

Asia: VN/11505/2020

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleisiä kommentteja

Nykyinen toimeenpano, missä toimeentulotuki on jaettu Kelan ja kuntien kesken, heikentää toimeentulotuen luonnetta syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena. Lisäksi se uhkaa toimeentulotukea saavien itsenäistä suoriutumista, sillä Kela saattaa tulkita toisin sitä, mitä itsenäisen suoriutumisen tukeminen tarkoittaa verrattuna kunnan sosiaalityöntekijään. Kelan haastateltujen ratkaisuasiantuntijoiden mukaan toimeentulotukiasiakkuuden voi nähdä estävän itsenäistä suoriutumista (Nylund, 2020). Sosiaalityössä on nähty, että toimeentulotuen myöntäminen usein edistää asiakkaan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisee syrjäytymistä, sen ollessa luonnollisesti tätä ennen alistettu sosiaalialan ammattihenkilön harkinnan alaisuuteen.

Hallituksen esityksen (HE358/2014) mukaan perustoimeentulotuen myöntämisperusteisiin ei uudistuksessa puututtaisi, vaan uudistus koskisi ainoastaan toimeenpanoa. Jotta tämä olisi ylipäätään voinut toteutua näin, olisi toimeenpanossa pitänyt ottaa käyttöön sosiaalihuollon ammattihenkilön valta ohjeistaa perustoimeentulotuen myöntämistä, koska ennen uudistusta sosiaalihuollon ammattilaisen harkintavalta vaikutti perustoimeentulotuen myöntämisperusteisiin keskeisesti. Lisäksi on hyvä huomioida jatkossakin, kuten toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmälle loppumietinnössä todetaan, että ennen toimeentulotukilain uudistamista ja Kela-siirron toteutumista lakiuudistusta ei käytetty perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Tämän lisäksi on esitetty, että asiantuntijaryhmän mielipidettä ei oltaisi otettu uudistuksessa riittävästi huomioon.

Keskeisenä haasteena on, että Kelalle myönnettiin toimeenpanovalta jossakin, mikä kuului sosiaalihuoltoon, vaikka Kela ei edusta sosiaalihuoltoa. Hyvää tässä toimeentulotukilain uudistamista

valmistelevan työryhmän loppumietinnössä on, että tätä toimeentulotuen kuulumista sosiaalihuoltoon edelleen korostetaan ja halutaan toimeentulotuen säilyvän osana sosiaalihuoltoa. Tällöin haastavaksi osoittautuu se, että perustoimeentulotuen toimeenpanonkin tulisi olla toimivassa suhteessa sosiaalihuoltolakiin, mihin on kirjattu merkittäviä sosiaalihuollon toteuttamisen periaatteita. Lisäksi perustoimeentulotuen toimeenpano jää sosiaalihuollon asiakaslain ulkopuolelle, vaikka kyseinen laki on keskeinen osa sosiaalihuollon säätelyä. Työryhmän loppumietinnössä korostuu useassa yhteydessä juuri tämä haaste, että kuinka toimeentulotuki voi olla osa sosiaalihuoltoa, mutta perustoimeentulotuki ei sitä ole. Sosiaalityöntekijän näkökulmasta toimeentulotuki on vahvasti osa sosiaalihuoltoa ja sen tulisi olla jatkossakin.

Yksi merkittävä haaste on lisäksi nykyisessä tilanteessa se, että Kelan ratkaisuasiantuntijan vastuulla on arvioida ja turvata välttämätön toimeentulo ja huolenpito henkilölle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa (Suomen perustuslaki 969/1995, 19 § 1), perustuen ainoastaan tämän työntekijän omaan yksilökohtaiseen tarveharkintaan. Tuo vastuu on suuri ilman sosiaalialan sopivaa koulutusta. Työryhmän mietinnössä esitetään, että perustoimeentulotuen harkinnan perusteita selkiytetään, mutta harkinta ei kuitenkaan rinnastu sosiaalialan ammattilaisen tekemään harkintaan. Tämä on kannatettava, mutta vaikea tehtävä. Seuraavassa esimerkkejä tilanteista, joissa haasteita on ollut.

Uudistuksessa huomioon otettavia esimerkinomaisia huomioita Kela-siirron jälkeisen ajan perustoimeentulotuen toimeenpanon haasteista

Haluamme nostaa esiin seuraavia huomioita perustoimeentulotuen toimeenpanon haasteista ja vaativasta harkinnasta tilanteissa, joissa edellytetään yksilöllistä, sosiaalialan osaamiseen perustuvaa harkintaa.

1. Tulojen huomioiminen

a) Huomioidaanko perustoimeentulotuessa tosiasiallisesti käytössä olevat tulot vai ei? Onko oletettava, että henkilön olisi tullut säästää etukäteen perusosan ylimenevän osuuden tuloistaan, jos hän ei ole tiennyt joutuvansa tarvitsemaan perustoimeentulotukeen turvautumista?

b) Toimeentulotukilain 11 §:ssa sanotaan, että tuloina ei oteta huomioon vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia. Tähän ei riitä erikseen huomiotta jätettävä ansiotuloista tehtävä vähennys, vaan kohta mahdollistaa enemmän harkinnan käyttöä kuin Kelassa tehdään nyt. Tätä voisi jo nyt hyödyntää myös tilanteissa, joissa tilanne on ristiriitainen, ja ratkaista tilanne asiakkaan eduksi.

c) Kela huomioi loppukuussa tulevia tuloja asiakkaalle käytettäviksi oleviksi alkukuusta.

2. Kiireellinen perustoimeentulotuki

a) Kiireellisyys arvioidaan Kelassa hyvin eri tavoin kuin kunnassa. Esimerkkinä voidaan mainita toistuvat tilanteet, missä asiakas on ohjattu olemaan yhteydessä oman asiansa kiireellisyyden kertomiseksi suoraan Kelaan, koska Kelasta on korostettu, että sosiaalityöntekijöiden väliintuloa kiireellisen avun hakemiseksi ei tarvittaisi. Asiakkaalle on kuitenkin kerrottu Kelasta, että asia ei edellytä Kelan mielestä kiireellistä käsittelyä. Kun sitten sosiaalityöntekijä on yhteydessä Kelaan saman asian puoltamiseksi ja vahvistamiseksi, muuttuukin Kelan näkemys asian edellyttämästä kiireellisestä päätöksenteosta, ja Kela ratkaisee asian kiireellisesti. Esimerkkeinä kiireellistä päätöksentekoa edellyttävistä tilanteista voidaan mainita häätöuhka, asunnottoman saaman asuntotarjouksen edellyttämän vuokravakuuden ratkaisu tai ravinnon puute.

b) Ravinnon puutteen ja rahattomuuden hätätilanteessa Kela ei edelleenkään reagoi aina niin ketterästi kuin kunta pystyisi tarvittaessa reagoimaan.

3. Asumismenojen huomioiminen

a. Esimerkiksi tilanteessa, missä hakija asuu yksin tai perheensä kanssa asunnossa, jossa on kohtuulliset vuokratilat ylittävä vuokra. Toimeentulotuki varmentaa sosiaalisesti hyväksyttävään elintasoon pääsemistä ja keskeinen osa sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa on melko kiistattomasti asunnottomuuden ehkäiseminen. Kela kohtuullistaa ja huomioi asuntojen vuokrien hyvin epätasaisesti. Joillekin Kelan käsittelijöille riittää oma selvitys edullisemman asunnon hakemisesta. Toisille ei riitä, vaikka toimittaisi kuvat asuntihakemuksista.

b. Muuttotilanteissa Kela päättää oman harkintansa mukaan, saako henkilö muuttaa toiselle paikkakunnalle, vaikka Suomen kansalaisilla on oikeus valita asuinkuntansa. Samoin itsenäistyvien nuorten tilanteissa Kela saattaa perustella vuokravakuuden hylkäämistä sillä, että itsenäistyminen ei ole riittävä syy muuttoon. Näin on tapahtunut myös lastensuojelun jälkihuoltoon oikeutettujen nuorten kohdalla.

c. Suuri epäkohta on siinä, että kohtuullistamista ei peruta Kelassa periaatteellisista syistä, vaikka asiakas aktivoituisikin kohtuullistamisen tapahtumisen jälkeen edullisemman asunnon haussa. Asiakkaan voi tällöin katsoa tekevänsä kaikkensa edullisemman asunnon löytymiseksi ja jos hän ei silti tällöin löydä edullisempaa asuntoa, tulisi vuokran kohtuullistamisesta luonnollisesti luopua. Tai jos hänen tilanteensa kohtuullistamisen jälkeen heikkenee, eikä ole mahdollista eri syistä kuin kohtuullistamisen toteuduttua hakea edullisempaa asuntoa, ei kohtuullistamista peruta.

4. Liitteiden edellyttäminen

- a. Erityisenä haasteena on kiireellisissä tapauksissa tarpeeseen tuleva harkinta koskien liitteitä. Liitteiden pyytämässä menee usein useita päiviä, mikä vesittää kiireellisen ratkaisun antamisen.
- b. Oma haasteensa ovat huono-osaiset perustoimeentulotuen asiakkaat, joilla ei ole esimerkiksi henkilöllisyystodistusta, eikä rahaa tai valokuvia niiden hankkimiseksi, ei pankkitunnuksia, eikä pankin maksukorttia. Heillekin kuuluisi välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen. Lisäksi tällaisilla henkilöillä on toistuvasti haasteita saman asian suhteen, ja vaikka heidän toimintakykynsä parantamiseksi työskenneltäisiin kuntien sosiaalityössä aktiivisesti, on kehitys usein hidasta. Kela linjaa herkästi, että koska on jo aiemmin hyväksytty perustoimeentulotuen hakemus käsittelyyn ilman esimerkiksi tiliotteita tai kiireellisesti, näin ei voida toistuvasti tehdä. Tällaisen henkilön toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen on tällöin kunnan sosiaalityön vastuulla, mutta olisi huomioitava, että harkinnanvaraista toimeentulotukea myönnetään tällöin perustoimeentulotuen menoihin.

5. Erikoisen haastavassa asemassa olevat asiakkaat, joilla ei esimerkiksi ole riittävää toimintakykyä saada asioitua Kelan edellyttämällä tavalla, kuten esimerkiksi yllä on esitetty. Miten tällaisten hakijoiden tilanne otetaan huomioon uudistuksessa? Kunta joko ottaa kokonaan toimeentulon ja huolenpidon turvaamisen vastuulleen ja myöntää ehkäisevää toimeentulotukea tai jättää kantamatta sosiaalihuollollisen vastuunsa, koska joissain kunnan organisaatioissa ollaan siinä virheellisessä käsityksessä, että Kela kantaisi kokonaisvastuun näistä muista heikommassa asemassa olevista henkilöistä. Edellä mainitut virheelliset käsitykset johtuvat epäselvistä ohjeistuksista ja työnjaoista. Ohjeistus, että jokin menolaji kuuluu Kelalle perustoimeentulotuessa ratkaistavaksi, ei poista kokonaisvastuuta asiakkaan toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta, vaikka Kela katsoisikin, että se ei voi harkintansa puitteissa ratkaista asiaa hakijan eduksi. Kuten todettu Kela ei toteuta sosiaalihuoltoa, mutta perustoimeentulotukeen kuuluvan ravinnon saannin turvaaminen on sosiaalihuoltoa.

6. Perustoimeentulotuen alentaminen.

- a. Kaikista Kelan perustoimeentulotuen alentamisista ei tule ilmoitusta sosiaalihuoltoon, vaikka näin kuuluisi olla.
- b. Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan ”alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa, eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.” Tämä edellyttää sosiaalialan ammattilaisen harkintaa.

Kommentit toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietinnön hyödyntämistä aiemmista selvityksistä

Stm:n toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän havaitsemista ongelmista on nostettu keskeisenä haasteena esiin se, että perustoimeentulotuki on osa sosiaalihuoltoa, mutta Kela ei sitä edusta. Tämä aiemmin asetettu oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä kommentoi omana haasteenaan sitä, että nyt sosiaalityön asiakkaila on kaksi toimeentulotuen viranomaista, missä asioida. Lisäksi sama asiantuntijatyöryhmä näkee haasteellisena sen, että vastuunjako toimeentulotukilain merkityksestä toteuttaa perustuslain 19 § 1 oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei ole riittävän selkeä. Tämä on nyt käytännössä Kelan ratkaisuasiantuntijan vastuulla.

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietinnössä on nostettu esiin huomioita Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksistä. Näistä olisi toivottavaa huomioida jatkossakin kokonaisuudistusta ohjaavina tekijöinä, että Kela-siirron myötä huono-osaisten asiakkaiden asema on heikentynyt ja järjestelmien väliinpuutamisiin olisi puututtava. Tämän osalta on hyvä muistaa, että aiemmin perustoimeentulotuen myöntämisen ollessa kuntien vastuulla tieto asiakkaan mahdollisesta tuen tarpeesta oli heti hakemuksen saapumisen ensiarvion myötä jo sosiaalitoimessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen huomioista olisi seuraavia huomioita myös hyvä hyödyntää varsinaisessa uudistuksessa. Vtv:n tuloksellisuustarkastuksen mukaan Kelan toimintaan on sisällytetty perustoimeentulotuen päätöksenteon osalta sosiaalityön elementtejä, kuten asiakkaan elämäntilanteen kartoittaminen ja palveluihin ohjaaminen (myös Nylund, 2020). Lisäksi haasteena on sama useaan toistettu huoli yksilöllisen tarveharkinnan toteuttamisesta ja toteutumisesta. Sosiaali- ja terveysministeriötä pyydetään ottamaan huomioon, että perustoimeentulotuki, täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki muodostavat nyt yhdessä toimeentulotuen kokonaisuuden, mutta tuen myöntämistä ei tällä hetkellä hallitse kukaan kokonaisuutena. Edelleen tulisi kiinnittää huomiota yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien asemaan.

Kelan oman tutkimustoiminnan sekä Eeva Nykäsen, Laura Kalliomaa-Puhan ja Paula Saikkonen (2020) mukaan nähdään haasteellisena, että sosiaalityön asiakkaille, jotka usein myös edustavat yhteiskunnan huono-osaisia, on syntynyt kaksi ”luukku”. Lisäksi Nykänen, Kalliomaa-Puha, ja Saikkonen (2020) arvioivat, että muodollinen yhdenvertaisuus lisääntyi Kela-siirron myötä, mutta ei tosiasiallinen. Edelleen on havaittavissa erilaisia käytäntöjä sen suhteen, miten kunnissa paikataan Kelan toimintaa.

Lausuntomme

Toimeentulotuen toimeenpanon jako Kelan ja kuntien välille on siis aiheuttanut merkittäviä haasteita. Keskeisiä kysymyksiä ovat asiakkaiden toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen, perustoimeentulotuessa käytettävä harkinta ja riittävän osaamisen varmistaminen. Sosiaalityöntekijöiden seuran jäsenten näkemykset eroavat siinä, miten näitä ongelmia tulisi ratkaista. Osa toivoo, että vielä palattaisiin selvittämään toimeentulotuen kokonaisuudistuksen osalta työryhmän loppumietinnössä esitettyjä vaihtoehtoja toimeenpanon jakamisesta perustoimeentulotuen osalta siten, että sosiaalityön asiakkaat asioisivat perustoimeentulotuen osalta kuntien sosiaalityössä tai maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettavaa Kela-siirron purkamista. Osa kannattaa kehittämistä nykytilanteen pohjalta.

Nykytilan pohjalta kehittämisessä olennaista on tarkastella harkintavaltaan liittyviä kysymyksiä, kuten työryhmä ehdottaa. Työryhmän ehdotus siitä, että sosiaalihuollon ammattilaisten näkemys tulisi huomioida perustoimeentulotukea myönnettäessä on kannatettava. Sosiaalihuollon ammattilaisen näkemys voisi olla jopa Kelaa velvoittava, mutta vähintään on syytä olla niin, että Kelan tulisi perustella sosiaalihuollon näkemyksestä poikkeaminen selkeästi. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että jos päätäntävaltaisena viranomaisena toimiva sosiaalityöntekijä antaa Kelaan lausunnon asiakkaan perustoimeentulotuen päätöksenteon ohjeistamiseksi ja Kela jättää noudattamatta ohjeistusta, tulee tilanne paikata suoraan harkinnanvaraisella toimeentulotuella kunnasta. Kun viranomaisena toimiva sosiaalityöntekijä on jo perustellut, että hakijalle tulisi johonkin asiaan myöntää, ei hän voi enää katsoa jälkikäteen, että siihen ei voisi myöntää harkinnanvaraista toimeentulotukea samoilla perusteilla. Haluamme todeta, että tavat, joilla sosiaalihuollon näkemys esitetään Kelalle, tulee olla joustavia. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä todetaan sosiaalihuollon prosessissa tuotettavan pääsääntöisesti yksilökohtaista tietoa. Tämä ei pidä paikkansa, vaan sosiaalihuollossa huomioidaan asiakkaan tilanne kokonaisuutena.

Lisäksi ehdotamme, mikäli toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä jatkaa uudistamisen valmistelua nykytilan pohjalta, että harkinnanvarainen toimeentulotuki irrotettaisiin perustoimeentulotuesta. Tällöin hakijan velvollisuus olisi ensisijaisesti hakea Kelasta perustoimeentulotukea, mutta jos asia olisi esimerkiksi huomattavan haasteellinen hakijan huono-osaisen aseman johdosta ja perustoimeentulotuen hakeminen Kelasta niin sanotusti epäonnistuisi, olisi kunnan helpompi kantaa vastuu viimesijaisesta toimeentuloturvasta ilman, että asiakasta pompotellaan kahdella luukulla.

Loppumietinnössä korostetaan nyt, että "Vain poikkeustilanteissa kunta voi tehdä päätöksen ilman, että edellytetään perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta (14.3 §)." Edellä mainittu olisi syytä pohtia vielä uudelleen tai avata mitä ovat nämä poikkeustilanteet. Käytännössä kunnissa tehdään ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä myös ei-kiireellisissä asioissa, sillä sosiaalihuollon ammattilaiset osaavat laskea tuleeko asiakkaalle perustoimeentulotukioikeutta vai ei (esimerkiksi kuntoutustuella olevat ja opiskelijat). Kelasta perustoimeentulotuen hakeminen muun muassa edellä mainituissa tilanteissa on pompottelemista ja turhaa. Sosiaalityöntekijöillä tulisi olla mahdollisuus

myöntää myös ei-kiireellisissä tilanteissa ehkäisevää toimeentulotukea ilman perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta. Näin vähennettäisiin päällekkäistä työtä ja asiakas tulisi autetuksi ripeämmin.

On huomioitava, että jos parlamentaarinen komitea, jonka tehtävä on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena, päätyisi kehittämään ensisijaisia tukimuotoja niin, että toimeentulotuki jäisi käyttöön enimmäkseen sellaisille henkilöille, joilla on myös sosiaalityön tarve, tekisi se Kelan roolista entistä epäloogisemman.

Lähteet ja viittaukset:

HE385/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.

Nylund, Pauliina (2020) Sosiaalityön ammatillinen harkinta perustoimeentulon myöntämisessä ja harkinnan käytännöt perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto.
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/315538/Nylund_Pauliina_Pro_gradu_2020.pdf?sequence=3

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2021) Työryhmän loppumietintö. Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163342/STM_2021_22_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019) Toimeentulotukiuudistuksen vaikutukset huomioitava sosiaaliturvan muutoksissa. <https://thl.fi/fi/-/thl-toimeentulotukiuudistuksen-vaikutukset-huomioitava-sosiaaliturvan-muutoksissa>

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Tuloksellisuustarkastuskertomus. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/01/VTV-Tarkastus-1-2020-Perustoimeentulotuen-siirto-Kelalle-Toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa-1.pdf>

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

Santalahti Ville
Sosiaalityöntekijöiden seura ry