

3.10.2022

EOAK/5779/2022

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvalio-
kunta

00102 EDUSKUNTA

ASIA: HE 127/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sosiaali- ja on pyytänyt lausuntoa otsikkokohdassa mainitusta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

Esitän lausuntonani seuraavan.

YLEISTÄ

Annoin sosiaali- ja terveysministeriölle 30.5.2022 (EOAK/2665/2022) lausuntoni asiaa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta. Kiinnitin lausunnossani huomiotani useaan eri pykälään ja tein useita muutosesityksiä. Esittämäni muutokset on huomioitu pääosin nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Kiinnitin lausunnossani sosiaali- ja terveysministeriön huomiota myös eduskunnan antamiin lausumiin (EV 374/2014 vp) joissa edellytettiin sen arviointia, tukeeko ns. Kela-uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena. Eduskunta edellytti tässä yhteydessä myös, että toimeentulotukilaki uudistetaan kokonaisuudessaan.

Uudistuksen tulisi ei vain säilyttää, vaan myös korostaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tätä varten eduskunta edellytti myös, että uudistuksen vaikutuksia seurataan sen arvioimiseksi, onko tämä tavoite toteutunut.

Nyt käsillä oleva hallituksen esitys ei ole kokonaisuudistus, mutta esitys sinänsä sisältää selkeyttäviä säännöksiä ja parannuksia asiakkaan oikeuksia ja viranomaisyhteistyötä koskeviin pykäliin. Kokonais-

uudistus olisi edellyttänyt voimassa olevien toimeentulotukilain säännösten kriittistäkin tarkastelua erityisesti tällaisessa kahden toimijan tilanteessa.

Kiinnitin huomiotani myös siihen, miten esityksessä lasten asemaa toimeentulotukipäätökseen osallisena on huomioitu ja minkälaisia positiivisia esityksiä tältä osin on tehty.

Lapsen edun ja perheen perusoikeuksien toteutumisen kannalta olisi ollut hyvä, jos esityksessä olisi arvioitu esimerkiksi voimassa olevan lain 9 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtaan sisältyvää sääntelyä lasten perusosien suuruudesta (prosenttiosuudesta). Perusosan suuruus vaikuttaa suoraan siihen, minkälaisia taloudellisia valintoja lapsiperheillä on ylipäätään mahdollista tehdä. Lapsiperheiden taloudellinen ahdistus saattaa osaltaan lisäksi johtaa sosiaalihuoltolaissa tai lastensuojelulaissa tarkoitettujen palvelujen ja tuen järjestämiseen.

Tässä yhteydessä olisi voitu perustellusti myös tarkastella toimeentulotukilain 11 §:n säännöstä, jossa on luettelo perheen niistä tuloista, joita ei oteta huomioon toimeentulotukea määrättäessä.

Kun voimassa olevan sääntelyn mukaan mm. lapsilisä otetaan perheen tulona huomioon ja koska sen merkitys lapsen hyvinvoinnille ja myös perheen taloudelle on varsinkin vähävaraisessa jatkuvaa toimeentulotukea saavassa asiakasperheessä merkittävä, olisin kaivannut tältä osin hallituksen esityksessä myös tämän asian arviointia.

SÄÄNNÖSTEN YKSITYISKOHTAISTA TARKASTELUA

7 a § Asumismenot

Pykälässä, voimassa olevan toimeentulotukilain 7 b § mukaisesti, huomioidaan toimeentulotukeen oikeuttavina asumismenoina mm. *välttämättömät* asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Eräissä oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa on arvosteltu sitä, että säännöksen tulkinnat estävät henkilön oikeuden valita asuinpaikkansa siten, ettei muuttoa toiselle paikkakunnalle (siitä aiheutuvia kustannuksia) ole pidetty toimeentulotukilain tarkoittamina välttämättöminä muuttokustannuksina (asumismenoina).

Totean, että asumismenojen tarpeellisuutta tai niiden välttämättömyyttä arvioitaessa ei päätöstä voida tehdä pelkästään viranomaisen ohjeistukseen perustuen. Varsinkin, kun kyse on viimesijaisesta tuen muodosta, korostuu päätösharkinnassa vaatimus yksilölliseen asiakkaan olosuhteiden arviointiin.

Pykälän 2 momentissa on säädetty menettelystä hakijan ohjaamiseksi hankkimaan edullisempi asunto. Pykälän mukaan ohjausta ei tarvitsi antaa, jos asia koskee sellaista toimeentulotuen hakijaa, *”jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.”*

Jossain määrin epäselväksi jää, yksityiskohtaisten perustelujen puuttuessa, mitä tarkoitetaan ”samalla asumistarvetta koskevalla ohjeella”. Tarkoitetaanko sillä hakijalle joskus aikaisemmin annettua ohjausta, vai nykyiseen asuntoon jo annettua ohjetta?

Edelleen pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Asumisnormiin kuuluvien kustannusten lisäksi huomioitaisiin erikseen maksettavat vesi-, taloussähkö-, ja kotivakuutusmaksut. Vesimaksulle, taloussähkölle ja kotivakuutukselle on määritetty Kansaneläkelaitoksessa ohjeelliset raja-arvot käsittelyn tueksi. Näiden kohtuullisuus arvioidaan menolajikohtaisesti erillään asumisnormista. Sama koskee välttämättömiä asuntoon muuttoon liittyviä menoja. Menon kohtuullisuutta arvioitaisiin laskukohtaisesti.”

Pidän tärkeänä, että Kelan ohjeelliset raja-arvot, varsinkin tilanteessa, jossa sähkölaskut voivat hallitsemattomasti nousta, olennaisesti ilman toimeentulotuen hakijan myötävaikutusta, huomioivat asiakkaana olevan perheen yksilöllisen tilanteen arvioitaessa hakijan ja perheen kohtuullista sähkön kulutusta.

7 b § Terveys- ja huoltomenot ja muut menot

Pykälän momentin mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot.

Oikeusasiamiehelle on tullut vireille lukuisia kanteluita, jossa on arvosteltu Kelaä siitä, ettei se ole hyväksynyt hoitavan lääkärin antamia lääkemääräyksiä silloin, kun lääkemääräyksessä on poikettu yleisesti hyväksytystä hoitokäytännöstä.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selvitetty, millä tavoin Kela voi arvioida esimerkiksi lääkkeen tarpeellisuutta. Pidän perusteluja tältä osin niukkoina ja osin puutteellisinä, vaikka (HE s. 48) esille sivulauseessa tuodaankin, että tarpeellisuusarvioinnissa yhtenä huomioitavana seikkana voi olla myös ”asiakkaan kokonaistilanteessa olevat mahdolliset erityispiirteet.”

Korkeimman hallinto-oikeuden antaman ns. lääkekannabista koskevan julkaistun ratkaisun (KHO:2018:148) mukaan ”saadusta selvityksestä ilmeni, että yksityislääkärin A:lle masennuksen hoitoon antama lääkemääräystä ei voitu pitää yleisen hoitokäytännön mukaisena eikä masennus ollut kysymyksessä olevien lääkkeiden valmisteyhteenvedoissa mainittu käyttöaihe. Asiassa ei ollut ilmennyt, että yleisestä hoitokäytännöstä tai lääkkeelle ilmoitetuista käyttöaiheista poikkeaminen olisi esillä olevan tilanteen olosuhteissa perusteltua esimerkiksi lääkkeen kokeellisen käytön takia *tai että sille olisi ollut A:n tilanteessa jokin muu sellainen erityinen lääketieteellinen peruste, jonka takia lääkekannabiksesta aiheutuvia lääkemenoja olisi tullut pitää toimeentulotuesta annetun lain 7 b §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuina tarpeellisinä terveydenhuoltomenoina.*”

Päätöksen mukaan toimeentulotuen hakijalla saattaa siis olla erityisiä lääketieteellisiä perusteita yleisesti hyväksytystä hoitokäytännöstä poikkeamiseen, joka on otettava huomioon päätösharkinnassa.

Koska lainsäädännön perusteluilla on merkitystä säännöksen soveltamisessa, olisi yksityiskohtaisissa perusteluissa mielestäni tullut kuvata selvemmin, millä tavoin ja missä rajoissa lääkemenon tarpeellisuusharkintaa on mahdollista tehdä.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon lapsen tapaamisesta aiheutuvat menot lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 7 a, 7 b ja 9 c §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen.

Muutoksella, jota myös aikaisemmassa lausunnossani esitin, palattaisiin siihen käytäntöön, joka toimeentulotukilaissa oli ennen Kela-siirtoa. Voimassa olevan 7 b §:n 1 momentin 6 kohdan sanamuodon mukaan muuna perusmenona huomioon otetaan *vain* lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot. Säännös nykyisellään ei mahdollista myöntää lähivanhemmalle Kelan järjestämänä toimeentulotukea hänen turvatessaan lapselleen oikeuden tavalta etävanhempaansa.

Pidän muutosta perusteltuna ja lapsen oikeuksia edistävänä.

8 § Ehkäisevä toimeentulotuki

Totean ehkäisevän toimeentulotuen luonteesta seuraavaa.

Ehkäisevä tuen järjestäminen perustuu hyvinvointialueen tarkoitukseen *varaamiin määrärahoihin*. Ehkäisevällä toimeentulotuella ei siten ole samanlaista velvoittavaa luonnetta kuin muun toimeentulotuen osalta on. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevästä toimeentulotuesta on muodostunut kahden toimijan tilanteessa entistä tärkeämpi sosiaalityön väline. Toisaalta ehkäisevästä tuesta on myös muodostunut keino (viimekätinen mahdollisuus) turvata asiakkaan ja perheen tilannetta silloin, kun perustoimeentulotuella (syystä tai toisesta) ei ole vastattu hakijan tarpeisiin. Kun kyse on kuitenkin määrärahasidonnaisesta tuesta, saattaa tämä johtaa tilanteeseen, jossa hyvinvointialue omilla päätöksillään suuntaa esimerkiksi säästösyistä tarkoitukseen varattuja määrärahoja siten, että sosiaalityön toimintamahdollisuudet vähentyvät tai estyvät.

Mielestäni varsinkin kahden toimijan tilanteessa saattaisi olla jatkossa perusteltua myös arvioida, millä tavoin ehkäisevän tuen luonnetta sosiaalityön välineenä lainsäädännössä voitaisiin vielä korostaa.

10 § Alennettu perusosa

Pykälän 3 momentin mukaan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Säännös on samansisältöinen kuin voimassa olevassa laissa. Säännöstä on käsitykseni mukaan tulkittu, sen sinänsä avoimesta ja näin ollen laajemman perhekohtaisen tulkinnan mahdollistavasta sanamuodosta huolimatta suppeasti siten, että alentaminen ei saa vaarantaa tai olla kohtuutonta nimenomaan hakijan kannalta. Selvää kuitenkin on, että perusosan alentaminen etenkin, jos se on toistuvaa, saattaa vaarantaa myös (ja usein vaarantaa) hänen (toimeentulotukilain 3 §:n mukaisen) perheensä asemaa ja olosuhteita sekä saattaa olla säännöksen tarkoittamassa mielessä kohtuutonta erityisesti perheensä asuville lapsille.

Toimeentulotukilain 10 §:n säännöksessä olisi mahdollista huomioida myös laajemmin hakijan perheen ja erityisesti alaikäisten lasten asema, esimerkiksi seuraavasti:

”Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna *toimeentulotukihakijan tai hänen 3 §:ssä tarkoitetun perheensä* ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.”

10 a § Perusosan alentamista koskeva menettely

Pykälässä on säädetty perusosan alentamista koskevasta ja sitä edeltävästä menettelystä.

Pykälän 2 momentin mukaan, kun harkitaan perusosan alentamista 10 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa (enintään 40 %), Kansaneläkelaitoksen tulee aina ennen mainitussa momentissa tarkoitettua perusosan alentamista ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arviointia varten.

Säännöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hakijalle kohtuullinen aika palvelutarpeen arviointiin osallistumiseen ennen perusosan alentamista.

Pidän pykälässä esitettyä menettelyä perusteltuna asiakkaan ja myös hänen perheensä oikeusturvan toteutumisen, ja toisaalta sosiaalityön varhaisen toteutumisen kannalta.

Jossain määrin jää yksityiskohtaisten perustelujenkin valossa kuitenkin epäselväksi, mitä tarkoitetaan ”kohtuullisella ajalla palvelutarpeen arviointiin osallistumiseksi”.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun *ilman aiheutonta viivytystä*. Eriksen pykälässä on säädetty erityisistä määräajoista iäkkään henkilön, vammaisuuksaan saavan henkilön ja erityistä tukea tarvitsevan lapsen osalta.

Palvelutarpeen aloittamisesta päättää hyvinvointialueella toimivaltainen viranhaltija. Toimeentulotukiasiakas ei voi itse vaikuttaa käytännössä prosessin aloittamiseen.

Pidän selvänä, että Kela ei voi tällaisessa tilanteessa tehdä alentamispäätöstä ennen kuin se on selvittänyt, missä vaiheessa palvelutarpeen arviointi ja sen aloittaminen hyvinvointialueella on. Yhtä selvänä pidän sitä, että tässä ”odotustilanteessa” päätöksiä ei voi jättää tekemättä tai lykätä päätöksentekoa siten, että asiakkaan tai hänen perheensä olosuhteet vaarantuvat.

Pykälää voitaisiin myös täydentää siten, että siitä ilmenisi se perusteluissakin välillisesti lausuttu, että perusosan alentamista koskevassa asiassa Kela voi pyytää hyvinvointialueelta 15 §:n tarkoittamaa lausuntoa.

13 § Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma

Pykälä sisältää jaksoitusta ja tulojen vyöryttämistä koskevat säännökset. Nämä säännökset on käytännössä siirretty sellaisenaan voimassa olevasta lain 15 §:stä uuteen 13 §:ään.

Pykälän 4 momentin mukaan sellainen tulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana ja jollei se ole kohtuutonta. Lisäksi jälkikäteen huomioon otettavan tulon tulee olla asiakkaan käytettävissä. Tukea myönnettäessä tuen hakijalle on ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti.

Pidän sinänsä esitettyä muutosta perusteltuna, jolloin jälkikäteen voidaan ottaa huomioon myös muu kuin voimassa olevassa laissa tarkoitettu ansiotulo.

Pidän tärkeänä, että säännöksessä korostetaan sitä, että tulon tulee olla hakijan käytettävissä ja että säännöksen tarkoituksen mukaisesti toimeentulotukiviranomaisella on velvollisuus tämä myös selvittää.

Totean tässä yhteydessä vielä pykälän 3 momentin osalta seuraavaa.

Toimeentulotukilain pääsäännön mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotukilain 13 § §:n 2 momentti mahdollistaa tulon eriin jakamisen, jos se on tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen kohtuullista.

Tulojen jaksottamiseen liittyy läheisesti myös saadun normijäljäämän

tai aikaisempien tulojen niin sanottu vyöryttäminen seuraavalle tai seuraaville kuukausille. Toimeentulotuen myöntämiskäytännössä on tavallista, että asiakkaan kuukausittaista normiylijäämää (laskennallista säästöä) vyörytetään seuraavalle kuukaudelle tai seuraaville kuukausille.

Selvää sääntöä siitä, kuinka pitkälle ajalle tuloja voidaan jaksottaa tai vyöryttää, ei laista tai oikeuskäytännöstä ole löydettävissä. Totean kuitenkin, että toimeentulotukilain (mm. 11 §:ssä olevaa) vaatimusta *käytettävissä* olevien tulojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa ja toimeentulotukea määrättäessä on noudatettava myös silloin, kun sovelletaan toimeentulotukilain säännöstä tulojen jaksottamisesta ja erityisesti silloin, kun normiylijäämää vyörytetään kuukaudelta toiselle.

Toimeentulotukilain asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta tulojen vyöryttäminen voi olla erittäin ongelmallista, jos laskennallista säästöä vyörytetään kuukaudesta toiseen, vaikka tulot eivät tosiasias-
sa olisikaan toimeentulotukihakijan käytettävissä siten kuin toimeentulotukilaissa säädetään.

Pitäisin perusteltuna, että selvyyden vuoksi, että myös säännöksen 3 momenttiin lisättäisiin edellytys jaksotettavien tulojen käytettävissä olosta.

Pykälä sisältää esityksen toimeentulotukipäätökseen liittyvästä laskelmasta. Pidän ehdotusta kannatettavana.

Toimeentulotukipäätökset tehdään normilaskelman avulla. Normilaskelmasta, jos se on täydellisesti tehty, ilmenee, miten toimeentulotukiviranomainen on suhtautunut päätöksenteossa asiakkaan esittämiin menoihin ja miten asiakkaan tulot on huomioitu. Laillisuusvalvontakäytännössä olen havainnut, ettei päätökseen sisältyvä normilaskelma kuitenkaan aina sisällä täydellisesti asiakkaan esittämiä (hyväksyttäviäkin) menoja tai tulot ja varat on huomioitu virheellisellä tavalla.

Asiakkaan oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että päätöksestä ja normilaskelmasta ilmenevät myös toimeentulotukeen oikeuttamattomat menot ja miten niihin viranomainen on päätöksessään suhtautunut. Tämä vaatimus johtuu jo hallintolain hallintopäätöksen perusteluille asetetuista vaatimuksista, mutta viranomaiskäytäntöä vahvemmin ohjaavaa olisi, jos asiasta säädettäisiin erityislaissa vielä nimenomaisesti.

Totean vielä, että laskelman osalta yksityiskohtaiset perustelut (mm. 7 c §:n kohdalla) ovat osin ristiriitaiset. Pykälän perusteluissa todetaan laskelman osalta, että ”laskelman lopputuloksesta voidaan asiakkaan eduksi poiketa, kuten 6 §:n perusteluissa todetaan...” Tällaista perustelua ei 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkaan ole.

14 c § Toimeentulotukea koskevan asian siirtäminen Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle

Pykälässä on säädetty toimeentulotukihakemuksen siirtämisestä hakijan pyynnöstä toimivaltaiselle hyvinvointialueelle mm. täydentävän toimeentulotuen hakemiseksi ja päätöksentekoa varten.

Voimassa olevassa ja myös esityksessä hakemuksen siirtäminen on sidottu asiakkaan esittämään pyyntöön.

Kun toimeentulotukiasiakkaina on henkilöitä, joiden on vaikea hahmottaa oikeuksiaan ja viranomaisten velvollisuuksia, pidän tärkeänä, että Kelalla olisi velvollisuus informoida asiakastaan saavutettavalla ja hänen ymmärtämällään tavalla tästä mahdollisuudesta, itse asiassa hänelle kuuluvasta oikeudesta.

Tällaisen informointivelvollisuuden lisäämistä säännökseen voisi vielä mahdollisesti harkita.

14 d § Toimeentulotukiasioinnin järjestäminen ja asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen palveluun

Pidän säännöstä tärkeänä ja asiakkaan oikeuksia edistävänä.

Viranomaisella on korostunut velvollisuus ja vastuu huolehtia siitä, että jokaisella on olosuhteistaan riippumatta tosiasialliset mahdollisuudet hakea viimesijaista toimeentulotukea. Olen pitänyt välttämättömänä sitä, että Kelan palvelut erityisesti viimesijaisen toimeentulotuen osalta järjestetään asiakkaalle saavutettavalla tavalla.

Vaikeus asiointissa ei saa estää tai vaarantaa henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista. Lisäksi Kelan tulee informoida asiakasta riittävällä tavalla palveluistaan ja eri mahdollisuuksista asioida Kelassa.

Asiointi toimeentulotukiasioissa on edelleen ongelmallista erityisesti niille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä palveluja sen vuoksi, että heillä ei esimerkiksi ole älypuhelinta tai tietokonetta, tai kun henkilö ei osaa käyttää sähköistä asiointipalvelua ainakaan ilman toisen henkilön apua.

Henkilökohtainen asiointi Kelan toimipisteessä ei aina ole mahdollista esimerkiksi henkilön iän tai vammaisuuden takia. Kelan toimipisteitä ei myöskään ole kaikilla paikkakunnilla, minkä takia monille Kelan asiakkaille henkilökohtaisesti asiointi on pitkän matkan vuoksi haastavaa. Tämän takia olen pitänyt välttämättömänä, että toimeentulotuesta vastaava viranomainen kehittää asiointijärjestelmiään ottaen erityisesti huomioon palvelujen saavutettavuus ja niiden käytettävyyttä sekä erilaisten asiakasryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet ja tätä silmällä pitäen asiakkaan mahdollisuudet asioida yhdenvertaisesti viranomaisessa. Vammaisten asiakkaiden osalta tämä voi merkitä myös YK:n vammaissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain mukaisten kohtuullisten mukautusten tekoa.

Pykälän 2 momentissa on säädetty toimeentulotukiasiakkaan oikeudeksi *mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti* Kelan virkailijan tai hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa.

Säännös on asiakkaan oikeuksien selvittämisen kannalta tärkeä.

Pykälän 3 momentin säännöksissä on turvattu asiakkaan oikeus *tavata* hyvinvointialueen viranhaltijaa ja Kelan virkailijaa yhdessä. Säännös on perusteltu ja toteuttaa osaltaan Kelan ja hyvinvointialueen yhteistyötä asiakkaan asiassa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin tältä osin todettu, että ”tapaaminen” voitaisiin toteuttaa ”myös etäyhteydellä tai puhelimella”.

Pidän selvänä, että pykälän 2 momentin yhteydenotto voidaan järjestää puhelimitse tai etäyhteyksiä käyttäen. Sen sijaan 3 momentin ilmaus ”tavata” viittaa henkilökohtaiseen tapaamiseen, toisin kuin 2 momentissa käytetty ilmaus ”keskustelu henkilökohtaisesti”.

Mikäli asia on tarkoitettu järjestettävän siten kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, tulisi momenttien ilmaisuja yhdenmukaistaa.

15 § Sosiaalihuollon lausunto

Esityksen mukaan hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa lausunnon Kelalle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten.

Pidän sinänsä selvänä, että hyvinvointialue voi antaa lausunnon omaaloitteisesti, eikä lausunnon antaminen edellytä näin ollen Kelan nimenomaista pyyntöä. Yhtä kaikki pidän selvänä, että myös Kela voi pyytää hyvinvointialueelta asiakkaan tilanteesta lausuntoa.

Mielestäni selvyyden vuoksi edellä todettu voisi ilmetä suoraan säännöksestä.

Pidän ehdotusta perusteltuna ja asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioivana sekä asiakkaan oikeusturvaa edistävänä.

Lausunnon antaminen palvelee erityisesti sosiaalityön tavoitteiden saavuttamista ja voi vähentää tarvetta turvautua täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen. Ehdotuksella on myös toinen ulottuvuus, siis se, että toimeentulotukiasiakkaan olosuhteita ja tarvetta muihin sosiaalipalveluihin voidaan arvioida riittävän aikaisin.

Pykälän 3 momentin mukaan lausunto ei sido Kelaa, mutta Kelan on otettava päätöksenteossaan lausunto huomioon.

Pitäisin perusteltuna, että Kela perustelisi päätöksessään sen, miksi lausunto on jätetty huomiomatta tai että siitä on poikettu.

Tällöin kyseinen momentti voisi kuulua seuraavasti.

Lausuntoon ei saa sisällyttää tietoa, joka ei ole tarpeen perustoimeentulotukiasian ratkaisemiseksi. Lausunto ei sido Kansaneläkelaitosta, mutta Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa lausunnossa annettu selvitys perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon. *Mikäli päätöksessä on poikettu lausunnosta, Kansaneläkelaitoksen tulee perustella poikkeaminen päätöksessään.*

18 a § Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus

Esityksessä on (monessa pykälässä) viitattu vielä valmisteltavana olevan asiakastietolain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä) säännöksiin. Mielestäni näiden pykälien kaavailtu sisältö olisi tullut kuvata kunkin pykälän kohdalla yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Pykälän 2 momentissa on virheellisesti viitattu sosiaalihuollon asiakaslakiin, *po. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittely.*

18 b § Hyvinvointialueen oma-aloitteinen tietojen luovutus Kansaneläkelaitokselle

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle tieto asiakkaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea koskevasta päätöksestä.

Mielestäni säännöksen tarpeellisuutta on vaikea ymmärtää. Esityksen tätä kohtaa ei ole myöskään lainkaan perusteltu.

Täysin epäselväksi jää, mitä tarkoitusta varten päätöstiedot on luovutettava (oma-aloitteisesti) ja miksi se olisi *välttämätöntä* Kelan tehtävien hoitamiseksi asiakkaan asiassa.

Asiakkaallahan on esityksenkin mukaan mahdollisuus hakea ehkäisevää toimeentulotukea ilman edeltävää Kela asiakkuutta. Täydentävän toimeentulotuen myöntämisen jälkeen on lisäksi mahdollista, ettei toimeentulotukiasiakkuus enää jatku.

Joissain tilanteissa asiakkaalla on myös oikeus hakea kiireellistä toimeentulotukea suoraan hyvinvointialueelta, ilman, että asia liittyisi Kelan päätöksentekoon.

18 h § Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus hyvinvointialueelle

Pykälän mukaan Kelan on annettava oma-aloitteisesti tiedot mm. 10 §:n 2 momentin (enintään 40 %) mukaisesta perustoimeentulotuen alentamispäätöksestä.

Esityksen 10 a §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee

toimittaa välittömästi hyvinvointialueelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös (siis myös 10 §:n 1 momentin mukainen päätös eli enintään 20 %) ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Pykälää tulee tältä osin korjata.

27 § Henkilöllinen soveltamisala

Pykälän mukaan toimeentulotuki myönnetään Suomessa *vakinaisesti oleskelevalle* hakijalle tai perheelle.

Totean, että voimassa olevassa laissa järjestämisvastuu on sidottu Suomessa (jossain kunnassa) oleskeluun. Säännöksellä toimeentulotuen järjestämisvastuu sidottaisiin nyt ”vakinaisen oleskelun” käsitteeseen. Koska muutos on oleellinen, olisi perusteluissa tullut arvioida vakinaisen oleskelun ja muun, säännöksen soveltamisen ulkopuolelle jäävän oleskelun eroja ja vaikutuksia pykälän edellyttämään harkintaan ja päätöksentekoon.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin pyritty, mielestäni oikeasuuntaisella tavalla, kuvaamaan vakinaisen oleskelun käsitettä ja asian yksilöllistä arviointia päätöksenteossa. Perusteluja on myös täydennetty antamani lausunnon perusteella ja korostettu, että etuuk-sia myöntävä viranomainen ei voi, ilman siihen oikeuttavaa perustetta, arvioida henkilön ja perheen olosuhteita ja oleskelun luonnetta eri etuuksien kohdalla eri lailla ja ristiriitaisella tavalla. Tällainen tulkintakäytäntö näyttäytyy ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta tarkoitushakuiselta ja koetaan epäoikeudenmukaisena.

5 § ja 27 e § Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta ja alueelliset neuvottelukunnat

Esityksen 5 §:ssä säädettäisiin toimeentulotukiasioiden valtakunnallisesta neuvottelukunnasta ja esityksen 27 e §:ssä toimeentulotukiasioiden alueellisesta neuvottelukunnasta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista.

Neuvottelukuntaan kuuluisi esityksen mukaan ainakin sosiaali- ja terveysministeriön, hyvinvointialueen sosiaalihuollon sekä Kansaneläkelaitoksen edustus.

Pitäisin tärkeänä, että neuvottelukuntiin voitaisiin saada mahdollisuuksien mukaan edes välillinen toimeentulotuen asiakkaiden ongelmia tunnistava taho. Tällainen taho voisi olla esimerkiksi hyvinvointialueella toimivat sosiaaliasiamiehet (sosiaaliasiavastaavat).

Vaikka ehdotetuilla neuvottelukunnilla ei olisi sitovaa ohjausvaltaa, voisi se suosituksillaan ja kannanotoillaan vaikuttaa positiivisella tavalla toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja osaltaan tunnistaa havaitsemiaan ongelmia. Osaltaan neuvottelukuntien

rooli voi siis edistää myös asiakkaiden oikeuksien toteutumista.

Tämän takia on mielestäni tärkeää, että neuvottelukunnissa voitaisiin varmistaa toimeentulotukiasiakkaiden ”edustus” edes välillisesti.

Totean lopuksi, että Kelan ulkopuolisesta laillisuusvalvonnasta vastaa 1.10.2022 lähtien käytännössä yksin eduskunnan oikeusasiamies. Tämä johtuu valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) uudesta sääntelystä, jolla eduskunnan oikeusasiamiehelle on keskitetty muun muassa asiat, jotka koskevat yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Tapio Rätty

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.