

Asia: VN/11505/2020

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa 28.5.2020 - 31.5.2021 toimineen Toimeentulotukilain uudistamista pohtineen työryhmän mietinnöstä. Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmälle tehtävänä oli tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena huomioiden meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus. Edelleen työryhmän toimeksiannon mukaan toimeentulotuen tulee uudistuneessa sosiaalihuollon rakenteessa toimia kiinteästi sosiaalityön välineenä ja osana sosiaalihuollon tuen ja palveluiden kokonaisuutta. Työryhmän tehtävä liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan tällä hallituskaudella toteutetaan toimeentulotukilain kokonaisuudistus.

Työryhmä on antamansa mietinnön mukaan toteuttanut toimeksiantonsa tekemällä ehdotuksia, joiden keskeisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin. Työryhmän tavoitteena on ollut esittää muutoksia, joita voidaan tehdä ilman laajoja lisäselvityksiä. Työryhmän esitykset jakautuvat lainsäädännön muutoksiin tähtääviin ehdotuksiin, toimeenpanon kehittämiseen liittyviin ehdotuksiin sekä lisäksi tuodaan esiin lisäselvitystarpeita ja että toimeentulotuen uudistamista tulee jatkaa muiden hankkeiden, kuten sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

Kuntaliiton edustaja on osallistunut työryhmän työhön ryhmän asiantuntija-jäsenenä.

Kuntaliiton yleiset huomiot mietinnöstä

Kuntaliitto pitää hyvänä, että työryhmän ehdotukset lähtevät nykyisen toimintamallin kehittämisestä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan toimeentulotuen asemaan liittyvät periaatteelliset ongelmat tulee ratkaista vasta sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä. Niitä ei voi ratkaista yksin toimeentulotukilakia muuttamalla. Tällä hetkellä ainoa kehittämisen tie on lainsäädännön kehittäminen siten, että nykymallia kehitetään toimeenpanossa havaittujen ongelmien poistamiseksi.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan välttämättömimmät ja vaikuttavimmat työryhmän tekemistä muutosehdotuksista on toimeenpanijoiden tiedonvaihdon parantamiseen kohdistuvat muutokset sekä Kelan harkintavaltaa selkeyttävät ja lisäävät muutokset. Kokonaisuutena työryhmän loppumietinnössä ehdotetut muutokset jäävät kuitenkin varsin epäkonkreettisiksi, eikä suurta osaa toimeenpanijoiden aiemmin ehdottamista korjauksista mietinnössä ole lainkaan tai ne on siirretty tulevaisuudessa ratkaistavaksi. Tämä huolettaa Kuntaliittoa. Toimeentulotukilain uudistamiseksi on jo työskennellyt kaksi eri työryhmää ja edelleen vaikuttaa siltä, että keskeisimpiä asiakkaiden asemaa ja toimeenpanijoiden työtä parantavia muutostarpeita ei ole pystytty konkretisoimaan säännösten tasolle. Työryhmän nyt esittämien muutosehdotusten lisäksi laissa on sekä kuntien että Kelan toimesta tunnistettu useita teknisluonteisia korjaustarpeita, joita mietinnössä ei ole mainittu. Näiden tarve ei ole kuitenkaan kadonnut minnekään ja Kuntaliitto korostaa, että niiden muuttamiselle ja korjaamiselle on edelleen kiireellinen tarve ja myös ne tulee sisällyttää mahdollisimman pikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen.

Lainsäädäntöön jäi siirron yhteydessä myös useita periaatteellisempia päivitystarpeita, jotka eivät enää nyky-yhteiskunnassa ja kahden toimeenpanijan mallissa vastaa alkuperäistä tavoitettaan. Tällaisia keskeisimpiä muutostarpeita on Kuntaliiton näkemyksen mukaan perusosan alentamisen prosessissa sekä toimeentulotuen viimesijaisen vastuun ja viimesijaisen perustuslain (PL 19.1 §) edellyttämän suojan sisällöllisessä määrittelyssä. Kokonaisuudistuksen kohdalla tulisi nyt viimeistään myös arvioida, mikä nykyajassa on kunkin perheenjäsenen perusosan oikea taso ja sisältö. Perusosien sisällöllinen ja tasoon liittyvä tarkastelu jätettiin kokonaan tekemättä alkuperäistä uudistusta tehtäessä ja edelleen tässä mietinnössä todetaan, että se tulisi tehdä vasta tulevaisuuden uudistusten yhteydessä. Kuntaliitto on pettynyt, että edelleenkin näihin hyvin keskeisiin ongelmiin ei ole esitetty mitään muutoksia, vaan esimerkiksi perusosan alentamisen prosessiin liittyvät ongelmat, jotka aiheuttavat merkittävää sosiaalialan ammattilaisten työpanoksen hukkaamista byrokratiatyöhön, esitetään jätettäväksi ennalleen tai siirretään jonkin muun tahon ratkaistavaksi.

Mietinnöstä on vaikea saada selkoa siitä, mitä lainsäädännössä nyt konkreettisesti oltaisiin muuttamassa, koska loppumietinnöstä ja sen ehdotuksista puuttuvat lähes täysin viittaukset niihin säännöksiin, joita oltaisiin muuttamassa. Koska kyseessä on ollut jo toinen työryhmä, joka on lain uudistamista pohtinut, olisi mietinnön suonut olevan tässä vaiheessa konkreettisempi ja sidottu selkeästi laissa muutettaviin säännöksiin. Kuntaliitto edellyttää, että myös varsinaista hallituksen esitystä valmistellaan asiantuntijayhteistyössä toimeenpanijoiden kanssa.

Kuntaliiton kommentit lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista

Kokonaisuutena Kuntaliitto pitää työryhmän lainsäädäntöön esittämiä muutosehdotuksia tarpeellisina, vaikka ei kaikilta osin välttämättöminä tai kiireellisimpinä.

1. Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset

Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltuminen

Työryhmä esittää, että asiakkaan aseman parantamiseksi selkeytettäisiin, miten ja miltä osin perustoimeentulotukeen sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteita. Kuntaliitto pitää sinänsä ehdotettua selkeyttämistarvetta perusteltuna ja kannatettavana. Nykyisellään perustoimeentulotuen liittymäpinta sosiaalihuollon prosessiin sekä perustoimeentulotuen harkintaa määrittävä sääntely, on joiltain osin epäselvä. Toisaalta Kuntaliitto katsoo, että ehdotus jää varsin epämääräiseksi erityisesti siksi, että siinä viitataan sosiaalihuollon oikeusperiaatteisiin.

Viranomaisharkintaa koskevien normien tulee lähtökohtaisesti olla lainsäädännön tasolla. Selkeyttämisessä ei siis voi tosiasiaassa olla kyse sosiaalihuollon taustalla vaikuttavista oikeusperiaatteista. Itse asiassa toimeentulotuen kohdalla, sen viimesijaisuudesta johtuen, ratkaisutyössä toteutettavat oikeusperiaatteet poikkeavat monilta osin sosiaalihuollossa yleisesti toteutetuista oikeusperiaatteista. Oikeusperiaatteiden sijaan tulisi ensisijaisesti selkeyttää, mitkä ovat ne konkreettiset lain säännökset, jotka tulee ottaa huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä ja siihen liittyvää harkintaa toteutettaessa (esim. SHL periaatesäännökset 4 §, 5 § ja 30 §). Kuntaliiton näkemyksen mukaan nyt jo vuosia käydyn oikeusperiaatekeskustelun ja loputtoman problematisoinnin sijaan, tulisi keskittyä siihen, että Kelan toimeenpaneman perustoimeentulotuen sekä sosiaalihuollon asiakaslain ja muun sosiaalihuollon sääntelyn viittaukset turvaavat asiakkaan aseman ja oikeudet sekä määrittelevät kummankin toimeenpanevan viranomaisten toimivallan selkeästi ja yksiselitteisesti. Kuntaliitto ei näe estettä sille, miksi Kela ei voisi toimeenpanna laissa sille erikseen asetettua sosiaalihuoltoon kuuluvaa tehtävää ja siihen liittyvää sosiaalihuollon lainsäädäntöön perustuvaa harkintaa.

Perustoimeentulotuen myöntämisharkinta

Nykylainsäädännössä perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyy ensisijaisesti harkintaa käytettävissä olevien tulojen ja toisaalta tarpeellisten menojen suuruuteen liittyen (Totul 6 §). Menot, joita ylipäätään voidaan perustoimeentulotuessa huomioida, on lain tasolla erikseen

tyhjentävästi määritelty (Totul 7a § ja 7b §). Kuntaliitto katsoo, että myöntämisharkinnan selkeyttämiseksi ei sinänsä ole välttämätöntä tarvetta, koska perustoimeentulotuen harkinnan rajat on laissa jo varsin selkeästi asetettu. Lisäksi edellä esitetty ehdotus perustoimeentulotuen aseman selkeyttämisestä osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuutta, tarjonnee jo selkeän lähtökohdan sille, miten asiakkaan etua perustoimeentulotuen harkinnassa tulisi toteuttaa. Päällekkäisiä muutoksia lakiin on turha tehdä. Toisaalta toimeenpanossa on toistuvasti havaittu, että Kelan tulkinta perustoimeentulotukeen liittyvästä lakiin kirjatusta harkinnasta on erilainen kuin kuntien ennen siirtoa. Tästä syystä Kuntaliitto ei vastusta selkeyttämistä, mikäli sille jää edelleen tarvetta, edellisen ehdotuksen sekä myöhempien - esimerkiksi perustoimeentulotuen laskelmaan liittyvien - ehdotusten toteuttamisen jälkeen. Sosiaalialan ammattilaisen lausuntomenettelyyn Kuntaliitto ottaa kantaa myöhemmin.

Toimeentulotuen määräytyminen ja laskelma

Kuntaliitto kannattaa valtaosin työryhmän laskelmaan liittyviä ehdotuksia, koska Totul 6 §:n alkuperäiset perustelut ovat ristiriidassa kahden toimeenpanijan mallin kanssa ja lisäksi laskelman nostaminen lain tasolle parantaneet toimeentulotuen läpinäkyvyyttä ja selkeyttä. Kuntaliitto kuitenkin korostaa, että lakiin ei tule luoda uusia asetuksenantovaltuuksia laskelmasta säättämiseen liittyen, vaan sääntely tulee toteuttaa joustavasti lain tasolla. Lisäksi Kuntaliitto ei kannata työryhmän ehdotusta siitä, että laskelman tekovelvoitteesta luovuttaisiin joissain tilanteissa. Kuntaliitto katsoo, että tuen viimesijaisuudesta johtuen tuen tarve tulee aina lähtökohtaisesti perustua laskennallisesti osoitettavaan taloudellisen tuen tarpeeseen eli käytettävissä olevien tulojen ja tarpeellisen suuruusina hyväksytyjen menojen erotukseen. Mikäli tästä toimeentulotuen viimesijaisuuteen liittyvästä perustavanlaatuisesta lähtökohdasta lain tasolla luovuttaisiin joissain tilanteissa, voisi seurauksena olla nykyisestä merkittävästi laajeneva tukimuoto, jossa kuka tahansa voisi vaatia kokemansa tuen tarpeen perusteella itselleen taloudellista, viimesijaista tukea ilman laskelmaa. Näin ollen laskelman välttämättömyydestä luopuminen voisi aiheuttaa sen, että tuen hylkäämiselle ei olisi enää perusteita. Koska laskelma voidaan tehdä mille tahansa ajalle, ei voida perustellusti väittää, että sen tekeminen olisi esi-merkiksi kiireellisissä tilanteissa liian vaivalloista tai tarpeetonta. Laskelman aseman selkeyttämisestä säädettäessä tulee kuitenkin erikseen korostaa sitä, että se todella tehdään toimeentulotukilain 1 ja 2 §:ien tarkoittamassa tarkoituksessa ja nimenomaisesti käytettävissä olevien tulojen ja tarpeellisen suuruisien menojen erotuksen osoittamiseksi. Kuntaliitto kannattaa kokonaisuudessaan sitä, että Kelan harkintavaltaa perustoimeentulo-tuen ratkaisutyössä lisätään ja lainsäädännössä harkinnan roolia suhteessa laskelmaan korostetaan.

Toimeentulotuen määräytymisaika ja huomioon otettavat tulot

Kuntaliitto kannattaa ehdotusta, että jatkossa kaikkia tuloja, jotka eivät ole olleet tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä kohdellaan samalla tavoin. Lisäksi takautuvan laskelman tekemisestä säättämistä Kuntaliitto kannattaa. Takautuvan laskelman tekemisestä tulisi säätää yleisesti ottaenkin tarkemmin niitä tilanteita varten, jossa esim. velkaantunut ihminen tulee perustoimeentulotuen asiakkaaksi ja hänellä on esimerkiksi vuokratuottoja tai maksamattomia

terveydenhuoltokuluja. Kuntaliiton näkemyksen mukaan Kela toimeenpanee lakia tällä hetkellä takautuvien laskelmien osalta virheellisesti ja valuttaen perustoimeentulotukeen kuuluvia kustannuksia täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksiksi (esim. vuokravelan suuruus). Myös tulojen jaksottamisen ja vyöryttämisen muuttaminen on kannatettavaa. Tätä säännöstä muutettaessa on kuitenkin huomioitava säännöksen alkuperäinen tarkoitus. Säännöksellä nykymuodossaan estetään säännöllisten etuustulojen vyöryttäminen ja asetetaan toimeentulo-en peruseriaatteenksi se, että tietty etuustulo on aina tarkoitettu tietyn ajanjakson elannon kattamiseksi. Tätä peruseriaatetta ei tule uudistuksessa muuttaa.

Kuntaliitto katsoo, että tämän ehdotuksen yhteydessä oleva lausahdus siitä, että erikseen säädettäisiin Kelalle oikeus myöntää perustoimeentulotukea pienen ylijäämän tilanteissa, on väärässä paikassa. Lisäksi Kuntaliiton näkemyksen mukaan tällainen oikeus on jo olemassa nimenomaan sillä perusteella, että laskelma on käytettävissä olevien tulojen ja tarpeellisen suuruisena hyväksyttävien menojen erotus. Tietynä ajanhetkenä tehty laskelma ei kata tulevan ajan hyväksyttäviä menoeriä ja näin ollen laskelma ei voi koskaan olla eksakti kuvaus asiakkaan tosiasiallisesta tilanteesta ja siitä suoriutuuko hän jostain tarpeellisesta tai välttämättömästä hankinnasta käytettävissä olevilla tuloillaan. Esimerkiksi pienen ylijäämän tilanteissa on jo nyt täysin mahdollista myös perustoimeentulotuessa harkita, että henkilö ei pysty ylijäämällään huolehtimaan tulevan ajan terveydenhuollon kustannuksistaan ja myöntää vaikkapa lääkemaksusitoumus jollekin ajanjaksolle turvaamaan lääkitys ylijäämän kuluessa muihin tulevan ajan hyväksyttäviin menoihin. Mikäli tästä kuitenkin halutaan jotain säätää, tulisi säätely tehdä samassa yhteydessä kuin säädetään ylipäätään laskelman merkityksestä ja tarkoituksesta toimeentulotuessa.

Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen

Kuntaliitto kannattaa sosiaalihuollon näkemyksen parempaa huomioimista Kelan päätöksenteossa ja siitä jollain tasolla säätämistä. Asiasta loppu-mietinnössä muotoiltu ehdotus sosiaalihuollon lausunnon ottamisesta Kelan päätöksen lähtökohdaksi vaikuttaa kuitenkin varsin epämääräisesti kuvatulta uudelta tehtävältä kuntien sosiaalihuollolle ja edellyttää laajaa ja tarkkaa jatkovalmistelua. Kuntaliitto katsoo, että nykyisen tilanteen parantamisen ensisijaisena ratkaisuna tulisi olla se, että Kelalla ja kunnilla on au-tomaattisesti lain perusteella käytettävissään kaikki sellaiset välttämättömät tiedot, jotka vaikuttavat yksilölliseen ja perhekohtaiseen toimeentulo-tuen päätöksentekoon ja siihen liittyvään harkintaan. On oletettavaa, että yhteinen tietopääoma poistaisi valtaosin nyt toteutettavan ja tarpeelliseksi koetun ei sitovan lausuntokäytännön, joka on tosiasiasa pitkälti syntynyt korvaamaan tehokasta tiedonvaihtoa (ks. tiedonvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset).

Kuntaliitto katsoo, että loppumietinnössä ehdotetussa muodossa sitovan lausunnon antamistehtävä olisi kokonaan uusi tehtävä kuntien sosiaalihuollolle. Kuntaliitto ei lähtökohtaisesti kannata lisätehtävien asettamista kunnille, mutta jos tällaisen uuden tehtävän asettamiseen lähdetäisiin, ehdotuksen taloudelliset vaikutukset tulisi huolellisesti arvioida ja lisäkustannukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti. Vaikka lausuntoon tarvittavat tiedot osin nousisivat valmiiksi kirjatui-

tiedoista, sitovan lausunnon antaja joutuu ne kuitenkin keräämään yhteen ja myös vastaamaan lausunnosta, jonka antaa.

Loppumietinnössä ehdotettu uusi tehtävä onkin varsin erilainen tehtävä kuin mikään sosiaalihuollolle tähän saakka asetettu tehtävä. Tästä syystä ehdotukseen liittyy runsaasti kysymyksiä, jotka tulisi jatkovalmistelussa ratkaista, mikäli tällaiseen käytäntöön lähdetäisiin. Esimerkiksi miten lausunto eroaisi tavallisesta kunnan sosiaalihuollon päätöksenteosta, jos se kerran sitoo toista viranomaista vai sitooko? Jos se ei sido aina, vaan siitä voi poiketa, niin missä tilanteissa ja miksi? Tulisiko lausunnosta joka tapauksessa säätää erillinen valituskielto, kuten työvoimapolitiittisten lausuntojen kohdalla on toimittu? Olisiko lausunto kuitenkin joissain tilanteissa pakko antaa, jotta asiakkaiden yhdenvertaisuus voisi toteutua? Mitkä nämä tilanteet olisivat?

Kuntaliitto katsoo, että mikäli edellä kuvatun kaltaiset ongelmat pystyttäisiin jatkovalmistelussa ratkaisemaan, annettavan sitovan lausunnon tulisi joka tapauksessa aina perustua sosiaalihuollon asiakassuunnitelmaan tai palvelutarvearvioon. Lausuntomahdollisuus ei saa johtaa sellaiseen lausuntotehtailuun, jossa kunta, ollessaan eri mieltä Kelan asiakasperheelle tekemästä ratkaisusta, ikään kuin päätöksen oikaisun ja tavallisen yhteistyön tekemisen sijaan, alkaa antaa sitovia lausuntoja Kelalle.

Käytännössä lausunnon antamisen tulisikin Kuntaliiton näkemyksen joka tapauksessa olla poikkeus, ei pääsääntö. Lausunnon tavoitteena tulisi olla tukea, helpottaa ja vahvistaa kuntien ja Kelan yhteistyötä asiakkaan saman-suuntaiseksi suunnitelmalliseksi tukemiseksi siten, että sosiaalihuollon harkinta ja perustoimeentulotuen päätöksenteko nivoutuisivat nykyistä pa-remmin yhteen. Lausunnon antamisoikeus ja toisaalta noudattamisvelvollisuus voitaisiin esimerkiksi sitoa monialaisen yhteistyön tekemiseen (SHL 41 §), jonka tuloksena syntyy joko palvelutarvearvio tai asiakassuunnitelma. Tästä näkökulmasta lausunnon roolia osana tiedonvaihtoa olisi ehkä järkevämpää käsitellä osana tiedonvaihtoon liittyviä ehdotuksia.

2. Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset

Yleisesti ottaen Kuntaliitto pitää tietojenvaihtoon ehdotettuja muutoksia keskeisimpinä ehdotetuista muutoksista. Toisaalta ehdotetut muutokset keskittyvät hyvin pitkälti Kelan tietotarpeiden tyydyttämiseen, vaikka kunnilla on ihan vastaavia tarpeita. Eryityisesti Kuntaliitto korostaa, että on löydettävä keinot toimeentulotuen asiakkaiden osalta tiedonhallintalain mukaiseen toimeentulotuen toimeenpanoon. On kestävätilanne, että asiakas joutuu toimittamaan kuntaan samoja liitteitä kuin Kelaan. Asiakkaalla on oikeus edellyttää, että saman lain toimeenpanossa kumpikin viranomaisnäkökulma näkee hänen hakemuksensa liitteeksi toimittamat kaikki asiakirjat, eikä asiakkaan enää tarvitse toimittaa samaa asiakirjaa toiselle toimeenpanevalla viranomaisella. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että on todennäköistä, että myös Kelalla on sellaisia tietoja, jotka olisivat välttämättömiä tai tarpeellisia täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä ja siinä

sovellettavassa harkinnassa. Tätä Kela-kunta -tietokokonaisuutta ja oma-aloitteisen tiedonvaihdon lisäämistarvetta, työryhmä ei ole käsitellyt lainkaan.

Perustoimeentulotuen päätöstä varten tarvittavat tiedot

Tietojenvaihdon parantamisessa keskeisenä lähtökohtana työryhmän mietinnössä on siis Kelan tiedonsaannin parantaminen, joka ehdotetaan pitkälti toteutettavan laajentamalla kuntien oma-aloitteista tiedonanto-oikeutta. Yleisesti ottaen Kuntaliitto kannattaa ehdotuksia joitakin yksityiskohtia lukuun ottamatta, kunhan tietojenvaihto toteutetaan digitaalisesti sosiaali-huollon Kanta -järjestelmän kautta, eikä se edellytä kunnilta manuaalista lisätyötä tai lisäkirjaamisvelvoitteita nykyisten lisäksi. Mikäli uudistukset toteutetaan ennen kuin digitaalisia tiedonvaihdon valmiuksia on, on uudistuksen kustannukset arvioitava ja kunnille uudistuksesta syntyvä lisätyö tai lisähankinnat on korvattava täysimääräisesti.

Oma-aloitteisen tiedonanto-oikeuden laajentaminen ehdotetaan toteutettavan määrittelemällä laissa ne tarpeelliset tiedot, jotka kunta voisi oma-aloitteisesti välittää Kelaan. Valtaosin nyt tarpeellisiksi nimetyt tiedot ovat tosiasiaa välttämättömiä perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnalle. Näin ollen Kelalla olisi oikeus saada ne pyytämällä joka tapauksessa, mistä syystä herää kysymys, miksi tiedonluovutusta ei voida hoitaa suoraan digitaalisesti sosiaalihuollon Kanta-järjestelmän kautta ilman oikeudellisesti haastavaa tarpeellisten tietojen listan määrittelyä, jossa voidaan kuitenkin päätyä tilanteeseen, jossa välttämätön tieto ei välity? Esimerkiksi on tosiasiaa täysin välttämätöntä, että Kela saa tietää, mitä kunta on täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta jonain tiettyinä perustoimeentulotuen voi-massaolokuukautena päättänyt. Onko esimerkiksi asiakkaan tuloylijäämä kulunut johonkin täydentävässä toimeentulotuessa hyväksyttävään hankintaan ja näin ollen perustoimeentulotukioikeus syntynyt vaikkapa jossain sellaisessa kuussa, jossa aiemmin on tehty hylkäävä päätös tuloylijäämän perusteella?

Tiedonvaihdon parantamista koskevista ehdotuksista herääkin kysymys, eikö tässä poikkeuksellisessa toimeenpanomallissa, jossa kaksi eri viranomaista toimeenpanee samaa lakia ja tekee itsenäisiä ratkaisuja, jotka on oikeudellisesti toisiinsa sidottuja, perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnalle välttämätön tiedonvaihto olisi toteutettavissa myös siten, että kunnassa ammattihenkilö asiakasasiakirjoja luodessaan määritteli, mikä kunnan sosiaalihuollon prosessissa syntyvistä asiakasasiakirjoista tai niiden osista, on välttämätön perustoimeentulotuen päätöksenteolle ja mikä ei? Eikö tällöin päästäisi monimutkaisen tarpeellisten tietojen määrittelyn sijaan, vähintään yhtä aukottomaan ja perustuslakivaliokunnan tulkintojen ja tietosuoja-asetuksenkin sallimaan lopputulokseen, jossa viranomaisen arvioi tietojen välttämättömyyden vastaavalla tavalla kuin nykylainsäädännössä ja toinen viranomaisen saa tiedot käyttöönsä asiakasasiakirjojen kautta esittämällä asiasta digitaalisen pyynnön? Kelallahan on joka tapauksessa oikeus saada kunnasta päätöksenteon kannalta välttämättömät tiedot pyytämällä. Toisaalta tämäkin malli toki edellyttää kunnissa kirjaamiskäytännön jonkinasteista muuttamista ja asiakasasiakirjojen määrittelyn tarkistamista. Vastaavasti asiaa tulisi katsoa myös Kela-kunta -tiedonvaihdon osalta, ja pohtia, mitkä olisivat sellaisia tietoja, joiden siirtyminen Kelasta kuntaan olisi välttämätöntä tai tarpeellista.

Nyt ehdotetussa listauksessa on esitetty, että tieto ulkomailla oleskelusta olisi yksi lakiin kirjattava tarpeellinen Kelaan välitettävä tieto. Kuntaliitto vastustaa tällaisen tietokategorian lisäämistä lakiin. Kyseessä on tieto, joka sosiaalihuollolla saattaa olla satunnaisesti, mutta kunnan sosiaalihuollon tehtäviin ei kuulu em. tiedon kerääminen. Tästä syystä tiedon välittäminen kunnasta Kelaan edes auttavalla tavalla ei ole mahdollista ja olisi itse asiassa jälleen uusi tai vähintään laajeneva tehtävä kunnille. Lisäksi epäselväksi jää se, miten kunnilla olisi tieto siitä, että niillä oleva tieto poikkeaa Kelassa olevasta eli miten ja mistä tiedon eroavaisuus olisi todennettavissa ja tulisiko kunnan jotenkin asiaa aktiivisesti todentaa ja selvittää? Mitä tapahtuu, jos se ei niin tee ja välitetyksi tulee vanhentunutta tai väärää tietoa? Muilta osin Kuntaliitto pitää periaatteessa tarpeellisiksi tiedoksi ehdotettuja tieto-kokonaisuuksia kannatettavina, vaikka suhtautuukin varauksella ilmoituksen käsittelyvaiheen ilmoittamiseen. Kuntaliiton tiedossa ei ole, että SHL-ilmoitukset tällä hetkellä olisivat epätarkoituksenmukaisia tai että niitä tehtäisiin kuntiin liikaa. SHL-ilmoituksen käsittelyvaiheen ilmoittaminen, voi estää uusien tarkoituksenmukaisten SHL-ilmoitusten tekemistä Kelan suunnasta. Kuntaliitto myös toteaa, että tiedonvaihdon oma-aloitteista velvoittavuutta ei miltään osin voi lisätä, ennen kuin on olemassa ne tosiasialliset välineet, joilla tiedonvaihto mahdollistuu ilman manuaalisen työn lisäämistä.

Työryhmän ehdotuksessa em. oma-aloitteisen tiedonanto-oikeutta käsittelevän tarpeellisten tietojen listauksen jälkeen jatketaan tiedonvaihtoon liittyviä ehdotuksia ehdottamalla vielä asiakkaan taloudellisen kokonaistilan-teen hahmottamisen kannalta tarvittavien tietojen ja yhteisen suunnitelman tekemistä. Sisältönä ehdotuksissa on aiemmin käsitelty lausunto. Ehdotuksen arviointi on mahdotonta, koska se on melko epämääräinen ja jopa joiltain osin ristiriitainen edellä esitetyn oma-aloitteisen tiedonvaihdon sekä aiemmin esitetyn lausunnon antamisen kanssa. Ehdotuksesta ei selviä, mitä sillä tavoitellaan, miten se poikkeaa edellä esitetystä tarpeellisen tiedon välityksestä tai jo aiemmin ehdotetusta lausunnonmenettelystä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan jo ehdotettu tarpeellisten tietojen välittäminen Kelaan parantaisi Kelan mahdollisuuksia huomioida asiakkaan taloudellinen koko-naistilanne perustoimeentulotuen päätöksenteossa. Sinänsä yhteisen suunnitelman tai palvelutarpeen arvion tekeminen on kannatettavaa ja tämä kohta voitaisiin toteuttaa Kuntaliiton edellä kuvaamalla tavalla liittämällä sosiaalihuollon lausunto ainoastaan monialaisen yhteistyön lakisääteiseen tekemiseen (SHL 41 §).

Perusosan alentamisen prosessin kehittäminen toteutuisi ehdotusten mukaan tiedonvaihtoa parantamalla. Kuntaliitto esittää vakavan huolensa siitä, että tämä ei ole riittävä keino toimimattoman ja vanhentuneen prosessin korjaamiseksi. Perusosan alentamisen prosessi on resurssien säästämiseksi ja asianmukaiseksi kohdistamiseksi uudistettava ja laissa olevat muutkin automaattiset ja byrokraattiset ilmoitusmenettelyt tulisi uudistaa vastaamaan tavoitteitaan. Nyt ne lisäävät byrokratiaa, mutta eivät varmista asiakkaiden pääsyä oikeanlaisiin palveluihin tai oikeanlaisen tuen piiriin. Kuntaliitto toki yhtyy työryhmän näkemykseen, että kuntouttavan työtoiminnan sekä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lainsäädäntö tulisi ottaa tarkasteluun välittömästi yhdessä toimeentulotukilain säännösten kanssa, jotta välttyttäisiin kymmenien tuhansien ihmisten palvelun vaarantumiselta sote-uudistuksen yhteydessä.

3. Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset

Toimeenpanon osalta työryhmä ehdottaa, että toimeentulotukilaissa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimestä. Sinällään yhteisten linjausten ja keskustelun ylläpito on tärkeää toimeentulotuen toimeenpanossa, mutta ehdotuksessa jää avoimeksi, mikä tosiasialla olisi yhteistyöelimen rooli ja mitä se tekisi? Olisiko sillä valta antaa toimeenpanijoita sitovia linjauksia, ohjeita tai suosituksia toimeentulotuen toimeenpanosta ja jos olisi, miten tällainen sääntely toteutettaisiin huomioiden, että toimeenpanijat ovat kumpikin itsenäisiä viranomaisia? Jos taas sitovaa ohjausvaltaa ei ole, miten yhteistyöryhmä parantaisi nykyistä tilannetta ja mikä se tosiasiallinen merkitys olisi?

Muilta osin toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset ovat varsin yleisellä tasolla. Kunnat ja Kela ovat vapaaehtoisesti ja omalla kustannuksellaan tehneet merkittävän määrän kehittämistoimia koko toimeenpanon ajan. Kuntaliitto huomauttaa, että kehittämistoiminta ei yleisesti ottaen ole ilmaista ja mikäli sitä halutaan tehostaa, edellyttää se myös resurssointia. Kunnille ei Kela-siirron yhteydessä annettu lainkaan resursseja toimeenpanon uudistamiseen. Myöskään tietojärjestelmien kehittämiseen osana Kela-siirtoa ei kunnille ole missään vaiheessa osoitettu minkäänlaista rahoitusta. Nyt tässä mietinnössä ehdotettujen muutosten kustannukset tulisikin arvioida ja nyt viimeistään varmistaa kunnille ehdotusten tosiasialliset kustannukset kattava rahoitus.

Korpela Annika
Suomen Kuntaliitto ry