 §:n mukaan asiakastiedolla tarkoitetaan ”sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoa eli sosiaali- tai terveydenhuollon asiakasta koskevaa henkilö tietoa, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajan hallinnoimaa”. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Asiakastietoa olisi määritelmän mukaan kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvä henkilö tietoa, joten asiakastietoa ovat myös muu kuin asiakasasiakirjoihin sisältyvä asiakasta koskeva tieto. Myös muiden viranomaisten pyynnöstä laaditut ja niiden rekisterinpitöön kuuluvat lausunnot, todistukset ja muut asiakirjat, sisältävät asiakastietoja olematta asiakasasiakirjoja”.

Ehdotetun toimeentulotukilain 18 f §:n perusteella Kelaan sovelletaan asiakastietolain 4 §:ää, mutta ainoastaan silloin, kun Kela hoitaa toimeentulokitehtäviä. Esiityksen perusteella jää epäselväksi, onko säännöstä tulkittava niin, että vaikka Kelan omaan rekisteriin sisältyvää asiakirjaa ei katsota asiakasasiakirjaksi, siihen sisältyvän asiakastiedon osalta Kelaan sovelletaan kuitenkin 2 momenttia, eli asiakirjan sisältämää asiakastietoa ei saa luovuttaa sivulliselle. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu: ”Jos asiakas olisi saman palvelunantajan asiakkaana sekä sosiaali- että terveystalveissa, sosiaalipalveluissa työskentelevät olisivat sivullisia suhteessa terveydenhuoltoon ja terveydenhuollossa työskentelevät sivullisia suhteessa sosiaalihuoltoon. Siten asiakastietojen luovuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollon välillä edellyttäisi asiakkaan suostumusta tai lain säännöstä”. Mitä sivullisella tarkoitettaisiin Kelassa? Ovatko kaikki muut kuin toimeentulokitehtäviä hoitavat toimihenkilöt sivullisia? Entäpä silloin kun Kelan toimihenkilö hoitaa samanaikaisesti asiakkaan useita etuuksia ja tukia.

Salassapidon säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsitteilyn osalta. Salassapito perustuu nykyisin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lainsäännöksiin (621/1999). Viittauksen myötä Kelassa sovellettaisiin kahta säädösperustaa, joka voi aiheuttaa mm. edellä kuvattuja tulkintaongelmia.

5 § Vaitiolovelvollisuus

Vaitiolovelvollisuuden säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsitteilyn osalta. Salassapito perustuu nykyisin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lainsäännöksiin (621/1999). Viittauksen myötä Kelassa sovellettaisiin kahta säädösperustaa, joka voi aiheuttaa tulkintaongelmia.

6 § Vaitiolovelvollisuudesta poikkeaminen

Vaitiolovelvollisuudesta poikkeamisen säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsitteilyn osalta. Menettely perustuu nykyisin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksiin. Viittauksen myötä Kelassa sovellettaisiin kahta säädösperustaa, joka voi aiheuttaa tulkintaongelmia.

7 § Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ja asiakastietojen käsittelyn ohjeet

Velvollisuus tehdä vaikutusten arviointi on olemassa jo nyt ja perustuu tietosuojasetukseen. Viittaus on turha.

8 § Asiakastietojen käsittelijöiden tunnistaminen

Esityksen mukaan asiakastietojen sähköisessä käsittelyssä asiakastietoja käsittelevät henkilöt, palvelunantajat, tietotekniset laitteet ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut on tunnistettava todentamalla. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin tunnistamisen ja todentamisen teknisistä keinoista

Säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsittelyn osalta. Nykyinen menettely perustuu tiedonhallintalakiin. Kelassa ei vielä käytetä vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä käsittelijöiden tunnistamisessa. Viittauksen myötä Kelassa sovellettaisiin kahta säädösperustaa ja niiden mukaista tunnistautumismenettelyä.

Tämän sääntelyn vaikutuksia Kelan nykykäytäntöihin ei ole riittävästi selvitetty. Muutokset voivat merkitä huomattavaa kustannusta ja toimeenpano edellyttää riittävää siirtymäaikaa.

9 § Käyttöoikeus asiakastietoon

Esityksen mukaan tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina

Säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsittelyn osalta. Nykyinen menettely perustuu tiedonhallintalakiin. Viittauksen myötä Kelassa sovellettaisiin kahta säädösperustaa. Sääntely voi muuttaa Kelan nykykäytäntöä, koska asiakastietojen käsittelyn perusteena on oltava tietoteknisesti varmistettu asiakas- tai hoi-tosuhde tai muu lakiin perustuva oikeus.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään mitä tietoja ammattihenkilöt ja muut asiakastietoja käsittelevät henkilöt työtehtävänsä ja annettavan palvelun perusteella saavat käyttää. Tämän sääntelyn vaikutuksia Kelan nykykäytäntöihin ei ole riittävästi selvitetty.

10 § Asiakas- ja hyvinvointitiedon käytön ja luovutuksen seuranta

Viranomaisen on huolehdittava, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen.

Säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsittelyn osalta. Nykyinen menettely perustuu tiedonhallintalain 17 §:n. Kela seuraa tietojen käyttöä lokien kautta. Sääntelyllä ollaan kuitenkin muuttamassa tiedon kirjaamiseen, käytön ja seurannan osalta. Näiden muutosten vaikutuksia ei ole ehditty selvittää riittävästi.

11 § Asiakkaan tiedonsaantioikeus tietojensa käsittelystä

Tässä säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsittelyn osalta. Nykyinen menettely perustuu tietosuojalain 33§ ja julkisuuslain 11-12§:n

Jos tämä koskee muutakin kuin Kanta-palveluja, miten tämä järjestetään Kelassa? Tämä koskisi myös Kelmun hyvinvointialueille luovutettavia toimeentulotukitietoja. Työmäärä tulisi olemaan huomattava.

Pykälän 1 momentin mukaan asiakkaalla olisi oikeus saada asiakastietojensa käsittelyyn liittyvien oikeuksien selvittämistä tai toteuttamista varten palvelunantajalta tai muulta asiakastietoja käsittelevältä rekisterinpitäjältä kirjallisesta pyynnöstä kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kahden kuukauden kuluttua pyynnöstä lokirekisterin perusteella maksutta tietoa siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu häntä koskevia tietoja sekä mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste.

Tämä on erittäin suuri uusi vaatimus Kelalle. Järjestelmäkehitys vaatii kustannuksia ja määräys siitä, että lokitiedot tulee antaa toimeentulotukitehtävien osalta, mutta ei muiden etuuksien osalta, on lain soveltajankin kannalta sekava. Tämä on lisäksi omiaan aiheuttamaan suurta hämmennystä asiakkaissamme.

12 § Asiakkaan oikeuksien rajoittaminen

Tässä säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsittelyn osalta. Nykyinen menettely perustuu julkisuuslain 11-12§:n

38 § Tietojen saamista koskevat merkinnät

Kun sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja saadaan muualta kuin asiakkaalta itseltään, tietojen vastaanottajan on voitava todentaa:

- 1) mitä tietoja on hankittu tai saatu;
- 2) keneltä tiedot on saatu;
- 3) milloin tiedot on saatu;
- 4) henkilö, joka tiedot on pyytänyt, jos ne on hankittu oma-aloitteisesti;
- 5) tiedon hankkimisen tai saamisen perusteena oleva säännös tai suostumusta koskevat tiedot; sekä
- 6) käyttötarkoitus, johon tiedot on hankittu tai saatu.

Sääntely koskisi kaikkia niitä, jotka hoitavat toimeentulotukitehtäviä. Säädösperusta muuttuu toimeentulotukikäsittelyn osalta ja Kelaan syntyisi kahtiajakoinen toimintamalli.

48 § Asiakkaan tiedonsaantioikeus

Ei kommentoitavaa

49 § 3 mom tietojen antaminen asiakkaan edustajalle tai läheiselle erityistilanteissa

Säännöksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan laillisella edustajalla taikka lähiomaisella tai muulla läheisellä on asiakaslain 7 §:n 2 momentin ja 9 §:n 1 momentin sekä lastensuojelulain (417/2007) 30 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa oikeus saada asiakas-, palvelu- ja hoitosuunnitelman tekemistä ja asiakkaan tahdon selvittämistä varten tarpeelliset asiakasta koskevat tiedot.

Sääntelyssä on uutta mm. se, että lähiomaisella ja läheisellä on tiedonsaantioikeus. Tietojen saantia ei ole rajoitettu välttämättömiin tietoihin. Riittää, että ne ovat tarpeellisia. Miten tarpeellisuus voidaan arvioida Kelassa? Asiakaslain 7 §:ssä on säännös sosiaalihuoltoa toteutettaessa laadittavasta palvelu-, hoito-, kun-toutus- tai muusta vastaavasta suunnitelmasta. Asiakaslain 9 §:ssä on säännös siitä, että läheinen voi selvittää asiakkaan tahtoa tilanteessa, jossa asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun syyn vuoksi itse pysty osallistumaan suunnitelman tekoon. Lastensuojelulain 30 §:ssä on säännös siitä, että lapselle läheinen henkilö voi osallistua asiakassuunnitelman tekoon. Eli jos asiakas on tajuton, muistisairas tai muulla tavoin ei kykene

hoitamaan asioitaan, lähiomainen ja läheinen voisi saada ”tarpeelliset” tiedot Kelasta. Rajoittuvatko tiedot toimeentulotukitietoihin vai koskisiko tiedonsaantioikeus muitakin tietoja? Tämäkin viittaus tuo mukaan tulkintaongelmia, joita Kelassa ei aikaisemmin ole selvitetty. Kelan työvälitteet eivät näillä viittaussäännöksillä välttämättä edes mahdollista erityistilanteiden tarpeellisuusarviointia.

50 § Sähköinen asiointi ja tietojen käsittely toisen puolesta

Säännöksen mukaan henkilöllä on oikeus käsitellä toista henkilöä koskevia tietoja valtuutuksen tai hol-houstoimesta annetun lain (442/1999) 29 §:n 2 momentin nojalla. Huoltajalla on oikeus käsitellä huollet-tavasta tallennettuja tietoja, ellei 51 §:stä, tietosuoja-asetuksen 8 artiklan 1 kohdasta, tietosuojalain 5 §:stä tai lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n 4 momentista muuta johdu.

Asiakastietolain yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan asiointipalvelussa tapahtuvasta käsittelystä. Ja asiointivaltuuspalvelusta. Tämä koskee Kanta-palveluja. Onko tämän tarkoitus koskea myös OmaKelaa? Tässäkin syntyisi kahtiajakoinen menettely, jonka perustelu asiakkaalla voi olla haastavaa.

51 § 2 mom. alaikäisen oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen huoltajalle

Kohdasta on säädetty osittain sosiaalihuollon asiakaslain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan sosiaalihuollossa alaikäinen voi ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä asian laatu painavasta syystä kieltää antamasta itseään koskevia tietoja huoltajalleen, muulle lailliselle edustajalleen tai muulle tiedonsaantiin oikeutetulle henkilölle, jollei se ole selvästi alaikäisen edun vastaista. Jos alaikäinen tai hänen laillinen edustajansa ovat asianosaisena sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa, laillisella edustajalla on kuitenkin oikeus tiedonsaantiin siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä säädetään.

Jos alaikäinen on kieltänyt tietojen antamisen huoltajalleen, miten Kela voi nähdä kiellon? Toimeentulotukitehtäviä hoitavalla toimihenkilöllä ei ole oikeutta katsoa kielloa Kanta-tiedoista.

52 § Asiakastietojen luovuttaminen kuoleman jälkeen

Säännöksen mukaan kuolleen henkilön elinaikana annettua sosiaali- tai terveyspalvelua koskevia tietoja saa luovuttaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta sille, joka tarvitsee tietoja tärkeiden etujensa tai oikeuksiensa selvittämistä tai toteuttamista varten siltä osin kuin tiedot ovat välttämättömiä etujen tai oikeuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi

Tällaista säännöstä ei ole aiemmin sovellettu Kelassa. Tämä koskisi vain toimeentulotukitietoja. Tarkoittaako tämä sitä, että myös vanhoja tietoja voidaan luovuttaa, jos ne löytyvät Kelasta?

18 g § Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus

Hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada pyynnöstä Kansaneläkelaitokselta tämän lain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot säädetään asiakastietolain 63 §:ssä.

Pitäisikö viitata asiakastietolain 64 §:ään? Miksi lainkohdassa puhutaan hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta, vaikka asiakastietolain 64 §:ssä puhutaan sosiaalihuollon julkisesta palvelunanta-jasta? Asiasisällöltään säännös vastaa voimassa olevan toimeentulotukilain 18 a §:n 2 momenttia.

Säädösperusta on siirretty asiakastietolakiin. Ehdotus lienee tarkoitettu vastaamaan nykykäytäntöä.

18 h § Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus hyvinvointialueelle

Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hyvinvointialueelle salassapitoa ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä oma-aloitteisesti tiedot tämän lain 10 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentulo-tuen alentamispäätöksestä sekä 14, 14 c ja 14 e §:ssä säädettyissä tilanteissa toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn liittyvät tiedot.

Ehdotus vastaa nykykäytäntöä, mutta ei ole riittävän tarkkarajainen.

20 § Takaisinperinnän perusteet

Korkein hallinto-oikeus on 8.4.2022 antamassaan ratkaisussa (KHO:2022:46) todennut, ettei perustoimeentulotuen päätöksiä voida korjata hallintolain 50 §:n mukaisena asiavirheen korjaamisena silloin, kun kysymyksessä on asiakkaan aiheuttama virhe. Korkein hallinto-oikeus on edelleen todennut, että tämä perustuu siihen, että toimentulotuesta annetun lain 20 § ohittaa erityissäättelynä hallintolain yleissäännöksen. Kuten ratkaisusta eri mieltä olleet oikeusneuvokset ovat todenneet, hallinnon lainalaisuusper-aatteen mukaisena on pidettävä sitä, että hallintopäätökset perustuvat oikeille tosiasioille, ja että virheelliset päätökset oikaistaan. Siten Kela

ehdottaa, että toimeentulotuesta annetun lain 20 §:n 2 momenttiin lisätään viittaus hallintolain 50 §:ään asiakkaan aiheuttamien virheellisten päätösten korjaamiseksi.

Päätöksen korjaaminen hallintolain 50 §:n mukaisesti saattaisi päätöksen tosiasiallisesti vallinneiden seikkojen mukaiseen tilaan. Korjauspäätöksellä ei otettaisi eikä edes voitaisi ottaa kantaa asiakkaan menette-ystä aiheutuneen liikamaksun takaisinperintään, vaan takaisinperintäasia käsitellään aina erillisesti hallinto-oikeudessa.

23 § Perintä ja kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta

Pykälään on muutettu kunnan toimielimen tilalle hyvinvointialue muutoin, paitsi 3 momentissa, jossa todetaan, että ”siltä osin, kuin 1 ja 2 momentissa säädetään kunnan toimielimestä, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen...”. Kuitenkaan jatkossa 1 ja 2 momentissa ei mainita enää kunnan toimielimiä, joten 3 momentti tulee muuttaa siten, että siinä todettaisiin, että ”mitä 1 ja 2 momentissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen”. Nyt esitetyssä muodossa Kela ei pystyisi tekemään kuittauksia odotettavissa olevasta etuudesta.

27 § Henkilöllinen soveltamisala

Pykälä olisi sisällöltään uusi. Esitetyn pykälän 1 momentin sääntely olisi perusteltua sijoittaa toimeentulotukilain toimeentulotukioikeutta koskevan 2 §:n yhteyteen, koska se määrittää oikeutta toimeentulotukeen. Esiityksen mukaan toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle ja oleskelun tosiasiallinen luonne olisi selvittettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla.

Säännökseen tulisi nostaa erikseen kriteeristö, jonka nojalla oleskelun luonnetta tarkemmin arvioidaan, koska sillä on keskeinen vaikutus asiakkaan tukioikeuden määrittämiseen. Kyseessä olisi eri osatekijöistä koostuva tapauskohtainen kokonaisarvio. Arviota ei siten tehtäisi yksittäiseen oleskelun luonnetta kuvaavaan seikkaan perustuen. Kriteeristön tarkempaa tulkintaa voitaisiin avata säännöksen perusteluissa. Lisäksi säännöksestä tulisi selkeästi ilmetä, että oleskelun tosiasiallista luonnetta tulisi selvittää, ellei sitä voida pitää ilmeisen tarpeettomana. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa asiakkaan oleskelun luonne on selkeästi vakinaista. Jos mainittua rajausta ei tehdä, aiheuttaa sääntely perustoimeentulotuen ratkaisujen määrä ja sitovat käsittelyajat huomioiden merkittävän lisäresurssitarpeen Kelassa.

Kriteeristöksi oleskelun luonteen kokonaisarviointiin esitetään maahantulotarkoitusta ja edellytyksiä maassaoloon jatkossa, maassaolon kestoa, asumista, perhettä, työskentelyä, kotikuntaa ja oikeutta asu-misperusteisiin etuuksiin. Säännöksessä tulisi määritellä myös EU/ETA-alueen työnhakijoiden ja taloudellisesti aktiivisten henkilöiden sekä heidän perheidensä oikeus toimeentulotukeen EU-oikeudellinen sääntely huomioiden. Toimeentulotukilaista tulisi ilmetä myös, millä edellytyksillä ja

miten pitkään työntekonsa lopettanut henkilö säilyttää mahdollisen taloudelliseen aktiivisuuteen perustuvan asemansa.

Apulaisoikeusasiamies on ottanut päätöksessään (18.12.2015 Dnro 4096/4/14) kantaa ulkomaalaisten toimeentulotukioikeuteen ja sitä koskevaan ohjeistukseen. Muun ohella päätöksessä todetaan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen olevan se, että työelämän ulkopuolella olevan EU/ETA-kansalaisen oikeutta sosiaaliavustuksiin voidaan direktiivin 2004/3824 artiklan 2 kohdan mukaan rajoittaa. Euroopan unionin tuomioistuimen uusimman oikeuskäytännön mukaan unionin kansalainen voi vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen kanssa sosiaaliavustuksen saamisessa vain, jos hänen oleskelunsa täyttää direktiivin 2004/38 edellytykset, joihin työelämän ulkopuolella olevan kohdalla kuuluu turvattu toimeentulo (asia C-333/13, Dano, samoin työnhakijan kohdalla asia C-67/14, Alimanovic). Mahdollisista avustusoikeuteen kohdistuvista rajoituksista on kuitenkin perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, jossa on otettu huomioon perustuslain 19 §:n 1 momentista johtuvat välttämättömän toimeentulon tasoon ja henkilöpiiriin liittyvät vaatimukset. Esityksessä tulisi ottaa kantaa, mikä merkitys edellä esitetyllä on vakinaisen oleskelun käsitettä ja kriteeristöä määritettäessä.

Esityksen perusteluissa tulisi todeta selkeästi, että esitykseen sisällytetyn sääntelyn perusteella syntyy tilanteita, joissa oleskelun luonteesta riippuen perheen jäsenille voi syntyä toisistaan eroava oikeus viimesijaiseen toimeentulotukeen. Tältä osin esityksen tulisi sisältää sääntely siitä, miten esimerkiksi voimassa-olevan toimeentulotukilain tai nyt lausuttavana olevan esityksen 3 §:n mukaista perhekäsitettä, 9 §:n mukaista perusosaa, 7 a §:n mukaisia asumismenoja, sekä 13 §:n mukaista laskelmaa sovelletaan erilaisiin perhe- ja yhteisasumistilanteisiin edellä mainituissa tilanteissa. Perusteluissa olisi myös hyvä selvittää lain toimeenpanon oikeellisuuden varmistamiseksi, onko esityksen tarkoituksena se, ettei tilapäisesti oleskelevaa perheenjäsentä huomioida toimeentulotuen tarpeen laskelmalla

Oleskelun luonteen arvioinnin osatekijöitä nähdään välttämättömänä tarkentaa, koska pelkät maininnat oleskelun luonteen kriteereistä nähdään riittämättöminä eikä niitä sellaisenaan voi pitää esimerkiksi oleskelun vakinaisuutta osoittavina. Maahantulotarkoituksen ja maassaolon edellytysten osalta arvioinnissa voitaisiin huomioida esimerkiksi viisumilla Suomessa oleskelu tai muu tilapäinen oleskelu kuten matkailu-tarkoituksessa tai Suomeen pelkästään opintojen perusteella saapuminen taikka suojeluaseman hakeminen sekä tämän prosessin aikainen oleskelu. Nämä seikat puoltaisivat osaltaan henkilön oleskelun tulkit-semistä tilapäiseksi. Sen sijaan esimerkiksi myönteisen oleskeluluvan nojalla Suomeen muutto pysyvästi avioliiton perusteella puoltaisi oleskelun vakinaista luonnetta. Yhtenä oleskelun luonnetta kuvaavana osatekijänä voitaisiin huomioida myös tosiasialliset ja objektiivisesti todettavissa olevat edellytykset henkilön maassaoloon jatkossa. Esimerkiksi jos oleskelulupa on lainvoimaisella päätöksellä hylätty tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamiseksi asiakkaalla ei voida pääsääntöisesti objektiivisesti arvioida olevan edellytyksiä pidempiaikaiseen maassaoloon ennen myönteisen oleskeluluvan myöntämistä.

Asumisen osalta vakinaisuutta osoittavina tekijöinä voitaisiin huomioida tavanomainen asuminen pidempiaikaisesti vuokralla tai omistusasunnossa. Sen sijaan epätyypillinen asuminen, kuten

esimerkiksi tavan-omaisesta poikkeava yhteisasuminen tai asuminen hätämajoituksessa puoltaisi osaltaan oleskelun luonnetta tilapäisenä.

Henkilön oikeus asumisperusteisiin etuuksiin Suomessa vakinaisesti asuvana puoltaisi henkilön oleskelun vakinaista luonnetta myös toimeentulotuen osalta. Sen sijaan esimerkiksi opintojen vuoksi Suomeen saapuneen henkilön oleskelu olisi tämän osakriteerin nojalla lähtökohtaisesti muuta kuin vakinaista, jos hänellä ei olisi oikeutta etuuksiin vakinaisen asumisen perusteella. Esityksestä tulisi tässä yhteydessä ottaa kantaa toimeentulotuen viimesijaisuuteen ja toisaalta siihen, mikä merkitys on annettava sille, että asiakkaalla ei ole oikeutta ensisijaisiin etuuksiin, jos hänellä ei ole oikeutta etuuksiin Suomessa vakinaisesti asuvana. Näissä tilanteissa asiakas ei saa useimpia etuustuloja eikä hänelle synny kaikissa tilanteissa oikeutta esimerkiksi opintotukeen opinnoista huolimatta. Myöskään hänen perustoimeentulotuessa huomioitavia menojaan, kuten esimerkiksi asumismenoja tai terveydenhuoltomenoja ei etuus-oikeuksien puuttuessa kateta osaksikaan ensisijaisin etuuksin. Esimerkiksi terveydenhuoltomenojen täyskustanne-laskujen korvaamisella perustoimeentulotuesta tulisi oletettavasti olemaan huomattavia kustannusvaikutuksia.

Asiakas voi saada oikeuden asumisperusteisiin etuuksiin myös työnteon perusteella mutta tällöin hän voi olla oikeutettu vain Kelan sairausvakuutusetuuksiin, kuten sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin, lääke-korvauksiin sekä yksityisen terveydenhuollon palveluista aiheutuneisiin kustannuskorvauksiin. Lisäksi hänellä voisi olla oikeus vammaisetuuksiin ja Kelan kuntoutusetuuksiin. Edellä mainituissa tilanteissa oikeutta esimerkiksi yleiseen asumistukeen tai työttömyysturvaan ei kuitenkaan muodostu. Esityksen perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, mikä merkitys tulisi antaa osaltaan sille, että asiakas on oikeutettu eräisiin Kelan etuuksiin Suomessa työnteon perusteella.

Perhesiteiden osalta hakijan pidempiaikainen asuminen yhdessä Suomessa vakinaisesti oleskelevan puolison ja/tai alaikäisten yhteisten lasten kanssa puoltaisivat oleskelun arvioimista muuksi kuin tilapäiseksi. Sen sijaan hakijan toimeentulotukilain 3 §:n mukaisen perheen asuminen muualla kuin Suomessa puoltaisi yleensä osaltaan oleskelun arvioimista tilapäiseksi.

Työskentelyn osalta esimerkiksi pidempiaikainen työsuhde puoltaisi oleskelun arvioimista vakinaiseksi. Sen sijaan esimerkiksi työnteko-oikeuden puuttuminen tai määrältään taloudellisesti merkityksetön työskentely puoltaisi oleskelun arvioimista tilapäiseksi.

Kotikuntalain mukainen kotikunta puoltaisi osaltaan yleensä oleskelun luonteen arvioimista muuksi kuin tilapäiseksi, vaikka se ei olisikaan yksinomainen peruste vakinaisuudelle oleskelun luonnetta arvioitaessa. Esitettyjen perusteluiden mukaan oleskeluluvan tai kotikunnan puuttuminen voisi antaa viranomaiselle aihetta selvittää tarkemmin hakijan oleskelun luonnetta. Tämä voitaisiin tehdä pyytämällä hakijalta lisäselvitystä. Tältä osin perusteluissa tulisi avata, mitä konkreettista asiakkaan lisäselvitystä voitaisiin pitää esimerkiksi puuttuvan oleskeluluvan osalta siten merkityksellisenä ja tarpeellisenä, että sillä voisi olla vaikutusta tehtävään arvioon.

Esitetyn pykälän yhteydessä olisi perusteltua pohtia, onko toimeentulotuen viimesijaisuus huomioiden ylipäättään tarkoituksenmukaista, että perustoimeentulotuella katettaisiin muuna kuin välttämättömänä tukena henkilön elinkustannuksia tarvittaessa hyvinkin pitkään ilman, että henkilö olisi oikeutettu ensisijaisiin etuuksiin. Jos esitetystä oleskelun luonteen tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta halutaan poiketa joissain tilanteissa tai jonkin asiakasryhmän osalta, edellyttäisi tämä selkeää sääntelyä toimeentulotukilaissa. Keskeisenä ongelmana esitetyn vaihtoehdon osalta nähdään ongelmat asiakkaiden yhdenvertaisessa kohtelussa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä olisi kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeusensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarantuisi. Eli jos oleskelun luonne on tilapäinen, asiakkaalle syntyisi oikeus välttämättömään osuuteen perustoimeentulotuesta, jos tämä on viimesijaisen tuen tarpeessa. Esitetystä säännöksestä tai perusteluista ei ilmene, miltä osin Kela ja miltä osin hyvinvointialueet myöntäisivät kiireellisen tuen. Tältä osin viitataan myös alla tarkemmin sosiaalihuolto-laista lausuttuun. Perusteluissa tulisi toimeenpanon oikeellisuuden ja asiakkaan ohjaamisen oikealle viranomaiselle turvaamiseksi todeta, miltä osin välttämätön huolenpito ja toimeentulo haetaan Kelasta ja miltä osin hyvinvointialueilta. Säännöksestä ei myöskään ilmene, mitä vähintään välttämättömään tukeen menoerien osalta voidaan edellyttää tarvittaessa kaikissa tilanteissa kuuluvan. Tämä nähdään keskeisenä puutteena. Kela myöntää tällä hetkellä vähintään välttämättömänä taloudellisenä tukena tukea elintarvikkeisiin ja välttämättömiin reseptilääkkeisiin maksusitoumuksin. Jos em. tuen sisältöön määritellään kuuluvaksi muuta, voi tällä olla kustannusvaikutuksia Kelan toimeenpanoon riippuen toteutustavan valinnasta.

Tuen kuvaamista kiireellisenä siihen liitettyinä käsittelymääräaikoineen ei pidetä onnistuneena tai perusteltuna niissä lukuisissa tilanteissa, joissa asiakkaalle syntyy oleskelun luonteen perusteella oikeus vain vähintään välttämättömään tukeen, joka jatkuu yhtäjaksoisesti kuukausia tai vuosia.

Vähintään välttämättömän taloudellisen tuen myöntämisvastuuseen liittyy myös sosiaalihuoltolain 12 a §:n aiheuttama epäselvyys suhteessa toimeentulotukeen. Kyseisen lainkohdan mukaan Kansaneläkelaitos korvaa valtion varoista kunnalle ja kuntayhtymälle aiheutuneet kustannukset, kun kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle, jonka vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 14 a §:n 2 tai 3 momentissa säädetyin mukaisesti, on kiireellisessä tapauksessa annettu tämän lain 12 §:n perusteella välttämättömänä huolenpitona ruokaa tai lääkkeitä taikka 21 §:ssä tarkoitettua tilapäistä asumispalvelua. Perustoimeentulotuki on viimesijainen kaikkeen muuhun taloudelliseen tukeen nähden, joten lainsäädännössä tulisi selkeyttää sosiaalihuoltolain 12 §:n ja 12 a §:n perusteella annetun ruokana ja lääkkeinä annetun tuen suhde kiireellisenä toimeentulotukena myönnettyn viimesijaiseen tukeen.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei tuen vähimmäismäärää voida määritellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan. Perustelujen mukaan toimeentulotukilain 10 § voi antaa suuntaa siitä, minkä verran viimesijaista toimeentulotukea voidaan kerrallaan enintään alentaa perusosan alentamistilanteissa. Perustelujen mukaan perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia. Alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Edelleen esityksessä todetaan, että alentaminen voidaan tehdä kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Viittaus perusosan alentamiseen tässä yhteydessä jää irralliseksi ja epäselväksi. Vähintään välttämättömän tuen myöntämisessä ei Kelan arvion mukaan ole kysymys perusosan alentamisesta,

koska muuten kuin vakinaisesti oleskelevalla henkilöllä ei olisi oikeutta perustoimeentulotukeen tai perusosaan sellaise-naan. Myöskään esityksen perusosan alentamisperusteita koskevaa 10 § ei ole esitetty tältä osin muutet-tavaksi.

Esityksen perustelujen nojalla jää epäselväksi, onko tarkoitus, että mahdollisesti myönnettävä taloudelli-nen tuki olisi 60 % perusosasta sekä korvaus välttämättömistä reseptilääkkeistä. Myös viittaus kahden kuukauden aikamääreeseen jää perustelematta. Jos esimerkiksi tarkoituksena on ollut, että kahden kuu-kauden jälkeen vähintään välttämätön tuki olisi esimerkiksi täysi perusosan määrä, tulisi asiasta selkeästi säätää ja se tarkoittaisi isoa muutosta nykytilaan.

Tältä osin taloudellisen tuen määrän osalta voidaan todeta, että yksin asuvan aikuisen perusosan määrä alennettuna 40 % on määrältään 308,90 euroa. Määrää voidaan pitää runsaana verrattuna sitä esimerkiksi opintoetuuksien määrään ja siihen, että kyseinen etuus on lainapainotteinen. Käytännössä Suomes-sa opintoetuuksiin oikeutettu saa opintolainatakauksen. Toimeentulotuessa opintolaina huomioidaan laskennallisena tulona riippumatta nostaako opiskelija lainan vai ei. Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisessa on kyse perustuslaissa säädetyistä vähimmäisturvasta. Toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä vähintään välttämättömän tuen sisällöstä ja sen määrästä ja muista reunaehdoista olisi ollut perusteltua tehdä selkeä perusteelliseen selvitykseen pohjautuva kattava esitys.

Esitetty 3 momentti ei liity henkilölliseen soveltamisalaan ja henkilön oikeuteen saada toimeentulotukea. Myös voimassaolevan 14 a §:n 1 momentin sääntely kustannusten kohdentamisesta kuntiin puuttuu esi-tyksestä.

27 a § Rahoitus

Tämän merkitystä tulisi perusteluissa avata. Epäselväksi jää mm. se tarkoittaako pykälä sitä, että hyvin-vointialueet rahoittavat itse myöntämänsä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen?

Ei ole riittävää, että nykyinen järjestely kumotaan vaan pitää myös miettiä, kuinka asia hoidetaan jatkossa ja asian toimeenpanolle on varattava riittä aika. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetusta laista Kela ei asiaa tunnistanut.

27 b § Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja niiden vahvistaminen sekä maksaminen

Kohdan mukaan valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukea varten kuukausittain ennakkoa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvan yleisrahastoon Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Menettely tulisi yhdenmukaistaa vastaamaan Kelan muiden etuuksien mallia, koska:

- Kun toteutunut kulutus otetaan huomioon jo kolmen kuukauden päästä maksukuukaudesta, niin
 - o Ennakkomaksut seuraavat toteutunutta kulutusta tarkemmin, ja toisaalta
 - o Ennakoita ei tarvitse erikseen vahvistaa
- Kerralla palautettava ylijäämä pienenee, eikä yli jäänyt raha jää makaamaan Kelan tileille odotte-lemaan virallista tilinpäätöstä
- Laskutus on mahdollista hoitaa automaattisemmin ja joustavammin kuin nykyinen ennakoiden vahvistamismenettely, mikä vaatii varsin korkean tahon päätöksentekoa
- Lähes kaikkien muiden Kelan etuuksien ennakot maksetaan vastaavanlaisella kuukausilaskutuksella

27 f § Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista

Nykyinen perustoimeentulotuen rahoitusmalli jatkuu sellaisenaan, mikä on perusteltu ratkaisu tässä vaiheessa siltä osin, että aikaa muutoksiin ennen Hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta on enää varsin rajallisesti. Jos muutoksia halutaan myöhemmin, niiden valmisteluun olisi hyvä varata tarpeeksi aikaa ennen voimaantuloa.

27 e § Toimeentulotukiasioiden alueellinen neuvottelukunta

Alueellisten neuvottelukuntien osalta viitataan valtakunnallisen neuvottelukunnan osalta esitettyyn. Tämän lisäksi todetaan, että Kela tekee jo nykyisellään kattavaa paikallista yhteistyötä eri toimijoiden kanssa monella tasolla. Käytännön yhteistyö on monimuotoista. Työtä tehdään asiakkaan elämäntilanteen näkökulmasta, ei niinkään yhden tukimuodon kannalta. Tämän vuoksi myös kumppaniyhteistyö ei ole rajattu välttämättä tiukasti yksinomaan toimeentulotukeen.

Yhteistyötahot ovat moninaiset ja koostuvat muun muassa kuntien tai kuntayhtymien sosiaalihuollosta ja tarvittaessa terveydenhuollosta, sairaanhoitopiireistä, edunvalvonnasta, ulosotosta, vankiloista, työllisyyspalveluista, oppilaitoksista, ohjaamoista, osaamoista, etsivästä nuorisotyöstä ja kotouttamoista. Myös yhteistyön käytännön toteuttamistavoissa moninaisuus on vahvasti läsnä. Yhteistyötä voidaan tehdä esimerkiksi anonyymien asiakastapausten perusteella, pitämällä yhteistyöpäiviä tai osallistumalla eri-laisiin hanketyöryhmiin, käsittelemällä ajankohtaisia asioita, palautteita tai muutostarpeita. Yhteistyössä voidaan keskittyä tarvittaessa johonkin osa-alueeseen työkykyyn liittyviin seikkoihin tai asiakasryhmiin kuten nuoriin, asunnottomiin, pitkäaikaisasiakkaisiin.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että esityksen viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa puhutaan neuvottelukuntien osalta siitä, että toimiva neuvottelukunta pystyy seuraamaan ja ohjaamaan tehokkaasti hyvinvointialueella tapahtuvaa toimeentulotukiasioissa tapahtuvaa yhteistyötä. Kelan näkemyksen mukaan, mikäli neuvottelukunnalle aiotaan antaa minkäänlaista toimintaa ohjaavaa toimivaltaa, tästä tulee säätää selkeästi lain tasolla. Säättämisessä tulee huomioida suhde toimijoiden itsenäiseen toimivaltaan sekä määritellä selkeästi neuvottelukunnan jäsenten vastuukysymyksistä sanottuun ohjaukseen liittyen. Asiaa ei voi tuoda esiin esityksen vaikutuksena, mikäli tällaista toimivaltaa ei ole säädetty, eikä neuvottelukunnalle voida asettaa odotuksia sellaiseen toimintoihin liittyen, joihin sen toimivalta ei ole riittävä. Kelan näkemyksen mukaan ohjauksvallan antaminen neuvottelukunnalle suhteessa hyvinvointialueen tekemään yhteistyöhön toimeentulotukiasioissa ei olisi perusteltua eikä tarpeellista. Kela ei näe perusteltuna, että neuvottelukunta, joka on aluekohtainen, antaisi kyseistä aluetta koskevaa ohjausta yhteistyön tekemiseen, ohi kyseisen alueen oman organisaation vastuurakenteiden. Kelan näkemyksen mukaan viranomaisen toiminnasta lopulta vastaa aina kyseinen viranomainen, koskien myös viranomaisen tekemää yhteistyötä.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, ettei valmistelussa ole selvitetty hyvinvointialueiden kantaa neuvottelukuntatoimintaan.

27 f § Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista

Säännös vastaa nykykäytäntöä

Lemettinen Petri
Kansaneläkelaitos