

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto HE 127/2022 vp

Esityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Myös Kela pitää tavoitetta ensiarvoisen tärkeänä. Esitetyt muutokset eivät kuitenkaan 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. Kelan tavoite, että asiakkaan taloudelliset asiat voitaisiin huolehtia kattavasti Kelassa eikä sosiaalihuollon asiakkuus syntyisi yksin taloudellisen tuen vuoksi, ei tässä esityksessä toteudu. Kokonaisuudistuksen tarve on tämän jälkeenkin edelleen olemassa.

Yleisiä huomioita

Saavutettavuus

Esityksessä kyseenlaistetaan Kelan nykytoiminta asiakkaiden saavutettavuuden näkökulmasta. Nyt kyseessä olevassa esityksessä ei mielestämme ole uusia, tarkentavia saavutettavuusvaatimuksia. Kelan kaikessa toiminnassa huomioidaan digipalvelulain vaatimukset. Nämä vaatimukset koskevat kaikkia asiakasryhmiä Esimerkiksi:

- Kelassa on saavutettavuustyötä tehty systemaattisesti joulukuusta 2016 alkaen. Kelan verkkopalveluiden tila on kuvattu saavutettavuusselosteissa: www.kela.fi/saavutettavuus.
- Toimeentulotuen laskuri ja verkkohakemus ovat ns. uudistettuja sovelluksia eli ne täyttävät digipalvelulain saavutettavuusvaatimukset
- Kelassa kognitiivisen saavutettavuuden kehittäminen on otettu keskiöön. Esim. toimeentulotuella on myös selkosuomella olevat sivut <https://www.kela.fi/web/selkosuomi/toimeentulotuki>.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksista julkiseen talouteen todetaan, että ne ovat kokonaisuutta ajatellen budjettineutraaleja. On vaikea kuvitella tämän kaltaista uudistusta, jolla ei olisi taloudellisia vaikutuksia.

Lain voimaantuloajankohta

Kela esittää syvän huolensa vuodenvaihteeseen 1.1.2023 kohdennettujen laajojen lainsäädäntömuutosten ja niihin liittyvien kansallisten riskien osalta. Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä pelastustoimen palvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Kyseessä on Suomen hallintohistorian suurin muutos, kun yli 220 000 sote- ja pelastustoimen ammattilaista siirtyvät uusien työnantajien palkkalistoille. Myös Kelan toiminnan näkökulmasta katsottuna alueille siirtyvien tehtävien ja toimintojen laajuus on huomattava.

Vuodenvaihteeseen ajoittuu myös asiakastietolakia koskeva uudistus, jolla on välittömiä liitännäisyyksiä toimeentulotuen uudistamista koskevan esityksen kanssa. Jos asiakastietolakiin tulee muutoksia eduskuntakäsittelyssä, niistä voi aiheutua muutostarpeita myös toimeentulotukea koskevaan esitykseen. Tämä osaltaan nostaa vuodenvaihteeseen kohdentuvia riskejä. Kelan toimeenpanolle tämänkaltaisen lainsäädännön muutosten yhteys ja samanaikainen muutos on riski.

Kela katsoo, että valmistelun yhteydessä se ei ole voinut riittävästi ennakoida tulevien muutosten sisältöä, joten valmistautumisaika muutoksiin on jäänyt lyhyeksi.

Asiakkaiden palvelujen ja viimesijaisen toimeetulon turvaamiseksi olosuhteiltaan jo valmiiksi haastavassa tilanteessa tulisi vakavasti harkita toimeentulotukea koskevien uudistusten voimaantulon siirtoa myöhäisempään ajankohtaan, esimerkiksi 1.9.2023 lukien.

Esityksen vahvuuksia

Yhteistyömenettely

Kelan mahdollisuuksia tukea erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä on rajoittanut mahdollistavan lainsäädännön puuttuminen. Nykylain yleinen velvoite Kelan ja kuntien velvollisuudesta tehdä yhteistyötä ei ole konkreettista toimintaa ohjaava tai sitä mahdollistava säännös.

Lainsäädännöstä johtuvia yhteistyön ongelmia ovat olleet mm. Kelan hakemuksen vireilläoloon ja tiedontarpeen välttämättämyyteen perustuva tiedonsaanti- ja toimintaoikeus suhteessa viranomaiskumppaneiden tietoihin ja toimintaan, ennakoivan ja aktiivisen roolin mahdollistavan sääntelyn puuttuminen sekä suostumusperusteisen yhteistyötoiminnan sekä tiedonvaihdon epämääräinen sääntely. Ehdotuksessa säädetään Kelan ja hyvinvointialueen yhteistyöstä asiakkaan suostumuksella. Viittaussäännös asiakastietolain 48 §:ään mahdollistaisi moniammatillisessa työssä kerättyjen tietojen tallentamisen Kelan ja hyvinvointialueiden järjestelmiin. Säännös mahdollistaisi myös yhteistyötä helpottavan työvälineen rakentamisen, jolloin asiakkaan asiaa voitaisiin hänen suostumuksellaan edistää kahdensuuntaisen tiedonvaihdon keinoin.

Tavoite madaltaa yhteistyökynnystä ja tiedonvaihdon tallentamisen mahdollistava sääntely ovat esityksen selkeimpiä parannuksia nykytilaan verrattuna.

Kehittämiskohteita

Ehdotuksen myönteisistä vaikutuksista huolimatta on syytä painottaa siihen jääneitä kehittämiskohteita, kuten:

- Asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä viranomaisten toimivallasta tulee säätää lailla. Nyt säätämistä tehdään monissa kohdissa perusteluosuuksissa. Esimerkiksi:
 - Kelan harkintavallan laajentaminen, jota sinänsä kannatamme, on toteutettu esityksen perusteluissa. Lisäsi harkintavallan rajat jäävät sisällöltään epämäärisiksi.
 - Ehdotuksen 27 §:n henkilöllinen soveltamisala (vakinaisen oleskelun harkintakriteerit, vähintään välttämättömän tuen määrä ja sisältö sekä vaatimus kustannusten Suomessa syntyisestä) on toteutettu perusteluteksteissä.
- Esitys sisältää virheitä ja ristiriitaisuuksia, joiden korjaaminen on välttämätöntä. Luetelo tunnistetuista virheistä on lausunnon lopussa **LIITTEESSÄ 1**. Pykälä ja perustelutekstit tai pykälät ovat keskenään ristiriitaisia, kuten esimerkiksi:
 - Esityksen 6 §:n mukaisesti lähtökohtana on menon tarpeellisuusvaade sekä perusteen että määrän osalta. Esityksen 7 b §:n osalta perusteluissa esitetään kuitenkin menolle välttämättömyysvaade, jota ei ilmene pykälän sanamuodossa.
 - ✦ Esityksen 15 §:n osalta perusteluissa viitataan virheellisesti 14 e § 2 momenttiin, jota esitys ei sisällä.
 - Pykälien keskinäinen ristiriitaisuus ilmenee esimerkiksi 7a §:n mukaisten asumismenojen sääntelyssä. Esityksen 6 §:n mukaisesti lähtökohtana on menon tarpeellisuusvaade sekä perusteen että määrän osalta. Tästä huolimatta 7 a §:ssä osassa menoja kriteeriksi on nostettu välttämättömyysvaade. Laillisuusvalvonnassa on aiemmin kiinnitetty nimenomaisesti huomiota tähän terminologiaan.
- Sosiaalihuollon lausunnon toimeenpanon yhtenä keskeisenä ongelmana on, ettei esityksessä ole asetettu lausunnon antamiselle määräaikaa tai määritetty, miten ja mihin sääntelyperusteeseen pohjautuen ratkaisun tekemisen jälkeen mahdollisesti pitkältikin takautuvaa aikaa koskevat lausunnot tulisi huomioida. Näin on sekä niissä tilanteissa, kun ne eivät johda päätöksen muuttamiseen kuin myös tilanteissa, joissa lausunnon perusteella syntyy tarve muuttaa käsittelymääräaikojen vuoksi jo tehtyä päätöstä. Lausuntomenettely jää laajemminkin tavoitteiltaan ja käyttöalaltaan epäselväksi.
- Tiedonvaihtoa koskeva sääntely on tärkeää toimijoiden yhteistyön sekä asiakkaiden asioiden käytännön hoidon kannalta. Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole riittäviä. Sääntelyn tulisi olla tarkkarajaista erityisesti tietosisältöjen ja velvoittavuuden

osalta. Tietosisältöjen määrittelyyn etukäteen olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota. Nyt siirrettävien tietojen määrittelyyn käytetään mm ilmaisua: *"Hyvinvointialue harkitsee tietojen toimittamisen tarpeellisuuden tuensaajan kokonaistilanteen huomioon ottaen sekä ottaen huomioon sen, että alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista muutenkaan voi pitää kohtuuttomana"*.

Myös käsitteitä *"tulee antaa"* ja *"voi antaa"* käytetään niin, että veloitteen olemassaolo jää epäselväksi.

- Esityksestä vaikuttaisi puuttuvan nykyinen 14 a §:n sääntely perustoimeentulotuen kustannusten kohdentamisesta kuntiin, vaikka toisaalta esityksen 27 f §:n mukaan kunnat vastaavat edelleen rahoituksesta.
- Kelan näkemyksen mukaan esityksen perusteella tapahtuvaa perusosan alentamista koskevaa sääntelyä ei pystyittäisi toimeenpanemaan kuin rajatuissa tapauksissa. Käytännössä tieto kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä tulee TE-hallinnolta tai käy ilmi asiakkaan hakemukselta 1-2 kuukautta sen jälkeen, kun asiakas on toiminut em. kohtien mukaisesti moitittavasti. Tässä vaiheessa perusosan alentaminen ei tule enää kyseeseen, koska kahden kuukauden määräaika yksittäisen kieltäytymisen tai laiminlyönnin osalta on päättymässä. Käytännön toimeenpanon mahdottomuutta lisää se, että asiakkaan kuulemisen jälkeen Kelan tulisi vielä tarvittaessa ohjata asiakas sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviota varten. Lainkohta on lisäksi monelta osin liian tulkinnannavarainen ottaen huomioon, että kyse on asiakkaan viimesijaisen turvan sekä toimeentulotuen velvoittavuuden sisällön määrittelystä. Tulkinnanvaraisuutta on avattu tarkemmin liitteessä.

Kelan ehdotukset

Esityksen sisältämät virheet ja epäjohtonmukaisuudet on korjattava.

Lisäksi ehdotamme voimaantulon siirtoa alkamaan 1.9.2023.

Yhteenveto

Kela olisi toivonut, että sen näkemykset olisi huomioitu esityksessä nykyistä laajemmin. Esityksen tarjoamat keinot helpottaa ihmisten arkea ja toimeentulotuen asiointia jäävät nyt vähäisiksi.

Viittaamme myös aikaisempaan lausuntoomme luonnokseen hallituksen esitykseksi, jossa olemme ottaneet kantaa esityksen ehdotuksiin tarkemmin. Pääosin siellä esitetyt kehittämiskohteet ovat edelleen olemassa.

Kohteliaimmin

Pasi Pajula

Osaamiskeskuksen päällikkö

LIITE 1

Havaitut virheellisyydet ja tulkinnanvaraiset kohdat:

7 b § Terveystoimenpiteet ja muut menot

- 7 b § 2 momentin 2 –kohdasta koskien lapsen tapaamisesta aiheutuvia menoja on kirjoitettu Vaikutukset julkiseen talouteen-kohdassa seuraavasti: *"Tavattavan lapsen ei hallituksen esityksen mukaan tarvitse olla biologinen lapsi, vaan tapaamisesta kertyvien matkakustannusten hyväksymiseen lisätään harkintavaltaa."* Epäselväksi jää, miten Kelan harkintavaltaa on tältä osin lisätty, sillä biologinen vanhemmuus ei ole ollut aiemminkaan tapaamiskulujen korvaamisen edellytyksenä.
- 7 b § 2 momentin 3-kohta: Pykälän sanamuodon mukaan menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina. Perustelujen mukaan henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan ja matkustusasiakirjan hankinnan tarpeellisuutta arvioitaessa huomioitavien menojen tulisi olla sekä perusteeltaan *välttämättömiä* että määrältään tarpeellisen suuruisia. Esityksen 6 §:n mukaan muun perusmenon tulee kuitenkin olla sekä perusteeltaan että määrältään tarpeellinen. Laillisuusvalvonnan ratkaisukäytännössä tähän nimenomaiseen terminologiaan on kiinnitetty huomiota ja tämä tulisi ottaa huomioon myös lainsäädäntöä uudistettaessa

10 § Alennettu perusosa

- Perusosan alentamisen perusteita koskevista pykälistä 2 a § ja 10 § ei ole kaikilta osin yksiselitteisesti sen enempää toimeenpanijan kuin asiakkaankaan pääteltävissä tilanteita, joissa alentaminen on mahdollista. Esimerkiksi viittaus julkiseen työvoimapalveluun, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi asiakkaan toimeentulon, on tulkinnallinen. Epäselvää on esimerkiksi mitä näiden toimenpiteiden piiriin tarkalleen ottaen kuuluu. Esityksessä ei ole otettu kantaa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin nojaavaan tulkintakäytäntöön opiskelijoita ja yrittäjiä koskien.
- Alentamismenettelyn osalta esityksessä lähdetään pykälän sanamuodon perusteella siitä, että asiakasta kuullaan Kelassa prosessin aluksi ennen alentamisharkintaa. Epäselväksi jää, tulisiko asiakasta kuulla vielä tarvittaessa erikseen ennen alentamiskäytännön hyvinvointialueelta saadun lausunnon tai muun selvityksen pohjalta.
- Pykälän sanamuodon suhde pykäläkohtaisiin perusteluihin sekä kohdassa 12.4 (toimeentulotuen suhde perustuslain 19 §:n 1 momenttiin) perusosan alentaminen todettuihin perusteluihin on epäselvä sen suhteen, tulisiko pääsääntönä kuitenkin olla, että asiakas myös enintään 20 prosentin alentamista harkittaessa ohjattaisiin palvelutarvearvioon hyvinvointialueelle tai pyydetäisiin sosiaalihuollon lausunto, mikäli se voidaan Kela-aloitteisesti pyytää. Epäselvää on myös, voidaanko ko. odotusaikana perusosaa alentaa enintään 20 prosenttia vai tulisiko Kelan myös näissä tilanteissa odottaa mahdollista sosiaalihuollon lausuntoa tai muuta selvitystä. Toisaalta Kelalle ei esitetyn sääntelyn nojalla ilmeisesti välity automaattisesti tietoa siitä, onko hyvinvointialue esimerkiksi toimittamassa harkintansa mukaan annettavaa lausuntoa tai muuta alentamisharkinnassa tarvittavaa tietoa eikä esimerkiksi sitä, onko hyvinvointialue edes tietoinen Kelan alentamisharkinnasta.
- Vaikuttaisi siltä, että osallistumalla kertaalleen palvelutarvearvioon, asiakas voi välttää perusosan alentamisen enintään 40 prosentilla määräämättömäksi ajaksi. Mikäli näin ei ole ollut tarkoitus säätää, tulisi esitykseen lisätä tarkempaa sääntelyä tältä osin.
- Myös lainkohta, jolla Kela voisi nimenomaan pyytää lausuntoa hyvinvointialueelta jää epäselväksi. Tietoa alentamisharkinnasta ei esitetyn alentamissääntelyn perusteella välittyisi Kelasta hyvinvointialueelle ennen alentamispäätöstä, koska ohjaus palvelutarvearvioon annettaisiin kaikissa tilanteissa pelkästään asiakkaalle. Alentamiseen liittyvä esityksen 18 b §:n 1 momentin virkkeet ovat ristiriitaiset sen osalta, onko hyvinvointialueen velvollisuus toimittaa tieto esimerkiksi palvelutarpeen arvioon osallistumisesta oma-aloitteisesti Kelalle, vaikka kyse on 10 a §:n perusteella enintään 40 prosentin alentamiseksi välttämättömästä tiedosta. 18 b §:n 1 momentissa tulisi viitata myös 10 §:n 1 momentin 1 kohtaan jos halutaan, että esimerkiksi tieto alentamisen kohtuuttomuudesta tavoittaa Kelan ilman erillistä pyyntöä.

- Palvelutarvearvioon hakeutumiseen tulisi esityksen mukaan enintään 40 prosentin alentamista harkittaessa antaa kohtuullinen aika. Mainitun aikamäärään sisältöä ei avata esityksessä tarkemmin. Enintään 20 prosentin alentamisen osalta jää epäselväksi tulisiko vastaavaa menettelyä noudattaa myös näissä tilanteissa. Myös arvion tekemiselle hyvinvointialueilla tulee käytännössä varata aikaa eikä sosiaalihuoltolaissa aseteta toimeentulotukilain vastaavia aikamääreitä arvion tekemiselle. Käytännössä esitetty sääntely mahdollistaa näin ollen alentamisen vain 10 § 1 momentin 1 kohdan tilanteissa, jossa asiakas "on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota" eli niissä tilanteissa, joissa asiakkaan laiminlyönti on jatkuva ja hän laiminlyö velvollisuutensa ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai toimii oikeuskäytännössä siihen rinnastettavalla tavalla. Kelan arvion mukaan alentamismenettelyn sääntelyssä havaitut ongelmat olisivat monelta osin ratkottavissa myös kahden viranomaisen mallissa sääntelyä selkeyttämällä, huomioimalla yhteistyössä myös hyvinvointialueen toiminnan osalta toimeentulotukihakemuksen ehdottomat ratkaisuaajat sekä muokkaamalla kahden kuukauden aikamäärettä alentamisen kestolle.
- Esityksessä perustoimeentulokipäätöstä koskevien tietojen toimittamisvelvollisuudesta säännellään ristiriitaisesti. Esityksen 10 a §:n mukaan *päätös* alentamisesta tulee toimittaa välittömästi hyvinvointialueelle. Esityksen 18 h §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hyvinvointialueelle salassapitoa ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä oma-aloitteisesti *tiedot* 10 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentulotuen alentamispäätöksestä. Epäselväksi jää, onko riittävää toimittaa tieto päätöksestä, jonka hyvinvointialue voi katsoa sähköisesti vai tuleeko erikseen toimittaa erillinen päätös hyvinvointialueelle? Esityksen 18 h §:stä puuttuu viittaus 10 §:n 1 momentin nojalla tehtyyn päätökseen.

11 § Huomioon otettavat tulot

- Voimassaolevan 11 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan: *"tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon työttömyysturvalaissa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua kulukorvausta, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa (566/2005) tarkoitettua ylläpitokorvausta, työttömyysturvalain 6 luvun 3 b §:ssä tarkoitettua korotusosaa, mainitussa pykälässä tarkoitetun korotetun ansio-osan ja mainitun luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun ansio-osan erotusta eikä viimeksi mainitun lain 7 luvun 5 §:ssä tarkoitettua työmarkkinatuen korotusosaa."* Työttömyysturvalain 6 luvun 3 luvun 3 b § on kumottu.
- Voimassaolevan 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon 8 §:ssä tarkoitettuja korvauksia ja tuloja. Uudessa laissa 8 §:ssä säädetään ehkäisevästä toimeentulotuesta. Lainkohdan viittaussäännös on väärä. Näin ollen 11 §:n 2 momentin 6 kohtaa tulisi muuttaa seuraavasti: Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja korvauksia ja tuloja.

- 11 §:n 3 momentti: Ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon 150 euroa kuukaudessa. Ansiotulo on nykyisellään henkilökohtainen. Pykälässä tai perusteluissa ei ole enää mainintaa, että kyseessä henkilökohtainen vähennys. Vaikuttaa siltä, että tästä on jäänyt epähuomiossa maininta siitä, että kyseessä on henkilökohtainen vähennys. Tällä sanamuodolla olisi tulkittavissa, että kyseessä on perhekohtainen vähennys, mutta tämä ei liene lainsäätäjän tahto, sillä se heikentäisi asiakkaiden asemaa.

13 § Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma

- 13 §:n 1 momentti: Sanamuoto ei mahdollista Kelan lausunnoista huolimatta pidemmän hylkäävän perustoimeentulotuen päätöksen tekemistä. Kela pitää kerralla pidempien hylkäävien päätösten tekemistä tarpeellisenä, sillä tämä parantaisi asiakkaiden asemaa ja vähentäisi tarpeetonta byrokratiaa mm. niissä tilanteissa, kun asiakkaan tulee hakea perustoimeentulotukea Kelasta ennen kuin hakee kunnasta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.
- 13 §:n 2 momentin mukaan toimeentulotuen määräytymistä varten laaditaan laskelma, jossa huomioidaan hakijan ja perheen 7 ja 7 a — 7 c §:ssä tarkoitetut menot sekä käytettävissä olevat tulot ja varat. 13 §:n 2 momentti on epäselvä ja siitä voi saada käsityksen, että Kelan tulisi perustoimeentulotukea myöntäessä ottaa huomioon ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen menot.
- 13 §:n 3 momentti: Toimeentulotuen perusteena olevia 7 ja 7 a — 7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja 12 §:ssä tarkoitettuja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määrittämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus, tulon saamisen peruste, käyttötarkoitus tai käytettävissä olevan varallisuuden laatu huomioon ottaen on kohtuullista. Perusteluissa ei ole avattu, että mitä käytettävissä olevan varallisuuden laadulla tarkoitetaan. Jaksottamiseen ryhdyttäessä saatu tulo on tuloa ja tulo muuttuu varallisuudeksi maksukuukauden jälkeen. Jos pykälään tuodaan varallisuuden laadun huomioon ottaminen, pykälässä tulisi olla maininta siitä, että tulo ja varallisuus voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määrittämisen ajanjaksona. Epäselväksi jää, että mahdollistaako 13 §:n 3 momentti varallisuuden jaksottamisen sekä se, miten tulon jaksottamisessa arvioidaan varallisuuden laatua, kun kyseessä ei ole varallisuus vaan tulo. Kela on aiemmin lausunnossaan ehdottanut varallisuuden jaksottamista, sillä tuloja ja varallisuutta tulisi käsitellä samalla tavalla.
- 13 §:n 4 momentti: Esitys jättää epäselväksi tulojen jälkikäteisen huomiomisen suhteen tarkistamiseen. Voidaanko jälkikäteisen huomiomisen ohella soveltaa myös tarkistamista? Toivomme selkeää kirjausta, mikäli ansiotuloja halutaan kohdeltavan eri tavalla kuin muita tuloja. Esityksen mukaan tulo voidaan huomioida jälkikäteen jos se on asiakkaan käytettävissä. Kelan nykyisen linjauksen mukaan tuloa ei huomioida, jos se on käytetty toimeentulotuessa hyväksyttävään menoon. Tämä linjaus perustuu eduskunnan oikeusasiamiehen

ratkaisuun ja tulisi tuoda myös lain tasolle. Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva taloudellinen tuki, mutta esityksen mukainen kirjaus kannustaa tulon nopeaan kuluttamiseen. Jos tulon kuluttaa nopeasti, niin sitä ei huomioida tulona toimeentulotuessa, mikä mahdollistaa toimeentulotuen saamisen. Tämä puolestaan aiheuttaa sen, että viimesijaisesta toimeentulotuesta muodotuu pysyväisluonteinen etuus. Osalle asiakkaista taloudellinen varautuminen tuleviin menoihin tuottaa eri syistä haasteita. Esitys luo kannustimen tulon nopeaan kuluttamiseen ja menettelyyn, jonka seurauksena tulo ei ole enää asiakkaan käytettävissä. Tällaista kannustinta voidaan pitää nykyjärjestelmän valossa asiakkaan kokonaisedun vastaisena.

14 § Toimeentulotuen hakeminen

- 14 §: Esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan *"voimassaolevan 14 §:n 3 momentin sisältö kumottaisiin tästä pykälästä ja pykälän 3 momentin sisältö vastaisi voimassaolevan lain 14 a §:n 3 momentin sisältöä"*. Perusteluista on tulkittavissa, että esitetyssä pykälässä olisi kolmas momentti. Tämän ohella virkkeen sisältö jää epäselväksi.

15 § Sosiaalihuollon lausunto

- 15 §:n pykäläkohtaisten perustelujen mukaan aloite lausunnolle voi tulla myös Kansaneläkelaitoksesta *14 e pykälän 2 momentin mukaan*. Siinä säädettäisiin siitä, että Kansaneläkelaitoksen käsitellessä perustoimeentulotukiasiaa ja havaitessa, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten on tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys, sen tulee ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Esitys ei kuitenkaan sisällä 14 e § 2 momenttia eikä siitä käy ilmi, minkä pykälän perusteella nimenomaan lausuntoa pyydetäisiin.
- Toimeenpanon kannalta haasteena on se, ettei esitys lausuntoa koskevassa sääntelyssä huomioi hakemuksen lakisääteisiä ja ehdottomia ratkaisuaikoja. Oletettavaa on, että lausunnot saapuvat pääsääntöisesti hakemuksen ratkaisun jälkeen ja johtavat jo tehtyjen päätösten uudelleen käsittelytarpeeseen riippumatta lausunnon sisällöstä, koska perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi ottaa lausunnossa annettu selvitys perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon. Perustelujen mukaan lausunto annetaan asiakkaan eduksi ja sen tarkoitus on parantaa asiakkaan asemaa. Epäselväksi kuitenkin jää, voiko lausunto olla asiakkaalle epäedullinen, kuten esimerkiksi perusosan alentamista puoltava. Lausunnossa oleva uusi tieto esimerkiksi perhesuhteista voi myös jo sinällään johtaa asiakkaan perustoimeentulotuen hylkäämiseen. Mikäli tahtotilana on, toisin kuin esimerkiksi lääkärinlausunnoissa tai työvoimapolitiittisissa lausunnoissa, että Kela varaa asiakkaalle vielä erillisen tilaisuuden antaa oma näkemyksensä lausunnotta, lisää tämä esitetyn sääntelyn haasteellisuutta suhteessa käsittelymääräaikoihin ja toimeenpanon sujuvuuteen sekä aiheuttaa tilanteen, jossa jo pitkälti menneitä päätöksiä korjataan jälkikäteen. Lisäksi Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön valossa jo tehdyn päätöksen korjaaminen hallintolain mukaisena asiavirheenä ei ole mahdollista ainakaan kaikissa tilanteissa. Koska kyse ei myöskään sellaisenaan ole toimeentulotukilain 18 §:n mukaisesta, olosuhdemuutoksen johdosta tehtävästä tarkistamistilanteesta, toimeentulotukilaissa ei ole selkeää

sääntelyä, jonka nojalla päätöksen korjaaminen lausunnon johdosta voitaisiin tehdä. Kelan näkemyksen mukaan ajantasaisen tiedon saamiseen asiakkaan olosuhteista ja tilanteesta on olemassa parempia keinoja kuin ehdotettu lausuntomenettely ja että sekä asiakkaan että Kelan kannalta olennaista olisi, että Kelalla on jo ratkaisuhetkellä kaikki ratkaisuun vaikuttavat asiat tiedossa. Tältä osin lausuntomenettely ei tarjoa parannusta ja muuta esimerkiksi Kelan tiedonsaantioikeuksia. Lisäksi Kela pitää ongelmallisena tilannetta, jossa asiakasta kuultaisiin lausunnon vasta Kelan toimeentulotukikäsittelyn yhteydessä. Tällöin lausunnonantaja jäisi vaille tietoa asiakkaan kuulemisen sisällöstä. Kelan näkemyksen mukaan Kelan tulisi voida luottaa siihen, että asiakkaan näkemykset on huomioitu jo lausunnon annettaessa, eikä uutta kuulemistä tarvittaisi.

18 a § Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus

- 18 a §:n 1 momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen osalta sääntely vaikuttaa päällekkäiseltä. Myös 3 momentti säätelee asiaa.
- Vaikuttaisi siltä, että 18 b §:n 1 mom. (velvollisuus toimittaa alentamisharkinnassa tarvittavat tiedot) on ristiriidassa 2 mom (voi antaa lausunnon tiedot ja 15 §:n sääntelyn) kanssa.
- Tiedonvaihtoa koskevat säännökset luvussa 3 eivät ole riittävän tarkkarajaisia. Epäselväksi jää mitä tietoja voidaan siirretään, milloin tietojen pitää siirtää sekä mitä tietoja sekä se, onko tietojen luovuttaminen vapaaehtoista.

Esimerkiksi 18 f §:n 1momentti tietojen määrittelyn puuttellisuuksista:
"Hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle oma-aloitteisesti 10 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa salassapitosäännösten ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä toimeentulotuen perusosan alentamisharkinnassa tarvittavat tiedot. Hyvinvointialue harkitsee tietojen toimittamisen tarpeellisuuden tuensaajan kokonaistilanteen huomioon ottaen sekä ottaen huomioon sen, että alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista muutenkaan voi pitää kohtuuttomana". Pykälässä käytetään määrittelyä "voi antaa" ja "tulee antaa" siten, että jää tulkinnanvaraiseksi milloin tietojen antamisen on harkinnanvaraista ja milloin ei. Kun toimittamisen vapaaehtoisuus yhdistetään siihen, että tietosisältöjen määrittely jää riippumaan inhimillisen elämän mukaisen turvan edellyttämistä tiedoista, voi asian toimeenpano muodostua ongelmalliseksi. Virke on lisäksi ristiriitainen 18 b §:n ensimmäisen virkkeen kanssa sekä sen kanssa, että esityksen 10 §:n mukaan enintään 40 prosentin alentamiskriteerinä on se, että asiakas kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta 10 a §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin.

27 § Henkilöllinen soveltamisala

- Esityksen 27 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki myönnetään Suomessa *vakinaisesti* oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä *yksilöllisesti* jokaisen hakijan kohdalla. Perustelujen mukaan selvittäminen ei kuitenkaan olisi tarpeen hakijan kohdalla, jonka oleskelu on tavanomaista eikä näytä, että sitä on mitään syytä erikseen selvittää ja arvioida. Kela pitää kannatettavana perusteluja tältä osin, mutta mainittu pykälästä poikkeava tulkintaohje tulisi ilmetä pykälän tasolla. Lisäksi 1 momentin perusteluissa todetaan: *"Vaikka pykälän 1 momentissa säädettäisiinkin siitä, että hakijan oleskelun tosiasiallinen luonne olisi arvioitava jokaisen hakijan kohdalla, tulisi perheen kohdalla pyrkiä yhdenmukaisiin ratkaisuihin. Sellaista tulkintaa ei voi pitää inhimillisesti katsoen tavoiteltavana, että hakija laskettaisiin ruokakuntaan tai perheeseen kuuluvaksi, mutta henkilön toimeentulotukioikeudesta päätettäessä katsottaisiin, että kyseinen henkilö ei oleskele Suomessa toimeentulotukilain tarkoittamassa mielessä. Tällaisella tulkinnalla on henkilön oikeusasemaan merkittävä vaikutus esimerkiksi asumiskustannusten huomioimisessa. Tilanne on erilainen arvioitaessa oleskelua ja kustannusten kohdentamista maan sisällä eri kunnissa oleskelevien henkilöiden kohdalla. Niissä tilanteissa henkilö ei voi jäädä kokonaan pelkän eksistenssin minimin varaan, kuten henkilön Suomessa oleskelun arvioinnissa voi käydä."* Perustelut ovat ristiriidassa esityksen 27 §:n 1 momentin sanamuodon sekä mahdollisesti toimeentulotukilain 3 §:n mukaisen perhekäsitteen kanssa riippuen siitä, mitä perusteluilla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Vaikuttaa siltä, että edellä mainittu tulkintaohje johtaisi myös oleskelun kokonaisarviosta poikkeamiseen ja johtaisi tilanteeseen, jossa toimeentulotukea yksin hakevat asiakkaat voisivat olla muita heikommassa asemassa. Koska vakinaisen oleskelun harkintakriteerit määrittävät keskeisesti asiakkaan oikeutta, tulisi myös niitä koskeva sääntely ja mahdolliset rajoitukset olla avattu lain tasolla eikä pelkästään esityksen perusteluissa. Kelan etuudet ratkaistaan niitä koskevien etuuslakien perusteella ja mahdollinen etuuslakien harmonisointitarve esimerkiksi perhekäsitteen osalta tulisi ratkaista lainsäädännön tasolla. Ulkomaalaisten toimeentulotukioikeuteen liittyvän sääntelyn osalta myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksellään 18.12.2015 Dnro 4096/4/14 kiinnittänyt asiaan huomiota.

Esityksen 27 §:n 2 momentin mukaan jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Vähintään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sisältävän tuen myöntävä taho kuten sen sisällön ja määrän perusteet tulisi perustelujen sijaan määritellä lain tasolla, koska kyse on olennaisesti asiakkaan viimesijaisen tuen tukioikeuteen vaikuttavista seikoista. Tässä yhteydessä myös viimesijaisen perustoimeentulotuen suhde sosiaalihuoltolain 12 § ja 12 a §:n mukaiseen taloudelliseen tukeen tulisi selkeyttää. Esityksen kohdassa 12. 3 Toimeentulotuen suhde perustuslain 19 §:n 1 momenttiin todetaan, että tuen määräytymisessä ja hakemisessa noudatettaisiin toimeentulotukilain 2 ja 3 luvun säännöksiä. Esityksen 27 §:n pykälän ja sen esitöiden perusteella näin ei voida tehdä kuin joiltain osin. Esimerkiksi muuten kuin vakituisesti oleskelevalla ei 27 §:n perusteluiden mukaan ole oikeutta toimeentulotukilaissa määritettyyn perusosaan sellaisenaan eikä heidän kohdallaan tule harkittavaksi tavanomaisen menettelyn mukaan esimerkiksi muiden perusmenojen kattaminen tai esimerkiksi perusosan alentaminen. Käytännössä myöskään laskelmaa ei voida tehdä edellä mainituista syistä 13 §:n mukaisesti eikä esitys toisaalta ota kantaa tukioikeuden määrittämiseen laskelmalla tilanteissa, joissa asiakas tai perheen jäsen oleskelee Suomessa tilapäisesti.

Perusteluissa on todettu johtopäätös siitä, että ulkomailla syntyneitä kustannuksia ei ole otettu lähtökohtaisesti toimeentulotukea myönnettäessä huomioon. Myös mainitusta tukioikeuden rajoituksesta tulisi säätää lain tasolla.

Muut ongelmat

- Esityksestä vaikuttaisi puuttuvan nykyinen 14 a §:n sääntely perustoimeentulotuen kustannusten kohdentamisesta kuntiin, vaikka toisaalta esityksen 27 f §:n mukaan kunnat vastaavat edelleen rahoituksesta.