

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 9.10.2021 (etäkuuleminen)

Kuultavana erikoissuunnittelija Rosa Hossain-Karhu (rosa.hossain-karhu@hus.fi)

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca

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

Kiitämme eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle liittyen toimeentulotuesta annettuun lakiin tehtäviin muutoksiin.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Esityksessä on pyritty tähän mm. selkeyttämällä Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon välistä yhteistyötä sekä vahvistamaan asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattilaisten näkemysten huomioimista Kelan päätöksenteon yhteydessä. Saavutettavuuteen ja esteettömyyteen velvoittavien muutosten tavoitteena on parantaa sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tässä viitataan erityisesti asiakkaisiin, joilla on pitkittynyt ja/ tai laaja-alainen tuen tarve sekä usein vaikeuksia asioida digitaalisesti tai muita palveluiden käyttöön liittyviä haasteita. Hallitus esittää myös valtakunnallista ja alueellisia neuvottelukuntia, joissa viranomaisten yhteistyötä voidaan seurata ja kehittää edelleen.

Socca pitää esitystä näiltä osin myönteisenä ja kannatettavana. Lakiesityksen kokonaisuutta arvioitaessa on nähtävissä, että ehdotetut muutokset vahvistavat haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa, vaikkakin joidenkin ehdotettujen muutosten osalta käytännön vaikutukset ovat epävarmoja. Siksi lakimuutosten toimeenpanon ja vaikutusten systemaattinen seuranta ja tutkimus niin alueellisesti kuin kansallisella tasolla on erityisen tärkeää.

1. Perusosan alentamista koskeva menettely (10 a §)

On myönteistä, että lakiesityksessä säädetään erikseen perusosan alentamista koskevasta menettelystä. Perusosan alentaminen on tuntuva sanktio ja siksi on myönteistä, että siihen johtavaa menettelyä on pyritty selkiyttämään ja asiakkaan näkemysten kuulemista tässä yhteydessä vahvistamaan. Huomautettavaa näemme siinä, että tässä lain pykälässä ei ole selkeämmin korostettu menettelyn lähtökohtaista harkinnanvaraisuutta. Asiakkaan kuulemisen lisäksi laissa tulisi myös selkeämmin painottaa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon yhteistyötä asiakkaan hyväksi riittävän varhaisessa vaiheessa.

Lakiesityksen 10 a §:ssä edellytetään asiakkaalta muiden toimenpiteiden lisäksi sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioon osallistumista, mikä korvaa voimassa olevan lain viittaukset kunnassa tehtävään itsenäisyyttä suoriutumista edistävään suunnitelmaan ja asiakkaan kieltäytymiseen suunnitelman mukaisesta toiminnasta. Tätä muutosta Socca pitää parannuksena edelliseen, joskin palvelutarpeen arvion tulisi lähtökohtaisesti olla vapaaehtoinen ja asiakaslähtöinen osa sosiaalihuollon palveluprosessia. Perusosan alentamisen tai alentamisen uhan kohteena olevien asiakkaiden ohjaus sosiaalihuoltoon onkin THL:n selvityksen (Jokela ym. 2019) mukaan osoittautunut haasteelliseksi, sanktion mahdollisuudesta riippumatta. Asiakas saattaa hakeutua sosiaalihuollon palveluihin vasta, kun taloudellinen ja muu elämäntilanne on heikentynyt huomattavasti, jos silloinkaan.

Perusosan alentaminen koskee usein heikossa asemassa olevia henkilöitä, joiden toimintakyky on eri syistä heikentynyt, mikä itsessään on saattanut johtaa esimerkiksi asiakasta koskevien velvoitteiden laiminlyöntiin. Sanktion välttäminen kuitenkin edellyttää ennen kaikkea asiakkaan oma-aloitteisuutta ja kykyä hoitaa asioitaan usean eri viranomaistahon kanssa. Sen sijaan lakiesitys ei edellytä sosiaalihuollon lausunnon pyytämistä tai ilmoituksen tekemistä perusosan alentamisen harkintavaiheessa. Aloite sosiaalihuollon palvelutarpeen arvion tekemiseksi jää tällöin asiakkaan vastuulle. Viranomaisten varhaisella yhteistyöllä asiakas voi olla helpompi tavoittaa ja saattaa tarvittavien palveluiden piiriin. Lisäksi asiakkaan tilannetta ja toimintakykyä voi olla helpompi selvittää ja ongelmia ennaltaehkäistä kuin alentamispäätöksen jälkeen.

Sosiaalihuollosta pyydettävien lausuntojen tulisi selkeästi ohjata Kelan päätöksentekoa. Tilanteissa, joissa sosiaalihuollossa arvioidaan asiakkaan toimintakyvyn olevan pidempiaikaisesti heikentynyt, tavoitteena tulisi olla asiakkaan osallisuuden ja toimintakyvyn tukeminen sekä perustoimeentulon jatkuvuuden varmistaminen. Myös näissä tilanteissa tarvitaan eri viranomaisten, mukaan lukien työvoimapalveluiden, yhteistyötä.

Perusosan alentaminen johtaa helposti taloudellisiin vaikeuksiin, jotka voivat toimeentulotuen laissa määriteltujen tavoitteiden vastaisesti entisestään heikentää henkilön itsenäistä selviytymistä ja valmiuksia hakeutua palveluihin. Jo toistuva perusosan alentamisen uhka voi heikentää haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden hyvinvointia ja toimintakykyä. Hallituksen esityksessä on säilytetty kiistelty perusosan alentamisen mahdollisuus entisenkaltaisena lukuun ottamatta tässä mainittuja menettelytapaa kohdistuvia täsmennyksiä. Koska kyseessä on viimesijaiseen etuuteen sekä usein jo valmiiksi heikossa asemassa olevien kansalaisten toimeentuloon kohdistuva toimenpide, Socca pitää tärkeänä, että jatkossa kohdistetaan huomiota perusosan alentamisen seuraamiseen hallinnollisena toimenpiteenä sekä toimenpiteen vaikutusten tutkimiseen. Erityistä huomioita tulee kiinnittää siihen, tuottaako toimenpide tavoiteltuja vaikutuksia itsenäisen suoriutumisen näkökulmasta ja miten se vaikuttaa haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden kohdalla ihmisarvoisen elämän edellytyksiin.

2. Tiedotusvelvollisuuteen ja asiointiin liittyvät säädökset (10 a §, 14 c § ja 14 d §)

Lakiesityksessä säädettävä tiedotusvelvollisuus liittyen mahdolliseen tulevaan sanktioon ennen perusosan alentamista on ehdottoman tärkeää asiakkaan oikeusturvan kannalta. Olisi kuitenkin suotavaa, että lakiin sisältyisi lisäksi laajempi velvollisuus tiedottaa asiakasta tämän oikeuksista ja velvollisuuksista esimerkiksi toimeentulotuen hakemisen yhteydessä. Selkeää tiedotusta varhaisessa vaiheessa tarvittaisiin myös ehkäisevän ja täydentävän toimeentulon myöntämisen perusteista ja ha-

kemiseen liittyvistä käytännöistä. Laissa Kansaneläkelaitoksen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus näytetään mahdollisena, esimerkiksi asiakkaan erikseen pyytäessä hakemuksen siirtoa kuntaan (14 c §), mikä on ongelmallista silloin kun asiakas ei itse hahmota palvelujärjestelmää. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden oikeusturvan kannalta olisi parempi, ettei Kansaneläkelaitoksen tiedotus- ja neuvontavelvollisuus edellytä asiakkaan oma-aloitteisuutta tai aktiivista tiedonhakua.

Kiitettäviä puolestaan ovat esityksen säädökset asiain saavutettavuudesta ja esteettömyydestä eri asiakasryhmät huomioiden sekä jo voimassa olevassa laissa oleva velvoite selkeään tiedotukseen ja neuvontaan henkilökohtaisen asiain mahdollisuudesta (14 d §). Mahdollisuus Kelan ja sosiaalihuollon yhteiseen tapaamiseen on kannatettava lisäys.

3. Sosiaalihuollon lausunto (15 §)

Socca kannattaa hallituksen muutosesitystä liittyen sosiaalihuollon lausuntomahdollisuuteen esityksessä mainituissa tilanteissa sekä niiden huomioimiseen Kelan päätöksenteossa. Lain toimeenpanossa tulisi välttää se tilanne, että sosiaalihuollon lausunnoista muodostuu asiakkaita ja sosiaalihuollon resursseja turhaan kuormittava hallinnollinen toimenpide. Jotta palvelutarpeen arvio ja sen perusteella tehty sosiaalihuollon lausunto olisi asiakkaan näkökulmasta kannattava toimenpide, tulisi sillä myös olla tosiasiallista painoarvoa toimeentulotukeen liittyvässä päätöksenteossa. Laissa voitaisiin esimerkiksi säätää tarkemmin siitä, millaisissa tilanteissa lausunnosta voidaan poiketa Kelan päätöksissä.

Pidämme myös tärkeänä edelleen vahvistaa Kelan ammattilaisten sosiaalihuollon osaamista, mahdollisuutta ja valmiuksia käyttää päätöksenteossa sosiaalihuollon näkökohtiin perustuvaa yksilökohtaista harkintaa. Koska asiakkailla yleisesti ei sosiaalityön ammattilaisten näkemysten mukaan useinkaan ole riittävästi tietoa perustoimeentuloon liittyvistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (Kivipelto ym., 2021), eikä varsinkaan kaikilla heikossa asemassa olevilla asiakkailla ole edellytyksiä omien asioidensa aktiiviseen hoitamiseen, on olennaista, että tuen myöntäjällä on parhaat mahdollisuudet toimia lähtökohtaisesti asiakkaan edun mukaisesti.

4. Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta (5 §) ja toimeentulotukiasioiden alueellinen neuvottelukunta (27 e §)

Socca näkee tarpeellisena ja kannatettavana toimeentulotukiasioiden valtakunnallisen ja alueellisten neuvottelukuntien perustamisen lain soveltamiskäytäntöjen ja viranomaisten välisen yhteistyön seuraamiseksi ja kehittämiseksi. Koska Kela-siirto on jo tähän mennessä synnyttänyt runsaasti erilaisia yhteistyöverkostoja, paikallisia yhteistyökäytäntöjä ja yhteiskehittämistä, on asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi pyrittävä siihen, että hyviksi arvioitujen käytäntöjen jakamista tapahtuu myös alueiden välillä. Socca korostaa, että tarvitaan lisää systemaattista tutkimusta ja arviointia tukemaan neuvottelukuntien tehtävää ja kansallisen tason kehittämistä. Neuvottelukunnissa tulisi olla edustettuna paitsi sosiaalihuolto ja Kansaneläkelaitos viranomaistahoina, myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja eri asiakasryhmiä edustavia tahoja.

5. Laki sosiaalihuoltolain 14 §:n muuttamisesta (14 § 3a)

Socca näkee kannatettavana sosiaalihuoltolakiin lisättävän säännöksen (3a) taloudellisen toimintakyvyn edistämistä koskevasta sosiaalihuollon palvelusta. On tärkeää korostaa sosiaalihuollon laaja-alaista roolia taloudellisen kokonaistilanteen tukemisessa. Taloushaasteet ja velkaantuminen ovat keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden toimintakyvyn vaikuttavia tekijöitä. Sosiaalihuollon rooli taloudellisen toimintakyvyn edistäjänä voi olla merkittävä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyvinvoinnin lisäämisessä ja kuntoutumisen edistämässä. Taloussosiaalityötä on kehitetty useissa eri kehittämis- ja tutkimushankkeissa ja on tärkeää tukea hyvinvointialueita saamaan tutkimukseen perustuvia ja käytännössä koeteltuja toimintamalleja ja työkaluja käyttöön.

Johtopäätökset

Lakiesityksessä on tehty monia ehdotuksia, jotka vahvistavat haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa. Joidenkin ehdotettujen muutosten osalta käytännön vaikutukset ovat epävarmoja. Erityistä huomiota kiinnittäisimme Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden yhteistyön parantamiseen perustoitteentulotuen alentamista koskevassa menettelyssä ja sosiaalihuollon lausunnon painoarvoon. Tulisi säätää tarkemmin siitä, millaisissa tilanteissa sosiaalihuollon lausunnosta voidaan poiketa Kelan päätöksissä.

Myös Kansaneläkelaitoksessa tulisi olla valmiuksia käyttää päätöksenteossa sosiaalihuollon näkökohtiin perustuvaa yksilökohtaista harkintaa. Tulisi suosia myös selkeää tiedotusta varhaisessa vaiheessa asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Jatkossa lakimuutosten toimeenpanon ja vaikutusten systemaattinen seuranta ja tutkimus niin alueellisesti kuin kansallisesti on erityisen tärkeää.

Kunnioittaen,

Rosa Hossain-Karhu
Erikoissuunnittelija
Socca

Lähteet

Jokela, Merita; Kivipelto, Minna; Ylikännö, Minna (2019) *Työpaperi 26: Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi : sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa*. THL. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138548/URN_ISBN_978-952-343-392-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kivipelto, Minna; Tanner, Niina; Knop, Jade; Hiilamo, Heikki (2021) *Tutkimuksesta tiiviisti: Toimeentulotuki-uudistus ei vapauttanut aikaa sosiaalityöhön – sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden avun saanti vaikeutunut*. THL. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142860/URN_ISBN_978-952-343-697-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y