



ASIA Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu

ASIAN VIREILLETULO

Kelan toimihenkilöt ry:n kirjoitus

Kelan toimihenkilöt ry saattoi 12.6.2018 päivätyllä Kansaneläkelaitoksen (Kela) johdolle osoittamallaan kirjoituksella Kelan johdon tietoon toimeentulotuen perusosaa koskevien asioiden käsittelemiseen Kelassa liittyviä ongelmia.

Kirjoituksen mukaan toimeentulotukiasioita käsittelevät etuuskäsittelijät pitivät etuutta koskevaa perehdytystä ja koulutusta puutteellisena ja lyhytkestoisena. He katsoivat, ettei etuuden osaminen päässyt karttumaan, mikä aiheutti virheitä päätöksissä. Myös henkilöstöresurssit olivat riittämättömät toimeentulotukietuuden käsittelemiseen, minkä vuoksi etuutta käsitelivät myös toissijaiset ratkaisutyöntekijät. Kelan Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus oli kiinnittänyt huomiota toimeentulotukea koskevien päätösten puutteelliseen laatuun ja asiakkaat olivat antaneet palautetta virheellisistä päätöksistä.

Edelleen kirjoituksessa todettiin, että perustoimeentulotukietuuden mukana Kelaan tuli uuden asiakaskunnan mukana sosiaalityö, johon Kelassa ei ollut osattu valmistautua. Kirjoituksen mukaan uusi ja vaikeissa elämäntilanteissa oleva asiakaskunta oli tuonut työhön psykososiaalista kuormitusta, joka oli alkanut näkyä palveluneuvojien työhyvinvoinnissa ja jaksamisessa.

Kelan perustoimeentulotukipäätökset mediassa ja laillisuusvalvonnassa

Perustoimeentulotukea koskevien asioiden käsittely siirtyi kunnilta Kelalle 1.1.2017 (jäljempänä myös Kela-siirto). Kelan toimeentulotukea koskevien päätösten laatua koskevista ongelmista

uutisoitiin sen jälkeen mediassa, muun muassa Kotimaa-lehdessä keväällä 2017. Perustoimeentulotukea koskevia asioita oli silloin käsitelty Kelassa muutama kuukausi. Kotimaa-lehden uutisen mukaan Kelan tuolloin tekemistä toimeentulotukea koskevista päätöksistä muuttui 40-50 % muutoksenhaussa.

Kelan tekemien toimeentulotukea koskevien päätösten laatua ja päätöksentekoprosessia arvioitiin säännöllisesti myös oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa.

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuessa on kysymys perustuslain 19 §:ssä perusoikeutena turvattun välttämättömän toimeentulon turvaamisesta. Käytävissäni olevat tiedot herättivät huolen perustoimeentulotuen päätöksentekoprosessin toimivuudesta ja sitä kautta päätösten laadusta.

Oikeuskanslerin tehtävänä perustuslain mukaan on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valvontatyössään oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa sellaisiin palvelujärjestelmän rakenteissa oleviin seikkoihin, jotka voivat vaarantaa ihmisten oikeuksien toteutumista.

Päätöksenteko on toimeentulotuesta annetun lain (toimeentulotukilaki) käytännön toimeenpano ja päätösten laadukkuus toimeenpanon keskeinen oikeusturvatekijä. Päätösten laatu vaikuttaa siihen, kuinka etuuden hakijoiden oikeus viimesijaiseen taloudelliseen turvaan toteutuu.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri voi ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Edellä esitetyn perusteella otin Kelan perustoimeentulotukea koskevien päätösten laatua ja samalla hakijoiden oikeusturvaa koskevan asian omasta aloitteestani tutkittavakseni.

SELVITYS

Selvityspyynnöt

Pyysin Kelaa toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä pyysin Kelaa ottamaan kantaa seuraaviin seikkoihin:

1) kuinka laitos seuraa toimeentulotukea koskevien päätösten laatua ja muun muassa ratkaisulinjan yhdenmukaisuutta sekä mihin toimiin laatua koskeva seuranta on johtanut,

- 2) kuinka usein toimeentulotukea koskevat päätökset muuttuvat muutoksenhaussa (oikaisuvaatimusmenettely ja varsinainen muutoksenhakua) ja mitkä ovat pääasialliset syyt päätösten muuttamiseen,
- 3) mikä on toimeentulotukea koskevia päätöksiä valmistelevien etuuskäsittelijöiden koulutus ja minkälaisen perehdytyksen he ovat saaneet tehtäväänsä sekä
- 4) kuinka paljon laitos tekee kunnille ilmoituksia sosiaalihuollon tarpeessa olevista henkilöistä.

Pyysin samalla laitosta arvioimaan resurssiensa riittävyyden sekä niiden sopivuuden asiakkaiden sosiaalihuollon tarpeen arviointiin.

Kela antoi 17.1.2019 päivätyn selvityksen, jossa se viittasi Kelan Etuuspalveluiden Lakiyksikön Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen 11.1.2019 päivättyyn selvitykseen.

Pyysin Kelaa vielä 27.4.2020 antamaan ajantasaiset tiedot aiemmassa selvityksessä esitetyistä seikoista sekä siitä, miten se Covid-19-epidemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa hakemus-tilanteessa varmistaa perustoimeentulotukipäätösten laadun ja oikeellisuuden niin, että ihmisten oikeus perustuslaissa turvattuun viimesijaiseen taloudelliseen etuuteen ei vaarannu.

Kelan Etuuspalveluiden Lakiyksikön Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus antoi lisäselvityspyyntöni 25.5.2020 päivätyn selvityksen.

Selvityksissään Kela toi esiin seuraavia seikkoja:

Päätösten laadun seuranta ja laadun kehittäminen

Perustoimeentulotuen toimeenpanosta vastaa Kelan Etuuspalvelujen tulosityksikkö, johon kuuluu muun muassa viisi vakuutuspiiriä ja Lakiyksikkö. Lakiyksikössä on viisi osaamiskeskusta, joista yksi on Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus (jäljempänä myös osaamiskeskus), jonka toimeentulotukiryhmä vastaa muun muassa toimeentulotuen etuusprosessin johtamisesta ja kehittämisestä, etuuslainsäädännön kehittämisestä, etuuksien sisällön määrittämisestä ja etuusosaamisen varmistamisesta.

Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen alaisuuteen kuuluu myös Oikaisuvaatimuskeskus, joka käsittelee perustoimeentulotukipäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset ja muut toimeentulotuen muutoksenhakuun liittyvät asiat. Osaamiskeskuksen ja Oikaisuvaatimuskeskuksen tärkeimpiin tehtäviin kuuluu laadun varmistaminen perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Etuuspäätökset tehdään vakuutuspiireissä, jotka vastaavat osaltaan ratkaisutoiminnan laadukuudesta, yhdenmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Osaamiskeskus ja vakuutuspiirit seuraavat monin eri tavoin päätösten laatua.

Pora-valvonta

Asiakkaan etuusprosessin laatu eli Pora on yksi valvonnan muoto. Siinä arvioidaan jälkikäteen etuusratkaisujen oikeellisuus ja etuusprosessin sujuvuus. Pora-valvontaa tekevät kokeneet etuuskäsittelijät. Valvonnan avulla varmistetaan myös alueellista yhdenvertaisuutta. Seuranta-jaksoja on vuodessa kahdeksan.

Toimeentulotuki oli ensimmäistä kertaa mukana Pora-valvonnassa vuonna 2018. Valvontaa tekevät etuuskäsittelijät käyvät läpi etuusprosessin vaiheet alkaen asiakkaan valitseman palvelukanavan selvittämisestä ja päätyen asiakkaan saamaan päätökseen ja etuuden maksuun. Valvontatapauksia on 50 kpl/kk/vakuutuspiiri eli kaikkiaan 250 kpl/kk.

Pora-valvonnan tekijät antavat muille etuuskäsittelijöille kuukausittain palautteen valvotuista etuusratkaisuista, minkä seurauksena esimerkiksi virheellisiä menettelyjä voidaan nopeasti korjata. Valvojat tekevät myös kahdesti vuodessa yhteenvetokertomukset, joihin kirjataan olennaiset kehittämissuositukset. Etuuspalvelujen tulosityksikön osaamiskeskukset hyödyntävät kehittämissuosituksia suunnitellessaan esimerkiksi koulutusta ja ohjausta.

Valvonnassa ratkaisut arvioidaan oikein, väärin tai ei voida arvioida –luokkaan. Valvonnan tulosten mukaan vuonna 2018 tehdyistä ratkaisuista oikein oli 80,6 %, väärin 12,5 % ja ei voida arvioida –ratkaisuja oli 7 %. Vuonna 2019 vastaavat luvut olivat 83,5 %, 11,3 % ja 5,3 %. Yleisimmät virheet, joita valvonnassa havaittiin, olivat tulojen huomioiminen väärin, menojen huomioimatta jättäminen, maksusitoumuksen myöntämättä jättäminen tai laskelman vyöryttäminen virheellisesti. Selvityksen mukaan valvonnassa havaittiin, että ratkaisutyössä tulisi kiinnittää huomiota päätösten perusteluihin, niiden ymmärrettävyyteen, tulojen huomioimiseen (esimerkiksi kertoimen 21,5 käyttämiseen) sekä siihen, että asiakas saa vastauksen kaikkiin hakemuksessa esittämiinsä seikkoihin. Selvityksen mukaan valvonnan yhteydessä esille tulleet virheet korjataan ja ratkaisut tehneille käsittelijöille annetaan palautetta.

Valvonnasta saatujen tietojen avulla on voitu kiinnittää huomiota etuusratkaisujen laatuun ja asiakkaiden yhdenmukaiseen kohteluun. Vakuutuspiirit ovat käyneet yhdessä etuuskäsittelijöiden kanssa läpi valvonnassa ilmenneitä epäkohtia ja osaamiskeskus on järjestänyt koulutuksia esille nousseista aiheista kuten asiakkaan kuulemisesta.

Havainnointi

Havainnointi ei ole valvontaa tai seurantaa, vaan se on työn tekemisen kehittämistä ja organisaation sisäisen yhteistyön vahvistamista. Ratkaisutyön havainnoinnin tarkoituksena on kehittää asiointi- ja käsittelyprosessin kokonaisuutta ottaen huomioon asiakkaan näkökulma. Sillä

pyritään hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja jakamiseen kaikkien käyttöön ja se on tapa kehittää eri yksiköiden välistä yhteistyötä ja yhdessä oppimista.

Havainnoinnissa havainnoija seuraa ratkaisutyöntekijän työskentelyä ennalta sovittuna ajankohtana. Vuonna 2018 tehtiin perustoimeentulotuesta maksettavien lääkkeiden havainnointi. Havainnoinnin seurauksena annettiin kehittämis ehdotus, jonka mukaan olisi hyvä selvittää toimeentulotuen lääkeasioiden keskittämistä tietyille toimeentulotukikäsittelijöille. Lisäksi todettiin, että toimeentulotukikäsittelijöiden ja lääkekäsittelijöiden roolijako olisi hyvä tarkistaa esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakkaaseen otetaan yhteyttä puhelimitse/viestitse lääkkeisiin liittyvissä asioissa. Esille tulleita asioita on käsitelty Lakiyksikön lääke- ja toimeentulotukiryhmissä ja tehty myös etuuskäsittelijöille tarkoitettua lääkeprosessi -ohjeistusta.

Esimiesten suorittama havainnointi

Myös esimiehet havainnoivat vakuutuspiireissä ratkaisutyötä seuraamalla ratkaisutyöntekijän työskentelyä ennalta sovittuna ajankohtana joko läsnä olemalla tai analysoimalla ratkaisutyöntekijän tietynä ajanjaksona käsittelemiä hakemuksia jälkikäteen. Havainnoinnin jälkeen käydään palautekeskustelu. Edellä mainitun lisäksi esimiehet seuraavat päätöksiä myös muuten ja antavan niistä palautetta käsittelijöille.

Esimiesten lisäksi vakuutuspiirien asiantuntijat tekevät valvontaa, jonka perusteella annetaan palautetta käsittelijöille.

Muutoksenhausta ja laillisuusvalvonnasta saatu tieto

Kela seuraa muutoksenhausta tulevia päätöksiä. Toimeentulotukea koskeviin päätöksiin haetaan ensiasteena muutosta Kelan Oikaisuvaatimuskeskukselta, jonka kautta Kela saa tietoa päätösten laadusta ja yhdenmukaisuudesta. Vakuutuspiirit hyödyntävät tietoa oman toimintansa tarkastelussa ja osaamiskeskuksen toimeentulotukiryhmä laadun valvontaa ja kehittämistä koskevassa työssä. Oikaisuvaatimuskeskus tekee toimeentulotukiryhmän kanssa kiinteää yhteistyötä myös etuusohjeiden päivittämistyössä ja muissa kehittämistehtävissä.

Kelassa käydään läpi kaikki hallinto-oikeuksista ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadut päätökset ja ratkaisutoiminnan oikeellisuutta ja sen kehittämiskohteita arvioidaan kyseisen tiedon avulla. Kela hakee myös aktiivisesti valituslupia korkeimmalta hallinto-oikeudelta tapauksissa, joissa oikeustila on epäselvä. Kela voi siten saattaa valtakunnallisesti näkyväksi tulleet periaatteelliset ja tulkinnalliset kysymykset oikeusjärjestelmän arvioitaviksi. Oikeuskäytännöllä on merkittävä tehtävä ratkaisukäytännön ohjaamisessa.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuksista Kela saa tietoa erityisesti päätösprosessien laadusta, sujuvuudesta ja kehittämiskohteista. Osaamiskeskuksen toimeentulokiryhmä ja vakuutuspiirit käyvät päätökset läpi ja tarvittaessa niiden perusteella ryhdytään toimenpiteisiin.

Tuomioistuimilta ja laillisuusvalvoilta saatujen päätösten perusteella on joissakin tapauksissa muun muassa muutettu etuusohjeistusta ja annettu koulutusta käsittelijöille.

Tutkimukset, tilastointi ja muut laadunvalvonnan keinot

Kela saa laadunkehittämistyöhön tietoa omista ja ulkopuolisista tutkimuksista. Selvityksessä on listattu erilaisia toimeentulotukeen liittyviä tutkimuksia ja tutkimushankkeita.

Kela tuottaa erilaisia tilastoja toimeentulotutuen käsittelystä ja ratkaisuksista. Toimeentulotuen käsittelyaikoja seurataan osaamiskeskuksessa ja vakuutuspiireissä. Käsittelyaikojen katsotaan olevan osa päätösten laatua. Kela-siirron alkuvaiheen käsittelyaikoja koskeviin haasteisiin reagoitiin useilla toimenpiteillä ja tilanne saatiin sittemmin lain vaatimusten mukaiseksi. Toimeentulotukihakemusten käsitellyssä on joissakin tilanteissa priorisoitu käsittelyaikoja, mikä on voinut joissakin tapauksissa heikentää päätösten laatua.

Ratkaisutyön laatua seurataan myös oikaisuvaatimusten, hylkäävien päätösten ja tarkastusratkaisujen määrätietojen avulla. Vakuutuspiirit käyttävät Oikaisuvaatimuskeskuksesta saatuja tilastoja muun muassa etuuskäsittelijöiden osaamisen kehittämiseen. Tilastoista ei kuitenkaan voi tehdä suoria johtopäätöksiä päätösten laadusta, koska tilastojen vaihteluun vaikuttavat useat eri seikat. Tilastointia pyritään kehittämään, jotta sen avulla saataisiin enemmän tietoa ratkaisutyöstä. Esimerkiksi tarkastus- ja oikaisupäätösten tilastointia pyritään selkeyttämään, jotta Kelan virheestä ja olosuhdemuutoksesta johtuvat tarkistukset pystyttäisiin erottamaan paremmin toisistaan.

Kelan kattavat tietorekisterit ja mahdollisuudet hyödyntää tietoa antavat hyvät lähtökohdat laadun arvioimiselle.

Kelan johto asetti Kelan toimihenkilöt ry:n kirjeen seurauksena työryhmän selvittämään toimeentulokiratkaisujen oikeellisuutta ja päätösten määrän kehitystä, mikäli ratkaistutyötä tekeville varataan enemmän työaikaa päätöksen valmisteluun. Samassa yhteydessä kokeillaan tiimien autonomisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa työprosessiin. Työryhmä seuraa kokeilun tuloksia ja antaa kehittämissuhteita kokeilussa olevalle tiimille.

Kela on kiinnittänyt huomiota toimeentulotuesta tehtyjen päätösten laatuun myös etuudesta tehdyn riskianalyysin avulla.

Kela on valmis kehittämään ja tarkistamaan ohjeitaan ja menettelytapojaan asiakkailta ja yhteistyökumppaneilta tulevien tietojen ja kehitysehdotusten perusteella. Kela muutti muun muassa asiakkailta ja kunnilta saamansa palautteen perusteella virheellisten päätösten korjausmenettelyään siten, että Kelan tekemät virheet korjataan viipymättä asiakkaan ilmoituksesta ja virheiden korjaaminen on priorisoitu uusien hakemusten edelle niin, että ne tehdään 1-2 arkipäivän kuluessa.

Muutoksenhaku toimeentulotukipäätöksiin

Vuosina 2017-2019 Kela antoi 1 707 828-1 884 349 perustoimeentulotukea koskevaa päätöstä, joista noin 22-24 % oli hylkääviä.

Oikaisuvaatimuskeskus ratkaisi vuonna 2017 12 729 tapausta (hylättyjä 47,6 %, kokonaan tai osittain hyväksytyjä 42,2 %, tutkimatta jätettyjä 10,2 %), vuonna 2018 (marraskuun loppuun) 21 819 tapausta (kokonaan hylättyjä 44,7 %, kokonaan tai osittain hyväksytyjä 29,9 %, tutkimatta jätettyjä 9,4 %, rauenneita 16 %) ja vuonna 2019 21 548 tapausta (kokonaan hylättyjä 38,4 %, osittain tai kokonaan hyväksytyjä 25,4 %, tutkimatta jätettyjä 5,1 %, rauenneita 31,2%).

Vuosina 2018 ja 2019 saapuneista oikaisuvaatimuksista suurin osa on koskenut joko kokonaan tai osittain menojen hyväksymistä tai tulojen huomioimista.

Oikaisuvaatimuskeskuksessa ratkaisulinjan yhdenmukaisuutta pyritään turvaamaan puheenjohtajistossa keskustelemalla, esittelijäkunnan kouluttamisella sekä tarvittaessa ratkaisevan puheenjohtajan ja esittelijän välisin keskusteluin.

Vuosina 2017-2019 hallinto-oikeudet antoivat 132-524 päätöstä valituksiin, jotka koskivat Kelan perustoimeentulotukipäätöksiä. Vuonna 2017 annetuista hallinto-oikeuksien päätöksistä noin 48 % oli valituksen hylkääviä. Vuosina 2018 ja 2019 annettuihin päätöksiin sisällyvistä ratkaisuista (päätös voi sisältää useita ratkaisuja) noin 51 ja 57 % oli hylkääviä. Kelan tekemistä päätöksistä muutettiin vuonna 2017 15,2 %, vuonna 2018 5,5 % (muutettuja ja palautettuja yhteensä 16,2 %) ja vuonna 2019 1,9 % (muutettuja ja palautettuja yhteensä 12,7 %). Palautettuja asioita oli vuonna 2017 3,8 % ja vuosina 2018-2019 noin 11 %.

Etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojien perehdytys, koulutus ja ohjaaminen

Perustoimeentulotuen etuuskäsittelytehtäviin valittiin alkuvaiheessa 592 henkilöä, joista 195 siirtyi tehtävään Kelan sisältä, 244 kunnista ja loput muualta. Uudet työntekijät ja toimeentulotuen tiimit aloittivat työnsä marraskuussa 2016. Etuuskäsittelijöille järjestettiin laaja koulutusohjelma ja Kelan sisältä tulleet etuuskäsittelijät osallistuivat koulutuksiin jo alkusyksystä 2016. Uusien työntekijöiden perehdytys kesti neljä viikkoa. Etuuskoulutuksessa, joka järjestettiin kuutena

erisisältöisenä tilaisuutena, käytiin läpi perustoimeentulotuen sisältöä. Lisäksi perehtyjät osallistuivat järjestelmäkoulutukseen, joka koski toimeentulotuen käsittelyjärjestelmää.

Ensimmäisen laajan perehdytyksen haasteena oli, että Kelassa ei ollut vielä yhtään oikeaa hakemusta eikä juurikaan kokemusta perustoimeentulotuen ratkaisutyöstä.

Keväällä 2017 Kelaan rekrytoitiin runsaasti uusia etuuskäsittelijöitä, kun toimeentulotuen käsittely alkoi ruuhkautua. Uudet käsittelijät perehdytettiin samalla oppimispolulla kuin aiemmin aloittaneet. Isompia rekrytointeja on tehty myös esimerkiksi keväällä 2018, jolloin toimeentulotuen aloitti kymmeniä uusia toimeentulotuen käsittelijöitä ja vuosilomasijaisia. Keväällä 2018 käyttöön otetussa uudistetussa perehdytysuunnitelmassa on huomioitu eri kohderyhmät siten, että oppimispolut ovat uusille kelalaisille, talon sisältä siirtyville sekä harjoittelijoille ja vuosilomasijaisille.

Perehtymisvaiheessa olevien etuuskäsittelijöiden päätökset tarkistetaan alkuvaiheessa ratkaisutyön laadun seuraamiseksi. Tarkistamista jatketaan yksilöllisesti tarvittavan ajan, kunnes ratkaisukäytännöt ja laatu ovat yhdenmukaisia. Selvityksen mukaan uusille etuuskäsittelijöille järjestetään täydennyskoulutus noin kolmen kuukauden kuluttua työsuhteen alkamisesta. Täydennyskoulutuksessa syvennetään peruskoulutuksessa opittua ja käydään läpi muun muassa yhteydenpitoa asiakkaaseen ja kuntaan sekä sosiaalihuollon tarpeen tunnistamista.

Vakuutuspiireissä on niin sanotut asiantuntijaringit, joissa asiantuntijat vastaavat käsittelijöiden kysymyksiin. Heillä on myös mahdollisuus pyytää tulkinta-apua ja neuvoja osaamiskeskuksen lakimiehiltä ja suunnittelijoilta. Käsittelijöiden osaamista pyritään tukemaan myös työnkierrolla, jossa käsittelijät vaihtavat työtehtäviä tietyin aikavälein.

Kelan toimihenkilöt ry:n kirjeen perusteella Kelan etuusjohtaja kutsui koolle työryhmän selvittämään toimeentulotuen perehdytyksen kestoa, sisältöä ja osaamisen kehittämistä. Kirjeen seurauksena asetettiin myös työryhmä selvittämään yksikköjen työnohjauksen tarvetta.

Selvityksen mukaan toimiva perehdytys ja osaamisen jatkuva kehittyminen ovat edellytyksiä ratkaisujen oikeellisuudelle. Sen vuoksi käsittelijöiden osaamista ylläpidetään säännöllisillä koulutuksilla, joista vastaa pääasiassa osaamiskeskuksen toimeentulotukiryhmä. Vuoden 2018 aikana osaamiskeskus oli järjestänyt 15 koulutustilaisuutta, joissa käsiteltiin perusasioita ja käytiin läpi uusia linjauksia. Kyseiset koulutukset oli suunnattu kaikille toimeentulotuen etuuskäsittelijöille ja niihin osallistui noin 900 osallistujaa/tilaisuus. Osaamiskeskus järjesti vuonna 2018 myös palveluneuvojille 20 vuorovaikutteista koulutustilaisuutta toimeentulotuesta. Myös vuoden 2017 aikana järjestettiin useita kymmeniä koulutustilaisuuksia toimeentulotuen käsittelijöille ja palveluneuvojille ja selvityksen mukaan koulutuksia oli tarkoitus jatkaa vuoden 2019 aikana.

Edellä mainitun lisäksi vakuutuspiirit järjestävät omia koulutuksiaan tarpeen mukaan. Joissakin vakuutuspiireissä järjestetään lähes viikoittain lyhyitä kertauskoulutuksia päätöksenteossa havaituista haasteellisista aiheista.

Osaamiskeskus on päivittänyt toimeentulotuen etuusohjetta useasti koko etuuden Kelassa oloajan. Erityistä huomiota on kiinnitetty ohjeen sisältöön ja käytettävyyteen. Ohjeistuksen riittävyyttä tarkastellaan muun muassa etuus- ja asiakkuuspalvelusta tulleiden palautteiden ja ratkaisutoiminnan havainnoinnin kautta saatujen tietojen perusteella.

Toimeentulotuen etuuskäsittelijöistä 13,8 %:lla on ylempi korkeakoulututkinto, 40,7 %:lla alempi korkeakoulututkinto ja 26,4 %:lla on keskiasteen tutkinto. Etuuskäsittelijöistä 47,8 %:lla on kaupan, hallinnon tai oikeustieteiden sekä 19,3 %:lla yhteiskuntatieteiden alan tutkinto. Etuuspalvelujen tulosityksikössä työskenteli 11.1.2019 päivätyn selvityksen mukaan noin 160 ja asiakkuuspalvelujen tulosityksikössä 190 sosiaalialan koulutuksen saanutta henkilöä.

Vuoden 2019 lopussa Kelassa oli 1067 perustoimeentulotuen etuuskäsittelijää ja huhtikuussa 2020 käsittelijöitä oli 1165. Koronavirusepidemian vuoksi Kela rekrytoi noin 100 uutta perustoimeentulotuen etuuskäsittelijää. Kelassa avattiin myös resurssipankki, jonne kelalaiset saivat vapaaehtoisesti ilmoittautua toimeentuloa turvaavien etuuksien käsittelytehtäviin ja jolla pyrittiin ennakoimaan mahdollista hakemusruuhkaa toimeentulotuessa.

Kelan 25.5.2020 antaman selvityksen mukaan toimeentulotukea käsittelevien etuuskäsittelijöiden sairauspoissaoloprosentti on vuosina 2017-2020 (v. 2020 tammi-huhtikuu) ollut vuotta 2019 lukuun ottamatta hieman alhaisempi kuin koko Kelan työntekijöiden sairauspoissaoloprosentti.

Sosiaalihuollon tarpeen tunnistaminen

Kela pyrkii perustoimeentulotukea toimeenpannessaan tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa sosiaalihuollon tarpeessa olevat asiakkaat, jotta heidät voidaan ohjata kunnan sosiaalipalvelujen ja muiden palvelujen piiriin. Kela-siirron yhteydessä Kelaan siirtyi runsaasti työntekijöitä kunnista, minkä kautta Kelaan saatiin korkeatasoista sosiaalialan osaamista. Käsittelijöitä myös koulutettiin sosiaalihuollon tarpeen tunnistamiseen ja asiakkaiden neuvontaan. Perustoimeentulotuen tehtävissä työskenteli 11.1.2019 päivätyn selvityksen antohetkellä 350 sosiaalialan koulutuksen saanutta osaajaa.

Sosiaalityön tarpeeseen on yleensä kiinnitetty huomiota Kelassa ennen kuin asia tulee Oikaisuvaatimuskeskukseen, mutta mikäli keskuksessa havaitaan tarve sosiaalihuollolle, voi myös Oikaisuvaatimuskeskus tehdä ilmoituksen sosiaalityön tarpeesta.

Kela on tunnistanut tarpeen kehittää käsittelijöiden osaamista edelleen sosiaalihuollon tarpeen tunnistamiseksi ja sen tunnistamiseksi on yritetty löytää erilaisia keinoja (esimerkiksi niin sanottu huoliseula). Toimeentulotukihakemusten ruuhkautuminen ja käsittelypainet ovat kuitenkin voineet vaikuttaa siten, ettei kaikkia tilanteita ole tunnistettu. Käsittelijöiden osaaminen tilanteiden tunnistamiseen karttuu koko ajan ja osaamiskeskuksen toimeentulotukiryhmä kouluttaa etuuskäsittelijöitä sosiaalihuollon tarpeen tunnistamiseen ja ilmoitusten tekemiseen. Lisäksi palveluneuvojia on koulutettu sosiaalityön tarpeen ja palvelukokonaisuuden tunnistamiseen sekä asiakkaan ohjaamiseen. Kaikkia sosiaalihuollon tarpeessa olevia ei kuitenkaan voida tunnistaa, koska Kelalla ei ole henkilökohtaista kontaktia jokaiseen asiakkaaseen.

Kela-siirrosta aiheutunutta sosiaalityön kehitystyötä tehdään eri puolilla maata jossain määrin eri tavoin ja kehittäminen on eri kunnissa eri vaiheessa. Kela-siirron vaatimat uudet toimintatavat eivät Kelan havaintojen mukaan ole kaikissa kunnissa selkiytyneet ja vakiintuneet. Kela tekee yhteistyötä kuntien kanssa prosessien sujuvoittamiseksi ja sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamiseksi. Kela on kiinnittänyt sosiaali- ja terveysministeriön huomiota toimeentulotukilain uudistamistarpeen selvittämiseen, jotta asiakkaiden ohjaus Kelan ja kuntien välillä toimisi saumattomasti.

Toimeentulotuen tärkeimmät kehittämiskohteet liittyvät Kelan ja kuntien hoitamien tukimuotojen saumattomaan yhteistoimivuuteen ja kokonaisuuteen. Asiakkaista osa joutuu hakemaan tukea kahdesta paikasta tilanteissa, joissa asia olisi järkevää keskittää yhdelle toimijalle. Kyseiset tilanteet liittyvät lähinnä perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen rajapintaan. Kuntien roolia tulisi selkeyttää ja vahvistaa, jotta heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteet pystyttäisiin hoitamaan Kelan ja kuntien yhteistyössä. Kelan mukaan vastuu toimeentulotuen yleisestä ohjauksesta esimerkiksi tilanteissa, joissa ollaan kahden eri toimijan tehtävien rajamaastossa, kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta Kela edistää lainsäädännön uudistamista yhteistyössä ministeriön kanssa.

LAUSUNTO

Pyysin Kelan toimihenkilöt ry:tä antamaan Kelan 17.1.2019 päivätystä selvityksestä lausuntonsa ja esittämään siinä näkemyksensä Kelan selvityksessään esittämien toimenpiteiden riittävydestä ja vaikuttavuudesta. Lisäksi pyysin yhdistystä esittämään näkemyksensä toimeentulotukea koskevien asioiden käsittelyn sen hetkisestä tilanteesta suhteessa 12.6.2018 päivätyssä kirjoituksessa esille nostettuihin ongelmiin. Yhdistys saattoi lausunnossaan esittää myös muita tarpeellisena pitämiään näkökohtia toimeentulotukiasioiden käsittelystä.

Kelan toimihenkilöt ry totesi lausunnossaan, että sen Kelan johdolle osoittaman kirjeen jälkeen henkilöstön edustajat kutsuttiin johdon tapaamiseen, jossa perustettiin neljä työryhmää valmisteamaan yhteistyössä toimenpiteitä kirjelmässä esitettyjen asioiden kohentamiseksi.

Lausunnon mukaan perehdytys on parantunut ja sen sisältö ja pituus ovat yksilöllisempiä kuin aikaisemmin huomioiden perehdyttävän osaamistason. Perehdytykseen on lisätty varsinaista ratkaisutyötä perehdyttäjän opastuksella. Kehitettävää on lausunnon mukaan siinä, että perehdyttäjälle varattaisiin riittävästi aikaa perehdytykseen.

Päätösten laadun seuranta, sisäinen päätösten valvonta ja työskentelyn havainnointi ovat lausunnon mukaan järjestetty hyvin ja ne parantavat päätösten laatua. Muutoksenhakuasteiden päätökset käydään läpi ja etuusohjeita muutetaan ja koulutusta järjestetään tarvittaessa.

Sosiaalityö ja sen tarpeen arviointi näkyvät päivittäisessä asiakaspalvelutyössä ja asiakaspalveluyksiköihin on tullut niin sanottua asiakkuusvastaavatoimintaa, johon ohjataan asiakkaat ja perheet, jotka tarvitsevat perusteellisempaa palvelua etuusasioissa. Sosiaalityön tarpeen ilmoitusten tekemiseen on kannustettu ja panostettu uudella niin sanotulla huolen tunnistamismallin käyttöönotolla. Lausunnon mukaan pohdittava olisi, voitaisiinko asiakaspalvelussa työskentelevien sosiaalialan kokemusta omaavien henkilöiden koulutusta ja osaamista hyödyntää enemmän.

Useissa Kelan palvelupisteissä asiakaspalvelu hoidetaan aulassa tapahtuvalla palveluopastuksella ja ajanvarauksella ja vaikka palvelumuodosta on asiakkailta tullut pääasiassa myönteistä palautetta, on lausunnon mukaan riskinä, ettei mahdollista sosiaalityön tarvetta havaita vilkkaassa palvelutavassa. Palveluohjauksen asiakasneuvojat ohjaavat suuria määriä asiakkaita aulatilaisissa ja ajoittaisissa ruuhkatilanteissa ohjausta tehdään hälyisessä ympäristössä. Vaikka suurin osa asiakkaista käyttäytyy hyvin, myös asiatonta ja uhkaavaa käytöstä esiintyy päivittäin.

Henkilöstöressurit ovat edelleen niukat sekä asiakaspalvelussa että ratkaisutyössä. Tämä yhdessä perustoimeentulotuen lakisääteisen käsittelyajan kanssa tuo paineita työn tekemiseen ja päivittäisjohtamiseen. Rekrytointikiellon aikana Kela lisäksi menettää osaavia määräaikaaisia työntekijöitä. Uusien työntekijöiden opetukseen menee huomattavasti työaika. Ratkaisumäärätavoitteita ei korosteta yhtä paljon kuin aikaisemmin, mutta ne ovat kuitenkin taustalla. Tavoitemäärään kaivataan lausunnon mukaan tilannekohtaista ja työn sisällön mukaista joustoa. Lausunnossa on todettu, että resurssien siirtäminen muista etuuksista toimeentulotukeen, pidentää käsittelyaika muissa etuuksissa. Resurssien kohdentaminen toimeentulotuen tukitoimiin on vähentänyt muuta kuin perustoimeentulotukeen liittyvää kehitystyötä.

Lausunnon mukaan Kela reagoi Kelan toimihenkilöt ry:n kirjeeseen nopeasti ja kirjeessä esille nostettuja asioita on kehitetty yhteistyössä. Monessa asiassa on menty eteenpäin, mutta osassa toimenpiteiden vaikuttavuutta ei vielä voida arvioida. Lausunnossa on todettu, että suurimmat huolet ovat riittävien resurssien turvaaminen, työntekijöiden työssäjaksamisen varmistaminen ja työpaikan turvallisuus.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle muun muassa riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Lain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 19 §:ssä säädettyä veloitetta toimeenpannaan toimeentulotukilaille. Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilain 4 §:n 2 momentin mukaan kyseisen lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*kunnan toimielin*). Kansaneläkelaitos hoitaa kuitenkin lain 7 §:ssä tarkoitettuun perustoimeentulotukeen liittyviä tehtäviä. Lain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perustella päätös perustoimeentulotuesta.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 3 ja 4 momenttien mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu ja päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön. Lain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lain 14 c §:n 1 momentin mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Toimeentulotukilain 24 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta siten kuin hallintolaisissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa. Lain 20 §:n mukaan oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen arvioidaan ja työkyvyttömyyseläkepäätökset tehdään Kansaneläkelaitoksessa keskitetysti. Muut etuuden ratkaisemista koskevat asiat päätetään toimistossa tai muussa paikallishallinnon yksikössä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä. Kansaneläkelaitos voi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuksien käsittelemisestä.

Lain 5 §:ssä säädetään Kelan valtuutetuista. Pykälän 1 kohdan mukaan valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus.

Lain 22 a §:n mukaan etuuspäätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos Kansaneläkelaitos hylkää etuushakemuksen kokonaan tai osittain ja päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Hallintolain 2 luvussa (lain 6-10 §:t) säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista (yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaate). Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 72/2002 vp](#)) on 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisen keskeisiä painopistealueita. Esityksen mukaan tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Esityksen mukaan asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Lain 7 luvussa on säännökset asian ratkaisemisesta. Lukuun sisältyvän 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Lain 45 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä.

Kysymyksenasettelu

Toimeentulotuki on hakemuksesta myönnettävä yksilöllistä harkintaa sisältävä toimeentuloa turvaava etuus, jonka käsittelyä rajaavat hakemuksessa esitetyt vaatimukset. Se on hakijalleen viimesijainen taloudellinen tuki, jolla turvataan hakijan ja hänen perheensä (jäljempänä vain hakija) ihmisarvoista elämää. Toimeentulotukilain toimeenpanossa on kysymys perustuslain 19 §:ssä perusoikeutena säädetyn välttämättömän toimeentulon turvaamisesta, joka on myös edellytys useiden muiden perusoikeuksien täysimääräiselle käyttämiselle. Jotta etuuden tarkoitus toteutuisi, tulee etuus maksaa lainmukaisena ja oikea-aikaisesti niin, ettei hakijan oikeuksien toteutuminen viivästy etuuden toimeenpanossa tapahtuneen laiminlyönnin tai virheen vuoksi.

Toimeentulotuen luonteen vuoksi etuutta koskevan päätöksenteon on oltava laadukasta. Toimeentulotukipäätöksen on täytettävä hallintolain 9, 44 ja 45 §:n vaatimukset, jolloin päätös on rakenteeltaan johdonmukainen, kielellisesti selkeä ja ymmärrettävä sekä asiallisesti virheetön kokonaisuus, josta ilmenevät selkeästi ratkaisu ja sen perustelut. Perusteluista käy ilmi, miten asiassa käsillä olleet seikat ja selvitykset on arvioitu sekä kuinka tapausta koskevia säännöksiä soveltamalla on päädytty ratkaisusta ilmenevään lopputulokseen. Päätösten kielen ja sanaston tulee olla ymmärrettävää, vaikka päätöksessä olisi lainsäädäntöviittauksia tai -lainauksia ja vaikka lukijana ei olisi asiantuntija, vaan maallikko.

Päätösten vakiolausekkeet ja liitteet tehostavat hakemusten käsittelyä ja ne sinällään useimmiten soveltuvat hyvin toimeentulotukipäätöksiin, joita tehdään suuria määriä. Pulmallisia ne ovat kuitenkin silloin, kun päätösten vakiolausekkeilla tai liitteillä ei ole aitoa ja ymmärrettävissä olevaa yhteyttä hakijan asiaan.

Osa toimeentulotuen hakijoista on haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän asiointivalmiutensa voivat olla heikentyneet. Toimeentulotuen toimeenpanossa tulisi varmistaa, että kaikki hakijat pääsevät oikeuksiinsa. Tuen hakijan tulee voida päätöksen perusteella arvioida oikeuksiansa toteutuminen, päätöksen lainmukaisuus ja muutoksenhaun tarve. Nämä seikat voivat jäädä arvioimatta, mikäli tuen hakija ei pääse selvyyteen saamansa päätöksen sisällöstä. Toisin sanoen, päätös ei ole riittävän laadukas.

Kartoitan seuraavassa perustoimeentulotukipäätösten laatuksymystä selvitysten, muutoksenhausta käytettävissä olevien tietojen, kuntien sosiaalitoimiin tehtyjen kyselyjen sekä ylimpien laillisuusvalvojen antamien ratkaisujen perusteella. Pidän silmällä asiointivalmiuksiltaan heikoimmassa asemassa olevien hakijoiden oikeuksiinsa pääsyä. Tarkasteluni ei ole tyhjentävä tai kattava kuvaus päätösten laatuun liittyvistä kysymyksistä. Tuon esille eräitä laillisuusvalvonassa ja tätä aloitetta selvitetessä esille nousseita seikkoja ja arvioin Kelan toimenpiteitä päätösten laadun kehittämiseksi.

Perustoimeentulotukipäätösten laatu

Muutoksenhaku

Kela on tehnyt vuosina 2017-2019 noin 1 700 000-1 900 000 perustoimeentulotukea koskevaa päätöstä vuosittain. Päätöksistä vain pieneen osaan haetaan oikaisua¹ ja vielä pienempään osaan muutosta hallinto-oikeudelta² ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta³. Tähän voi olla syynä se, että hakijat ovat olleet tyytyväisiä saamiinsa päätöksiin. Kysymys voi olla kuitenkin myös siitä, etteivät hakijat muista, esimerkiksi asiointivalmiuksiinsa liittyvistä, syistä hae päätöksiin muutosta.

Kelan selvityksen mukaan Oikaisuvaatimuskeskuksen vuonna 2017 ratkaisemista oikaisuvaatimuksista se hyväksyi osittain tai kokonaan noin 42 % ja vuosina 2018 ja 2019 noin 25-30 %. Näiden tietojen perusteella voi todeta, että etenkin vuonna 2017 Kelan aloittaessa perustoimeentulotukihakemusten käsittelemisen oikaisuvaatimukset olivat aiheellisia ja merkittävä osa päätöksistä myös muuttui oikaisuvaatimuksesta. Myös vuosina 2018 ja 2019 oikaisuvaatimuksia hyväksyttiin paljon: perustoimeentulotukea koskevista päätöksistä noin joka neljäs muuttui joiltakin osin. Kelan selvityksen perusteella suurin osa oikaisuvaatimuksista on koskenut menojen hyväksymistä tai tulojen huomioimista.

¹ Vuonna 2017 Oikaisuvaatimuskeskus antoi n. 12 800, vuonna 2018 (marraskuun loppuun) n. 21 800 ja vuonna 2019 n. 21 500 päätöstä oikaisuvaatimuksiin.

² Esimerkiksi vuonna 2019 hallinto-oikeudet antoivat 524 perustoimeentulotukea koskevaa päätöstä.

³ Korkeimmassa hallinto-oikeudessa Kelan perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä koskevia valituksia ratkaistiin 2-93 vuosina 2017-2019.

Kelan selvityksen mukaan vuosina 2017-2019 hallinto-oikeudet muuttivat Kelan perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä tai palauttivat asian uudelleen käsiteltäväksi 12,7-19 %:ssa käsittelemistään muutoksenhauista. Selvityksen mukaan muutettujen tai palautettujen päätösten määrä on kyseisellä ajanjaksolla vuosittain vähentynyt ollen vuonna 2019 alhaisin.

Muutoksenhakua koskevien lukujen perusteella päätösten laatua koskevia johtopäätöksiä tehtäessä on huomattava, että vaatimusten hyväksyminen muutoksenhakuvaiheessa (etenkin oikaisuvaatimusvaiheessa) ei sinänsä aina kerro alkuperäisen päätöksen laatuvirheestä, vaan voi perustua myös hakijan esittämään uuteen selvitykseen tai hakijan olosuhteissa tapahtuneeseen muutokseen. Kelan toimittamien tilastojen perusteella ei ole kuitenkaan arvioitavissa, kuinka suuri osuus päätöksistä muuttui näistä syistä muutoksenhaussa. Kela on selvityksessään todennut, että sen keräämistä muun muassa Oikaisuvaatimuskeskuksesta saaduista tilastoista ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä päätösten laadusta, koska tilastojen vaihteluun vaikuttavat useat eri seikat.

Oikeusministeriön toimeentulotukea koskevien tilastojen perusteella perustoimeentulotukea koskevat valitukset hallinto-oikeuksiin lisääntyivät vuonna 2018 91 % edelliseen vuoteen verrattuna ja valitusmäärät näyttivät jatkavan lisääntymistä myös vuonna 2019. Hallinto-oikeuksien käsittelemistä perustoimeentulotukea koskevista valituksista 17 %:ssa päätös muuttui vuonna 2018. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen mukaan muutettujen päätösten osuus vaikuttaisi viittaavan siihen, että hallinto-oikeuksiin päätyneistä valituksista yhä suurempi osa oli aiheellisia ja tutkimusta edellyttäviä.⁴

Kelan toimittamista muutoksenhakua koskevista tiedoista ei ole tehtävissä tarkempia tai seikkaperäisempiä johtopäätöksiä toimeentulotukipäätösten laadusta. Kelan toimittamista selvityksistä ei myöskään ilmene, että Kela olisi sellaista kokoavaa arviointia tehnyt, vaikka (ks. edellä Muutoksenhausta ja laillisuusvalvonnasta saatu tieto) se seuraakin päätösten käsittelyä muutoksenhakuasteissa. Muutoksenhausta saatavat tarkemmat tiedot ovat kuitenkin hyödyllinen tietolähde laadun kehittämisessä ja kannustan Kelaä kiinnittämään tähän enemmän huomiota. Erityisesti pitäisin tätä tarpeellisenä, kun tiedoista ilmenee, että valitukset ovat lisääntyneet jyrkästi vuonna 2018. Moni päätös myös muuttui muutoksenhaussa. Näin suuret muutokset herättävät kysymyksiä siitä, johtuvatko edellä mainitut seikat päätösten laadussa olevista puutteista.

Kelan laatutyöllä näyttää kuitenkin olleen vaikutusta: kuten edellä ilmeni, Oikaisuvaatimuskeskuksen hyväksymät oikaisuvaatimukset ovat vähentyneet merkittävästi vuodesta 2017 vuoteen

⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto; [Perustoimeentulotuen siirto Kelalle](#): Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa, Tuloksellisuustarkastuskertomus 1/2020, s. 50

2019. Samoin hallinto-oikeudet ovat muuttaneet tai palauttaneet toimeentulotukipäätöksiä samana aikana vuosittain vähemmän. Tilanteen kohentumiseen lienee laatutyön ohella vaikuttanut myös etuuskäsittelijöiden määrän lisääminen⁵ ja heidän kokemuksensa karttuminen.

Myönteisesti kehittyneistä tilastotiedoista huolimatta hallinto-oikeuksilta suoraan saamani palaute Kelan perustoimeentulotukea koskevien päätösten laadusta on ollut hyvinkin kriittistä. Tein vuosina 2018 ja 2019 hallinto-oikeuksiin laillisuusvalvontakäynnit, joissa yhtenä aiheena oli Kelan tekemien toimeentulotukipäätösten laatu. Hallinto-oikeuksissa Kelan perustoimeentulotukea koskevissa muutoksenhakuasioissa antamia lausuntoja pidettiin laadultaan heikkoina ja puutteellisina, eikä myöskään itse perustoimeentulotukea koskevien päätösten perusteluita pidetty tyydyttävänä. Ilmi tuli myös, ettei päätöksiä pidetty riittävän yksilöllisesti harkittuina. Kelan tekemien toimeentulotukipäätösten käsittelyä hallinto-oikeuksissa pidettiin myös työläämpänä kuin kuntien tekemien päätösten käsittelyä.⁶ Tämä on merkillepantavaa, koska Kela käsittelee perustoimeentulotukiasioita, jotka lähtökohtaisesti ovat yksinkertaisempia kuin kuntien käsittelemät täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevat asiat.

Kuntien sosiaalitoimen näkemyksiä

Päätösten laadun arvioimisessa erityisen merkityksellinen näkökulma on se, kuinka ymmärrettävinä ja selkeinä toimeentulotuen hakijat itse pitävät saamiaan päätöksiä ja se, kuinka paljon he tarvitsevat apua niiden ymmärtämiseen.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) syksyllä 2017 tekemien kuntien aikuissosiaalityön johtajille ja päälliköille sekä sosiaaliohjaajille ja -työntekijöille osoitettujen kyselyjen mukaan kuntien sosiaalityöntekijät käyttivät paljon aikaa Kelan perustoimeentulotukipäätösten selvittelyyn. Aikuissosiaalityön sosiaaliohjaajat ja -työntekijät pitivät Kelan päätöksiä ylipäänsä vaikeasti ymmärrettävinä, mutta erityisesti suomen- tai englanninkieltä taitamattomille suorastaan mahdottomina ymmärtää. Kyselyn mukaan sosiaalityöntekijöitä ja -ohjaajia tarvittiin auttamaan toimeentulotukihakemusten tekemisessä, mutta myös korjaamaan Kelan virheellisiä päätöksiä. Moni vastaaja totesi joutuvansa toimimaan asiakkaidensa asianajajina Kelan suuntaan, kun asiakkaalla ei ole kyvykkyyttä tai voimavaroja vaatia korjauksia virheellisiin päätöksiin.⁷

⁵ Vuonna 2017 alkuvaiheessa etuuskäsittelijöitä oli n. 600 ja vuoden 2019 loppuun mennessä 1064. Määrä lisääntyi vielä kevään 2020 aikana noin 100 etuuskäsittelijällä.

⁶ Esille tuli muun muassa Kelan yksittäisissä tapauksissa tekemät useat korjaus- ja oikaisupäätökset, jolloin hallinto-oikeuksissa voi olla työlästä selvittää, mihin valitus kohdistuu.

⁷ [Toimeentulotukiudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön](#): kuntakyselyn tuloksia, tutkimuksesta tiiviisti 7, maaliskuu/2018 ja [Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa](#): toimeentulotukiudistuksen kuntakyselyn tuloksia, tutkimuksista tiiviisti 12, toukokuu/2018

Kuntaliiton keväällä 2019 toteuttaman kyselyn mukaan kunnissa tehtiin edelleenkin paljon perustoimeentulotukeen liittyvää työtä. Asiakkaat tarvitsivat apua muun muassa perustoimeentulotuen hakemisessa, päätösten tulkinnaissa ja virheellisten päätösten oikaisemisessa. Kyselyn mukaan asiakkaan niin sanottuun edunvalvontatyöhön, kuten Kelan päätösten tarkistamiseen, kului paljon työaikaa ja sosiaalialan ammattilainen toimi usein Kelan ja asiakkaan välissä tulkina.⁸

Vuoden 2019 sosiaalibarometrissa selvitettiin sitä, kuinka paljon kunnan sosiaalityöntekijät käyttivät työaikaansa perustoimeentulotuen hakemiseen, lisäselvityksiin sekä päätösten selventämiseen tai oikaisuun liittyviin tehtäviin. Tehdyn kyselyn mukaan 81 %:lla työntekijöistä kului viikoittain työaikaa Kelan perustoimeentulotukeen liittyviin tehtäviin. Useimpia sosiaalityöntekijöitä työllisti asiakkaiden avustaminen tuen hakemisessa, mutta lähes yhtä useita työllistivät perustoimeentulotukea koskevien päätösten läpikäyminen asiakkaiden kanssa ja tukea koskevien lausuntojen ja lisäselvitysten tekeminen (73-74 %). Virheellisten perustoimeentulotukea koskevien päätösten oikaisemiseen osallistui puolestaan viikoittain noin 68 % vastanneista sosiaalityöntekijöistä. Saman selvityksen mukaan sosiaalityöntekijöistä 70 % koki Kelan toimihenkilöiden sosiaalityön asiantuntemuksen riittämättömäksi, vaikka toimeentulotukilaki sisältää harkintaa edellyttäviä säännöksiä ja harkinta puolestaan edellyttää sosiaalityön osaamista.⁹

THL:n keväällä 2020 tekemän selvityksen, joka pohjautui vuosina 2017 ja 2019 tehdyistä kyselyistä saatuun aineistoon, mukaan perustoimeentulotukeen liittyvät kysymykset työllistävät edelleen huomattavasti kuntien sosiaalihuollon asiakastyössä ja kolmen Kelan vakuutuspiirin alueella oli lisääntynyt niiden kuntien osuus, joiden arvion mukaan perustoimeentulotuen kysymykseen kuluu liikaa aikaa. Saman selvityksen mukaan selkeä perustoimeentulotukipäätös, joka pääsääntöisesti tarvitaan ennen kuin kunnasta voidaan myöntää toimeentulotukea, helpottaa toimeentulotuen käsittelyä kunnassa.¹⁰

Edellä selostettujen kyselyjen ja selvitysten tiedot ovat huolestuttavia ja kertovat todellisesta ongelmasta. Vaikuttaa siltä, että osa perustoimeentulotuen hakijoista tarvitsee apua ja tukea Kelalta saamiensa päätösten ymmärtämiseen ja niiden oikaisemiseen. Myös Kelan selvityksen mukaan sen suorittamassa Pora-valvonnassa oli havaittu, että huomiota tulisi kiinnittää päätösten perusteluihin ja niiden ymmärrettävyyteen. Avun ja tuen antaminen on silti merkittävästi jäänyt tai palautunut kunnan sosiaalitoimen vastuulle, vaikka itse päätösten tekeminen onkin siirtynyt Kelalle. Kuntien sosiaalitoimet kannattelevat Kelan vastuulle siirtyneitä perustoimeentulotuen asiakkaita.

⁸ Suomen Kuntaliiton julkaisusarja; [Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018](#)

⁹ [Sosiaalibarometri 2019](#), s. 98, 101-102

¹⁰ THL: [Viimesijainen turva toimeentulotuki uudistuksen jälkeen](#): kuntien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan kanssa, Tutkimuksesta tiiviisti 28/2020

Uudistuksen on arvioitu kohdelleen hankalimmin heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä ja vaikeuttaneen niiden henkilöiden asiointia, jotka tarvitsisivat tuen hakemiseen paljon henkilökohtaista tukea ja ohjausta.¹¹ Syynä siihen, että kunnissa tehdään perustoimeentulotukeen liittyviä tehtäviä, on pidetty myös Kelan palvelupisteverkoston karsimista. Henkilökohtaista palvelua tarvitsevat ja sähköiseen asiointiin kykenemättömät henkilöt hakevat perustoimeentulotukeen liityvää palvelua kuntien sosiaalihuollosta, kun Kelan palvelupisteitä on vähemmän.¹² He siis näyttävät turvautuvan kuntien sosiaalihuollon apuun päästäkseen Kelan vastuulle kuuluvan perustoimeentulotuen toimeenpanossa oikeuksiinsa.

On selvää, että uudistuksen tarkoituksena ei ole ollut pitää kuntien sosiaalitoimea näin merkittävästi osallisena edelleenkin perustoimeentulotuen toimeenpanossa, puhumattakaan siitä, että uudistuksella vaikeutettaisiin heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuksista

Pieni osa perustoimeentulotukea koskevista asioista päättyy ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavaksi kanteluina. Vaikka kanteluista ilmenevää ei voi sellaisenaan yleistää, eivät laillisuusvalvojen arvioitavaksi tulevat kysymykset ole kuitenkaan ainutlaatuisia. Ne voivat kertoa yksittäisten esimerkkien kautta yleisemmistä ilmiöistä ja niiden perusteella voi siten saada käsityksen toimeentulotukipäätösten laatua koskevista kysymyksistä.

Laillisuusvalvojan toimenpiteiden, kuten moitteiden, kohteiksi päätynee lähinnä sellaisia tilanteita, joissa hakemuksen käsittelyssä on ollut selkeitä puutteita tai virheitä. Myös vähäisemmät virheellisyydet ja puutteet selvitetään laillisuusvalvonnassa ja vaikka ne eivät johtaisikaan toimenpiteisiin, eivät ne ole sen merkityksettömmämpiä. Ne välittävät laillisuusvalvojalle tietoa muun muassa hallinnon asiakkaan kokemuksista asioinnista Kelan kanssa, sen tiedotuksen onnistumisesta tai asiakkaiden käsityksistä oikeuksistaan.

Siihen, mistä asioista kannellaan, vaikuttavat useat seikat, kuten hakijoiden tietoisuus oikeuksistaan sekä asiointivalmiudet. Siten se, mitä edellä todettiin tekijöistä, jotka vaikuttavat päätösten ohjautumiseen muutoksenhakuun, pätee jossain määrin myös kanteluihin eivätkä hakijoiden oikeuksiin kohdistuneet loukkaukset välttämättä päädy laillisuusvalvojen arvioitaviksi. Toki on muistettava, että kanteluiden tekemisen kynnyks on hyvin matala, koska se on maksutonta ja epämuodollista.

Laillisuusvalvojat arvioivat menettelyllisiä, tuomioistuimet myös sisällöllisiä kysymyksiä. Erilaisesta tehtävästä ja näkökulmasta huolimatta samoja ongelmia ilmenee sekä laillisuusvalvonnassa että muutoksenhaussa.

¹¹ Ks. viite 7.

¹² Ks. viite 8.

Vuonna 2017 laillisuusvalvonnassa oli erityisesti esillä perustoimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyn viipyminen.¹³ Vuosina 2017-2019 perustoimeentulotukea koskevat ylimpien laillisuusvalvojen antamat ratkaisut koskivat lisäksi muun muassa puutteita hakemuksissa esitettyihin vaatimuksiin vastaamisissa, asian ratkaisemista hakemuksessa esitettyjä vaatimuksia laajemmin, päätösten perustelujen puutteellisuutta, huolellisuutta hakemusten käsittelyssä (muun muassa selvitysten käsittely), yksilökohtaisen harkinnan puuttumista, normilaskelmien puutteellisuutta, tarpeettoman lisäselvityksen pyytämistä, neuvontaa, luottamuksen suojaa, oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyistä, saamenkielisiä palvelujen saatavuutta, korjauspyynnöistä aiheutuvia viivästyksiä ja menojen korvattavuutta.¹⁴

Vuonna 2020 ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoissa on ollut kysymys muun muassa huolimattomuudesta ja puutteista asian selvittämisessä, hakijan tarvitsemien lääkkeiden saamisen varmistamisesta, kiireellisen asioinnin kanavista, huolellisuudesta päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa, viipymisestä, tulojen vyöryttämisestä, maksusitoumuksen voimassaoloajasta, hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskevan päätöksen täytäntöönpanosta ja saamenkielisten oikeuksista kiireellisen toimeentulotuen hakemisessa.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa viime vuosina käsitellyt perustoimeentulotukiasioiden käsittelyn eri vaiheissa (etuuden hakemisesta muutoksenhakuun) ilmenneet puutteet ja virheet ovat liittyneet hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin. Ne ovat siten lähtökohtaisesti olleet vakavia hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta.

Arviointi

Kelan toimenpiteet perustoimeentulotukea koskevien päätösten laadun kehittämiseksi

Kuten edellä on Kelan selvitykseen viitaten selostettu, Kelalla on käytössään useita erilaisia sisäisiä keinoja päätösten laadun ja ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden seuraamiseksi ja valvomiseksi sekä menettelytapojensa kehittämiseksi. Vaikuttaa myös siltä, että Kela hyödynää tässä tarkoituksessa eri lähteistä (sisäinen valvonta ja seuranta, muutoksenhaku, laillisuusvalvojat, tutkimukset, tilastot, asiakkaat, yhteistyökumppanit) saatavaa tietoa. Selvityksen perusteella saatuja tietoja käytetään paitsi etuuskäsittelijäkohtaisesti myös yleisemmin ohjauk-

¹³ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi alkuvuonna 2017 Kelalle 36 huomautusta ja kiinnitti vuoden aikana sadoissa päätöksissä Kelan huomiota lainmukaiseen menettelyyn käsittelyn viivästymisen vuoksi. Lisäksi apulaisoikeusasiamies esitti Kelalle hyvityksen suorittamista niille asiakkaille, joille oli aiheutunut taloudellista vahinkoa, haittaa tai vaivannäköä Kelan lainvastaisen menettelystä. [Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017](#), s. 219

¹⁴ Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vuosikertomukset vuodelta 2017, 2018 ja 2019 <https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/oikeuskanslerin-kertomuscopy/>, <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/toimintakertomukset>

sessä. Kelan selvityksen perusteella etuuskäsittelystä saatu tieto saadaan osin nopeasti käyttöön ratkaisutyön laadun parantamiseksi. Kelalla on käytettävissään myös asiantuntijuutta etuustyön tukena.

Kela käyttää selvityksensä mukaan kokeneempia etuuskäsittelijöitä työhön perehdytyksessä ja perehdytys on eriytetty etuuskäsittelijöiden taustasta riippuen. Perehdytettävien työtä seurataan yksilöllisesti määräytyvä aika ja perehdytyksen lisäksi etuuskäsittelijöiden osaamista vahvistetaan tarpeenmukaisilla koulutuksilla.

Kelan toimihenkilöt ry:n Kelan johdolle osoittaman kirjoituksen jälkeen Kelassa ryhdyttiin selvittämään ja ratkaisemaan kirjoituksessa esitettyjä ongelmia. Kelan toimihenkilöt ry totesi oikeuskanslerinvirastolle antamassaan lausunnossa päätösten laadun seurannan, sisäisen valvonnan ja työskentelyn havainnoinnin olevan hyvin järjestettyä ja niiden parantavan päätösten laatua. Kelan toimihenkilöt ry siis katsoo Kelan toimien olleen ainakin ensi vaiheessa vaikuttavia. Toimenpiteiden vaikuttavuuden perusteellisempi arviointi on toki mahdollista vasta kokemuksien ja havaintojen hiljalleen karttuessa.

Kelan toimihenkilöt ry on sekä Kelan johdolle osoittamassaan kirjoituksessa että minulle antamassaan lausunnossa todennut huolensa muun muassa riittävästä resursseista ja työntekijöiden jaksamisesta. Uudistuksen alkuvaiheessa vuonna 2017 tapahtuneen perustoimeentulotukihakemusten ruuhkautumisen syynä on pidetty muun muassa sitä, että toimeentulotuen erityispiirteitä (esimerkiksi harkinnanvaraisuus) ei ymmärretty riittävästi eikä henkilöstöä ollut riittävästi.¹⁵ Kelan toimihenkilöt ry on muun muassa todennut, että resurssien siirtäminen perustoimeentulotuen käsittelemiseen pidentää muiden etuuksien käsittelyaikaa ja vastaavasti resurssien kohdentaminen toimeentulotuen tukitoimiin vähentää muihin etuuksiin kohdistuvaa kehitystyötä. Vaikuttaa siltä, että resurssien niukkuus on toistuvasti esillä oleva ja eri yhteyksissä vaikuttava kysymys.¹⁶

Kelan selvityksen mukaan toimeentulotukea käsittelevien työntekijöiden sairauspoissaoloprosentti on vuosina 2017-2019 (vuoden 2019 osalta tammi-huhtikuu) ollut alhaisempi tai sama (vuosi 2019) kuin koko Kelan henkilökunnan sairauspoissaoloprosentti vastaavana aikana. Toimeentulotukea käsittelevien työntekijöiden jaksamiseen liittyvät ongelmat eivät näytä ainakaan muuhun henkilökuntaan verrattuna ilmenevän korkeampana tilastoituna sairastavuutena.

¹⁵ [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan](#), Kelan sisäinen arviointi 2017, s. 27-28

¹⁶ Kelan selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten ruuhkautuminen ja käsittelypaineet ovat voineet vaikuttaa myös toimeentulotuen hakijoiden sosiaalityön tarpeen tunnistamiseen, johon myös Kelan toimihenkilöt ry on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota.

Kelan selvityksen mukaan se rekrytoi noin 100 uutta perustoimeentulotuen etuuskäsittelijää kevään 2020 aikana koronavirusepidemian vuoksi. Kyseinen rekrytointi ei kuitenkaan liene suoraan vaikuttanut yleiseen resurssien riittävyyteen, koska rekrytointi on toteutettu epidemiasta oletetusti aiheutuvan toimeentulotukihakemusten lisääntymisen vuoksi. Perustoimeentulotuen tarpeen onkin todettu epidemian taloudellisten vaikutusten vuoksi lisääntyneen.¹⁷

Vuonna 2017 Kelassa aloitti hieman alle 600 perustoimeentulotuen etuuskäsittelijää. Vuoden 2019 lopussa käsittelijöitä oli jo melkein kaksinkertainen määrä (1067). Kelan toimihenkilöt ry:n lausunnon mukaan etuuskäsittelijöiden määrällisenä tavoitteena on 15 ratkaisua/käsittelijä päivässä. Yhdistyksen Kelan johdolle osoittaman kirjeen mukaan työajanraportoinnin perusteella tehtyjen laskelmien mukaan todellisuudessa käsittelijä kykenee tekemään keskimäärin 8-9 päätöstä päivässä. Selvityksen perusteella on ilmeistä, että perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan tarvittavien etuuskäsittelijöiden määrä oli selkeästi alimitoitettu. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella vaikuttaa myös siltä, että päätösten määrällinen tavoite käsittelijää kohden on ollut varsin korkea ja ilmeisesti epäsuhtainen todelliseen tilanteeseen nähden, vaikka tilanne lisärekrytointien myötä on ilmeisesti jossain määrin kohentunut. Huomioitava on, että perustoimeentulotukipäätösten määrä on samanaikaisesti lisääntynyt vuodesta 2017 vuosiin 2018-2019, jolloin päätösten määrä on käytettävissäni olevien tietojen perusteella ollut lähes saman suuruinen.

Henkilöstöresurssien vähäisyys erityisesti yhdessä lakisääteisen käsittelyajan kanssa voi johtaa paineiseen työskentelyyn, joka puolestaan voi vaikuttaa päätöksenteon laatuun. Kela on selvityksessään todennutkin, että joissakin tilanteissa toimeentulotukihakemusten käsitellyssä on käsittelyaikojen priorisointi voinut heikentää päätösten laatua. Resurssien vähäisyys voi vaikuttaa myös laatua koskevaan kehitystyöhön. Kelan toimihenkilöt ry:n lausunnosta on pääteltävissä, että resurssien niukkuus vaikuttaa myös etuuskäsittelijöiden perehdytykseen, sillä lausunnossa on mainittu perehdytyksen kehityskohteena se, että perehdyttäjäille varattaisiin riittävästi aikaa perehdytykseen.

Useat ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisussa ilmenneet päätöksentekoa koskevat puutteet (esimerkiksi huolimattomuus asian selvittämisessä tai päätöksenteossa) voivat syntyä kiireisessä työskentelyssä. Paineinen työtilanne ei lähtökohtaisesti myöskään edesauta uuden oppimista ja omaksumista, jota Kelan selvityksessään esille tuoma osaamisen jatkuva kehittäminen edellyttää.

¹⁷ [Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen](#), Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 14/2020, s. 4, 105-106

Perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä tehdään vuosittain paljon. Erityisesti paineisessa työtilanteessa on silloin olemassa riski, ettei päätösten tapauskohtaiseen arvioimiseen, perustelemiseen ja kielelliseen ymmärrettävyyteen kiinnitetä riittävästi huomiota silloinkaan, kun sille olisi erityistä tarvetta (esimerkiksi aiemmasta ratkaisulinjasta poikkeavat ratkaisut).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa ([PeVL 49/2017 vp](#), [PeVL 35/2005 vp](#)). Perustoimeentulotukea koskevissa päätöksissä ei toki ole kysymys automaattisesta päätöksenteosta, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnoista käy ilmi se yleisempi lähtökohta, että hyvän hallinnon vaatimusten ja oikeusturvan, mikä tarkoittaa muun muassa laadukasta päätöksentekoa, on toteuduttava riippumatta päätösten teknisestä toteutustavasta tai määrästä.

Kela on selvityksensä mukaan ryhtynyt Kelan toimihenkilöt ry:n kirjeen perusteella selvittämään päätöksentekoon käytettävissä olevan ajan vaikutusta ratkaisujen oikeellisuuteen ja päätösten määriin. Pidän tätä oikeana toimenpiteenä, mutta korostan, että perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteon ja laadun kehittämistyössä sen tulee olla jatkuvan huomion kohteena.

Päätösten ymmärrettävyyttä koskevia laillisuusvalvontaratkaisuja

Ratkaisussa [OKV/2081/1/2018](#) oli kysymys kantelijasta, jonka terveydentila oli heikko ja joka oli joutunut hoitamaan useita kertoja yli puolen vuoden ajan erityisesti lääkekustannustensa korvaamista koskevaa asiaa. Kela ei ollut ottanut perustoimeentulotukea koskevissa päätöksissään kantaa siihen eikä perustellut sitä, miksi kantelija ei saanut perustoimeentulotukea tiettyihin lääkevalmisteisiin. Kantelijan asian käsittelyssä oli tapahtunut useita muitakin virheitä ja hänen oli täytynyt poikkeuksellisen sitkeästi ja aktiivisesti pyrkiä pääsemään oikeuksiinsa, mikä oli hänen terveydentilansa huomioiden ollut kohtuutonta.

Puutteellisista perusteluista oli kysymys myös asiassa [OKV/11/1/2018](#). Kantelija oli hakenut perustoimeentulotukea lääkkeeseen ja asiaa oli Kelassa käsitelty asiantuntijalääkäri. Tämän lisäksi sitä oli käsitelty asiantuntijaryhmässä, mutta kyseisiä seikkoja eikä kyseisten arvioiden sisältöä tai vaikutusta ratkaisuun ollut käsitelty perustoimeentulotukea koskevassa päätöksessä. Päätöksestä ei myöskään ilmennyt kantelijan esittämän selvityksen vaikutus ratkaisuun ja päätöksen perusteluissa oli ainoastaan yleinen kannanotto kyseisistä lääkkeistä eikä kantelijaa koskevia yksilöllisiä seikkoja.

Toimeentulotukea koskevan hakemuksen puutteellisesta ratkaisemisesta ja perustelemisesta oli kysymys myös asiassa [OKV/2168/1/2017](#). Ratkaisussa [OKV/1560/10/2020](#) arvosteltiin myös asian puutteellista selvittämistä.

Perusteluissa olevien puutteiden lisäksi päätösten ymmärrettävyyttä heikentävät myös kieliopillisesti virheelliset tai vaikeat ilmaisut. Asiassa [OKV/250/10/2020](#) oli kysymys muun ohella siitä, että perustoimeentulotukea koskevassa päätöksessä oleva perustelu, joka koski toimeentulotukihakemuksen hylkäämistä tietyltä ajanjaksolta, oli ilmaistu niin vaikeasti ja kieliopillisestikin virheellisesti, ettei se ollut ymmärrettävä. Päätöksessä oli myös ratkaisun perusteluja sisällytetty päätöksen ratkaisua koskevaan osaan, mikä vaikeutti ratkaisun ymmärtämistä.

Hallintolain perusteluvelvollisuutta koskevat säännökset velvoittavat tapauskohtaiseen perustelemiseen ja toimeentulotukilain säännökset yksilölliseen tarveharkintaan. Sen vuoksi toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa tulisi huolehtia siitä, ettei päätöksiin esimerkiksi sisältyisi yksilöityyn asiaan liittymättömiä niin sanottuja vakiolausekkeita tai kaavamaisia ohjeita siten, että ne hämärtävät päätöksen ymmärrettävyyttä ja voivat aiheuttaa epäilyn hakemuksen yksilöllisestä käsittelystä. Esimerkiksi edellä mainitussa asiassa (OKV/11/1/2018) kantelijaa oli ohjattu hakeutumaan julkiseen terveydenhuoltoon, vaikka hän jo oli julkisen terveydenhuollon asiakas.

Johtopäätökset

Otin tässä päätöksessä arvioidun asian omasta aloitteestani tutkittavakseni, kun laillisuusvalvonnassa kertyneet ja Kelan toimihenkilöt ry:n Kelan johdolle osoittamasta kirjeestä ilmenevät tiedot herättivät huolen perustoimeentulotukipäätösten laadusta ja sen perusteella perustoimeentulotukeen oikeutettujen ihmisten perusoikeuksien toteutumisesta.

Selvitettäviä kysymyksiä olivat muun muassa, miten toimeentulotukipäätösten laatua ylipäätään voisi arvioida, mihin toimenpiteisiin Kela on edellä mainitun kirjeen perusteella ryhtynyt ja miten perustoimeentulotukitehtävän siirtoon liittyviin laatuongelmiin on vastattu. En kuitenkaan tutkinut perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä sisällöllisesti tässä yhteydessä, koska päätösten suuren määrän vuoksi laajaa sisällöllistä arviointia ei laillisuusvalvonnallisesti ollut mahdollista tehdä.

Toimeentulotuki turvaa perustuslain 19 §:ssä säädettyjä ihmisarvoisen elämän keskeisiä edellytyksiä. Perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskeva säännös tarkoittaa muun ohella laadukkaita hallintopäätöksiä, jotka täyttävät toimeentulotukilain asettamat ja päätöksentekoa tarkentavat hallintolain 9, 44 ja 45 §:ssä säädetyt vaatimukset. Julkisen vallan ja Kelan sen edustajana on perustuslain 22 §:n perusteella turvattava edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisarvoista elämää turvaava laadukas päätös perustoimeentulotuesta koostuu useista tekijöistä: päätös on annettu viivytyksettä, on kielellisesti selkeä, asiallisesti virheetön, johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus, josta ilmenee selkeästi ratkaisu ja sen perustelut. Päätöksen perusteella tulee kyetä arvioimaan sen lainmukaisuus. Monien toimeentulotuen hakijoiden asiointivalmiudet ovat heikot ja heidän elämäntilanteensa muutoinkin vaikea. Päätöksiä ja niiden tekoprosessia tulee edellä mainittujen velvoitteiden toteuttamiseksi arvioida myös näiden ihmisten oikeuksien turvaamisen ja toteutumisen näkökulmasta.

Hallintolaki velvoittaa viranomaista järjestämään asian käsittelyn siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Kaikkeen hallintotoimintaan liittyy viranomaisen velvollisuus jatkuvasti arvioida toimintaansa näiden periaatteiden toimeenpanemiseksi ja kiinnittää palveluita tuottaessa huomiota hallinnossa asioiden tarpeisiin.

Kelan itsensä suorittama laadunvalvonta on toimeentulotukiasioissa tavanomaistakin tärkeämpää. Viittaan jo edellä toteamaani toimeentulotuen keskeiseen merkitykseen perusoikeuksien toteutumisen kannalta samoin kuin siihen, että osa toimeentulotuen asiakkaista on haavoittuvassa tai jopa erityisen haavoittuvassa asemassa.

Kela on selvityksissään tuonut esille toimiaan mainittujen velvoitteiden toteuttamisessa. Toimista välittyy järjestelmällisyys sekä monipuolinen ja aktiivinen kehittämisspyrkimys. Tätä kuvastaa muun muassa ripeä ja vakava reagointi Kelan toimihenkilöt ry:n esittämiin huoliin. Perustoimeentulotuen siirtoa koskevan uudistuksen toimeenpano oli myös erittäin vaativaa ja siihen sisältyi paljon kriittisiä tekijöitä – kuten sosiaalihuollon tarpeen tunnistaminen – joiden käsittely ja joihin kohdistuva kehitystyö jatkuu.

Kelan onnistumista laatutyössään on vaikea objektiivisesti mitata, mutta yksi mittari on muutoksenhaun ja siinä oikaistujen tai muutoin muutettujen tai korjattujen päätösten määrät. Näiden kehitys on ollut myönteistä. Mutta kuten tässä päätöksessä on todettu, tällaisten päätösten osuus on murto-osa kaikista päätöksistä ja muutoksenhakua koskevia tilastoja on ylipäättään vaikea tulkita laadullisesta näkökulmasta.

Myönteisistä toimista ja tuloksista huolimatta kehitettävää kuitenkin vielä on. Tätä kuvastavat esimerkiksi tässä päätöksessä mainitut laillisuusvalvonnassa esillä olleet tapaukset sekä hallinto-oikeuksista valvontakäynneillä saamani ja kuntien sosiaalihuollossa työskenteleville tehdyistä kyselyistä ilmenevät tiedot.

Erityisesti kyselyissä kuntien sosiaalitoimen esittämät näkemykset Kela-siirtoa koskevan uudistuksen tosiasiallisesta toteutumisesta herättävät huolta. Kuntien sosiaalitoimen edustajien arvio esimerkiksi hakijan kannalta keskeisestä Kelan toimeentulotukipäätösten ymmärrettävyydestä

on varsin kriittinen. Tämä näkemys ei näytä juurikaan muuttuneen edellä viitatuissa vuosina 2017-2020 tehdyissä kyselyissä ja selvityksissä.

Laillisuusvalvontatyössä tekemieni havaintojen ja edellä selostettujen eri lähteistä kerättyjen tietojen perusteella perustoimeentulotukea koskevien päätösten tulisi olla selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä. Tavoitteena tulisi olla, että kaikki tuen hakijat voivat saada päätöksestään selvyyden ja kykenevät arvioimaan sen lainmukaisuuden. Tämä näyttäisi edellyttävän huomion kiinnittämistä muun muassa paitsi päätösten tarpeen mukaiseen yksilölliseen ja ymmärrettävään perustelemiseen, päätösten rakenteeseen ja niissä käytettyyn kieleen. On tietenkin selvää, että päätösten määrä asettaa päätöksenteolle omat vaatimuksensa, mutta yksittäiselle hakijalle kysymys on aina hänen omasta, yksilöllisestä asiastaan ja viime kädessä hänen keskeisistä perusoikeuksistaan.

Toimeentulotuen hakijoiden osallistaminen ja kuuleminen toteuttavat hallintolain 7 §:ssä säädettyä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Kela on jo aiemmin hyödyntänyt toimintansa kehittämisessä asiakasraateja. Muun muassa vuonna 2017 Kela selvitti asiakasraadilla avulla tarvetta kehittää toimeentulotukiasioiden käsittelyä. Asiakasraati toi tuolloin esiin kehittämiskohteita, jotka koskivat tarvetta lisätä henkilökuntaa sekä saada selkeitä ja perusteltuja päätöksiä. Asiakkaiden osallistamisen vahvistamisessa ja sen systematisoinnissa olisi varmasti vielä tehtävää ja osallistaminen olisi myös toimeentulopäätösten laadun kehittämisessä hyödyllinen työkalu.

Muutoksenhaussa on myös nähtävissä asiakasnäkökulma. Viittaankin tässä yhteydessä edellä käsiteltyyn lisääntyneeseen muutoksenhaun ja muutoksenhaussa muuttuneiden päätösten ilmiöön sekä sen syiden yleisempään analysointitarpeeseen.

Edellä mainitusta näkökulmasta tapahtuvasta päätösten laatua ja ymmärrettävyyttä koskevasta kehitystyöstä hyötyisivät kaikki perustoimeentulotuen hakijat.

Päätöksenteon laadun eri tekijöiden toteutumiseen vaikuttavat muun ohella niukat resurssit ja sen mukanaan tuoma työn paineisuus. Nähdäkseni Kelan tulisi kehitystyössään kiinnittää jatkuvasti huomiota myös resurssien vaikutukseen. Kelan toimihenkilöt ry:n kirje oli tästä tärkeä muistutus.

Kelan sisäisen laadunvalvonnan ohella on yleisemmin laillisuusvalvonnan näkökulmasta syytä nostaa esille eräs laadun valvontaa koskeva olennainen seikka. Perustoimeentulotukiasioiden siirryttyä kunnilta Kelalle myös tuen toimeenpanon valvonta muuttui. Aiemmin aluehallintovirastot ulkopuolisina, riippumattomina ja sosiaalihuollon valvontaan erikoistuneina tahoina valvoivat oma-aloitteisesti kuntia perustoimeentulotukiasioissa, esimerkiksi seuraamalla toimeentulotuki päätösten käsittelyaikoja ja ryhtymällä viivästytilanteissa tuntuviinkin toimiin, ja myös niille

osoitettujen kanteluiden perusteella. Valvonnan rakenne ja vastuu olivat selkeitä. Toimeentulotuen luonne sosiaalihuoltoon kuuluvana etuutena ei muuttunut Kela-siirron myötä, mutta aluehallintovirastot eivät kuitenkaan valvo Kelan toimintaa. Perustoimeentulotuen toimeenpanon valvonta on siten Kelan itsensä vastuulla.

Kelassa toimeentulotukipäätösten laadun varmistuksesta vastaa Lakiyksikössä osaamiskeskus (Toimeentuloturvaetuksien osaamiskeskus) ja sen toimeentulotukiryhmä. Osaamiskeskuksen alaisuuteen kuuluu myös oikaisuvaatimukset ja muut toimeentulotuen muutoksenhakuun liittyvät asiat käsittelevä Oikaisuvaatimuskeskus. Osaamiskeskuksen toimeentulotukiryhmän ja Oikaisuvaatimuskeskuksen tärkeimpiin tehtäviin kuuluu laadun varmistaminen perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Kelan verkkosivujen mukaan Oikaisuvaatimuskeskus on Kelan muusta etuusratkaisutoiminnasta erillinen yksikkö.

Sosiaalihuoltoa ja sen toimijoita yleisesti valvovana tahona aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltaa valvoa perustoimeentulotuen toimeenpanoa Kelassa. Näin ollen perustoimeentulotuen laatua ei ole järjestelmällisesti ja läpinäkyvästi valvomassa ylipäätään ulkopuolista tahoa. Toki on ylimmät laillisuusvalvojat, mutta tällainen tehtävä kuuluu niille vain toissijaisesti. Kelan toimintaa valvovat Kelan valtuutetut, jotka valvontatehtävässään huomioivat muun muassa palvelujen laadun.¹⁸ Valtuutetut eivät kuitenkaan käsittele kanteluita eikä valtuutettujen toiminta ole perinteistä sosiaalihuollon palvelujen tuottamisen ja laadun valvontaa.

Pitäisinkin tärkeänä arvioida, miten perustoimeentulotukipäätösten laadun erillistä, itsenäistä ja läpinäkyvää valvontaa voitaisiin Kelassa vahvistaa, jolloin Kelan sisällä olisi vahvemmin ulkopuolinen, mutta asiantunteva ja riippumaton päätösten laatua arvioiva toimija. Tämä voisi koskea myös määräaikaisten valvontaa.

Toimenpiteet

Saatan perustoimeentulotukea koskevien päätösten laadusta ja laadun sekä päätöksenteon kehittämisen tarpeista esittämäni näkemykset Kelan tietoon. Pyydän Kelaä ilmoittamaan viimeistään 31.5.2021 toimenpiteistään, joihin päätöksessäni esille nostamani seikat ovat mahdollisesti antaneet aiheita.

Toimitan päätökseni tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle, joka on asettanut työryhmän valmistelemaan toimeentulotuen uudistusta.

Lisäksi toimitan päätökseni tiedoksi Kelan toimintaa valvoville Kelan valtuutetuille.

¹⁸ [Selvityksessä Kansaneläkelaitoksen asemasta ja hallinnosta](#) (s. 13) valtuutettujen tehtäviksi on katsottu voitavan yleisesti määritellä laitoksen toiminnan kaikkien ulottuvuuksien valvonta, taloudenhoidon edellytysten luominen sekä talouden ja toiminnan tarkastaminen ja vahvistaminen. Tehtäviin kuuluu myös laitoksen palvelukyvyn ja etuudensaajien kohtelun arviointi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen