Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus
Klient- och patientsäkerhetscentret

KIRJALLINEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO

StV@eduskunta.fi

Asia: HE 116/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen asiantuntijalausunto

Esityksen HE 116/2025 vp pääasiallinen sisältö

Esityksen mukaan toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi vahvistettaisiin ja tilanteita, joissa ilmoittautumisvelvollisuutta ei olisi, vähennettäisiin. Perusosan alentaminen voitaisiin tehdä vain, jos se ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin, toimeentulotuen ansiotulovähennys poistettaisiin samoin kuin muiden vähäisiksi katsottavien tulojen ja avustusten etuoikeus. Muina perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin välttämättömiin terveydenhuoltomenoihin.

Lausunto

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus pitää asiakasturvallisuuden kannalta erittäin tärkeänä, että toimeentulotuen perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, kun on varmistuttu, että se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentaminen ole muutenkaan kohtuutonta.

Asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi ammattihenkilölailla on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Ammattihenkilölaeilla varmistetaan, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöillä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet. (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015.)

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus katsoo, että esityksessä HE 116/2025 vp ollaan välillisesti siirtämässä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille kuuluvaa harkintavaltaa ja vastuuta Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijöille, mikä muodostaa riskin asiakas- ja potilasturvallisuudelle.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus | Klient- och patientsäkerhetscentret
Pohjanmaan hyvinvointialue | Österbottens välfärdsområde
noharm@ovph.fi
Hietalahdenkatu 2-4 | Sandviksgatan 2-4
65130 Vaasa | Vasa

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi

7 b § Terveydenhuoltomenot ja muut menot
Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltomenojen huomioimista koskevaa sääntelyä siten, että Kansaneläkelaitos voisi huomioida tarpeellisen suuruisena muut kuin perusosaan sisältyvät, välttämättömät terveydenhuoltomenot. Välttämättömyyttä ja tarpeellisuutta arvioitaessa Kansaneläkelaitos voisi ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön, sekä uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuuden.

Esityksen perusteluissa todetaan, että jo voimassa olevan lain perusteella terveydenhuoltomenojen tarpeellisuuden myönnettävän perustoimeentulotuen näkökulmasta arvioi yksittäistapauksessa Kansaneläkelaitos perustoimeentulotuen myöntäjänä. Tarpeellisuusarvioinnissa voidaan käyttää apuna Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäreitä ja muuta asiantuntemusta. Kansaneläkelaitos voi huomioida menon perusteen ja määrän tarpeellisuutta. Samoin Kansaneläkelaitos voi tarpeellisuusarvioinnissaan ottaa huomioon, onko lääkettä tai valmistetta määrättäessä huomioitu yleisesti hyväksytty hoitokäytäntö ja lääketieteellinen tutkimusnäyttö ottaen kuitenkin huomioon asiakkaan kokonaistilanteessa olevat mahdolliset erityispiirteet. Tämä on mahdollistanut tarvittavan harkinnan myös kokeellisen hoidon huomioimisessa silloin, kun siihen on asiakkaan tilanteessa erityisiä lääketieteellisiä perusteita. Lisäksi uusien ja erityisen kalliiden lääkkeiden osalta voitaisiin ottaa huomioon kustannusvaikuttavuus. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin kriteereitä, joita säännöstä sovellettaessa huomioitaisiin.

Esityksen vaikutusarviossa todetaan, että toimeentulotuen rajaaminen vain välttämättömiin terveydenhuoltomenoihin, voi vaikuttaa terveyden tasa-arvoa kaventavasti. Toimeentulotuen saajat käyttävät julkisia terveyspalveluja enemmän ja sairastavat keskimääräistä enemmän. Rajaus voi kasvattaa pitkällä aikavälillä terveyseroja ja sosiaalisia kustannuksia sekä lisätä ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen ja muiden hyvinvointialueiden järjestämien palvelujen tarvetta.

Vaikutusarviossa todetaan edelleen, että terveysmenojen rajaus välttämättömiin lääkkeisiin voi aiheuttaa sen, ettei lääkärin toimeentulotuen hakijalle määräämää lääkettä korvata toimeentulotuesta. Mikäli lääkettä ei korvata toimeentulotuesta, toimeentulotuen saajalla on suuria vaikeuksia ostaa lääkettä. Todennäköisintä näissä tilanteissa on, että lääke jää tällöin ostamatta ja siten myös käyttämättä.

Terveydenhuollon ammattihenkilölain mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/199). Vastaavasti laillistettu hammaslääkäri päättää potilaan hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

Edotetussa toimintamallissa Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijä voi toimeentulotukiasiakkaan terveydenhuoltomenoja rajaamalla puuttua voimakkaasti potilaalle tarpeelliseksi arvioidun hoidon toteuttamisen mahdollisuuteen.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus | Klient- och patientsäkerhetscentret
Pohjanmaan hyvinvointialue | Österbottens välfärdsområde
noharm@ovph.fi
Hietalahdenkatu 2-4 | Sandviksgatan 2-4
65130 Vaasa | Vasa

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus ehdottaa, että pykälä 7 b § Terveydenhuoltomenot ja muut menot muotoillaan seuraavasti:
Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät välttämättömät terveydenhuoltomenot. Kansaneläkelaitos voi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuuden. *Kansaneläkelaitoksen tulee perusosaan sisältyvien terveydenhuoltomenojen tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan konsultoida Kelan asiantuntijalääkäriä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.*

10 a § Perusosan alentamista koskeva menettely
Palvelutarpeen arviointiin ohjaamisesta perusosan alentamisharkinnan yhteydessä ehdotetaan luovuttavaksi, koska perusosan alentamisharkintaan liittyvä palvelutarpeen arviointiin ohjaaminen ei ole toiminut toivotusti erityisesti nuorten aikuisten kohdalla. Hyvinvointialueet eivät esityksen perustelujen mukaan tavoita merkittävää osaa niistä henkilöistä, joista Kansaneläkelaitos on heille ilmoittanut toimeentulotukilain ilmoitusvelvoitteiden nojalla. Kaikkein huonoiten tavoitetaan ne henkilöt, joista tehty ilmoitus koskee perusosan alentamista.

Ohjauksia palvelutarpeen arviointiin hyvinvointialueelle ei enää tehtäisi automaattisesti perusosan alentamisen yhteydessä. Vastuu asiakkaan tilanteen arvioinnista perusosan alentamisen yhteydessä olisi kokonaan Kansaneläkelaitoksessa. Mikäli Kansaneläkelaitos katsoo tarpeelliseksi tehdä asiakkaan tilanteesta sosiaalihuoltolain mukaisen huoli-ilmoituksen, se voi tehdä sen joko yhteistyössä asiakkaan kanssa tai ilmeisimmissä tapauksissa myös ilman asiakkaan suostumusta.

Lausunnon pyytäminen sosiaalihuollolta perustuisi Kansaneläkelaitoksen harkintaan. Lausuntoa voitaisiin esityksen perustelujen mukaan pyytää esimerkiksi silloin, kun alentamisharkinnassa herää kysymys henkilön kyvystä huolehtia itsestään tai huollettavistaan tai kun henkilön asioinnin yhteydessä havaitaan asiakkaalla olevan erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi, vaikka Kansaneläkelaitoksen tiedossa ei ole selvää alentamisen estävää tilannetta. Lisäksi lausuntoa voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunnoton.

Lausuntopyyntö Kansaneläkelaitokselta hyvinvointialueen sosiaalihuollolle ei saattaisi vireille sosiaalihuollon tuen tai sen selvittämisen tarvetta. Lausuntoa kuitenkin pyydettäisiin esityksen perustelujen mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa menettelytapa voisi ennemminkin olla asiakkaan suostumuksella tapahtuva yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeesta tai ilman suostumusta tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta. Yhteydenoton/ilmoituksen perusteella asiakkaalle syntyisi oikeus saada sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi sosiaalihuollon ammattilaisen arvioimana. On tärkeää huomata, että mitä sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään yhteydenotosta sosiaalihuoltoon asiakkaan tuen tarpeen arvioimiseksi, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen eikä velvollisuus poistu lausuntopyynnöllä sosiaalihuoltoon.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus | Klient- och patientsäkerhetscentret
Pohjanmaan hyvinvointialue | Österbottens välfärdsområde
noharm@ovph.fi
Hietalahdenkatu 2-4 | Sandviksgatan 2-4
65130 Vaasa | Vasa

Lausunnot laaditaan sosiaalihuollon asiakasrekisteriin aikaisemmin tallennettujen tietojen perusteella. Jos asiakkuutta sosiaalihuollossa ei entuudestaan olisi, korostuisi tarve käynnistää lausunnon johdosta toimeentulotukilain 14 e ja 14 d pykälissä tarkoitettu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö esim. yhteinen tapaaminen asiakkaan kanssa.

Esityksen perustelujen mukaan palvelutarpeen arvioon ohjaamisen poistamisella ei voida arvioida olevan merkittävästi toimeentulotuen saajien palveluohjautumiseen vaikuttavaa merkitystä, mutta on selvää, että hyvinvointialueen sosiaalihuollon palveluihin ohjautuminen huononee ainakin jonkin verran niiden henkilöiden osalta, joiden osalta perusosan alentamisen edellytykset täyttyvät.

Keskus ei pidä riittävänä muutoksena sitä, että lausuntojen johdosta esityksessä ehdotettavaan 10 a §:n 2 momenttiin on lisätty ehdotus siitä, että Kansaneläkelaitos voisi pyytää hyvinvointialueen sosiaalihuollon lausunnon perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä. Ehdotetulla muotoilulla ei voida varmistua lainsäädäntömuutoksen tavoitteesta, jonka mukaan perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voitaisiin tehdä vain, jos se ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain mukaan sosiaalityöntekijä vastaa sosiaalityön ammatillisesta johtamisesta sekä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavasta sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyöstä sekä sen vaikutusten seurannasta ja arvioinnista (laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015). Laillistettu sosiaalihuollon ammattihenkilö toimii sosiaalihuollon tehtävissä, joissa edellytetään sellaista ammattitaitoa ja osaamista, jota kyseinen koulutus tuottaa. Vain laillistetulla ammattihenkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus suorittaa kyseiseen ammattiin kuuluvia tehtäviä.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus katsoo, että yhteys sosiaalihuollon ammattiosaamiseen ja palvelutarpeen arviointiin tulisi säilyttää. Asiakaskohtaisessa harkinnassa työntekijällä tulee olla ammatillinen ja koulutukseen perustuva osaaminen arvioida toimeentulotukea hakevien henkilöiden ja perheiden palvelutarpeita kokonaisuudessaan. Näiden tarpeiden tunnistamatta jääminen, virheellinen kiireellisyyden arviointi ja yhteydenottojen tai ilmoitusten viivästyminen tai kokonaan tekemättä jättäminen hyvinvointialueelle aiheuttaa riskin asiakkaiden turvallisuudelle.

Toimeentulotukiasian käsittelyn yhteydessä on kyettävä kattavasti arvioimaan tukea hakevan henkilön tai perheen kokonaistilannetta ja asian vaatimaa kiireellisyyttä sekä toimimaan sen perusteella niissäkin tilanteissa, joissa tuen hakija ei itse koe tuen tarvetta, mutta sen tarve on ilmeinen (ml. lastensuojelun tarve). Tätä arviointia on kyettävä tekemään kaikissa hakutilanteissa, mutta erityisesti perusosan alentamisen yhteydessä.

Yksilöllinen harkinta on olennainen osa sosiaalityön ammatillista otetta. Sosiaalityöntekijä tai sosionomi arvioi asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon muun muassa asiakkaan taloudellisen tilanteen, asumisolosuhteet, perhesuhteet, psyykkisen ja fyysisen terveydentilan sekä mahdolliset päihdeongelmat. Arvioinnin ja harkinnan avulla pyritään löytämään asiakkaan

tilanteeseen parhaiten sopivat tukitoimet, jotka voivat olla neuvontaa, ohjausta, taloudellista tukea, terapiapalveluita tai muita tarvittavia palveluita.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus katsoo, että esitys voi toteutua tarkoitetulla tavalla asiakasturvallisuutta vaarantamatta ainoastaan silloin, jos asiakkaan yksilöllinen tilanne arvioidaan ja harkitaan yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti siihen koulutettujen ammattihenkilöiden toimesta, joiden ydinosaamiseen tällainen tehtävä kuuluu.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus ehdottaa ensisijaisesti, että pykälä 10 a § Perusosan alentamista koskeva menettely muotoillaan seuraavasti:
Kansaneläkelaitos ratkaisee, onko perusosaa alennettava. *Kansaneläkelaitos pyytää hyvinvointialueen sosiaalihuollon lausunnon perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.* Lausunnon pyytämisestä tulee antaa tieto hakijalle etukäteen.

Toissijaisesti keskus ehdottaa*, että lausunto perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä pyydetään perusosan alentamisharkinnan yhteydessä aina silloin, kun toimeentulotuen hakijalla on huollettavanaan alaikäisiä lapsia.*

Allekirjoitus

Satu Koskela
Johtava asiantuntija

Lausunnon valmisteluun on osallistunut allekirjoittaneen lisäksi sosiaalihuollon erityisasiantuntija Eija Savelius-Koski ja johtaja Tuija Ikonen