

Lausunto

30.05.2022

Asia: VN/650/2022

## **Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

ASIA: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

Esitän lausuntonani seuraavan.

#### 1 YLEISTÄ

Toimeentulotukilain uudistuksessa (HE 358/2014, L 815/2015) perustoimeentulotuki siirtyi Kansaneläkelaitoksen vastuulle vuoden 2017 alusta lukien. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyivät edelleen kuntien vastuulla. Toimeentulotuki on näin edelleen osa sosiaalihuollon kokonaisuutta, joka tulee mielestäni johdonmukaisesti ja läpileikkaavana huomioida mahdollisissa säädösmuutoksissa.

Kuten luonnoksen yleisperusteluissakin on todettu hyväksyessään toimeentulotukilain uudistuksen (ns. Kela-siirron) eduskunta sisällytti vastaukseensa (EV 374/2014) seuraavat kaksi lausumaa:

1. Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen keston ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.

2. Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.

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

Mielestäni käsillä olevaa esitystä ei voida käsittää ja kutsua toimeentulotukilain kokonaisuudistukseksi.

Esitys sisältää selkeyttäviä säännöksiä ja parannuksia toimeentulotukilain asiakkaan oikeuksia ja viranomaisyhteistyötä koskeviin pykäliin. Kokonaisuudistus olisi kuitenkin edellyttänyt useassa kohdassa voimassa olevien toimeentulotukilain säännösten kriittistäkin tarkastelua erityisesti tällaisessa kahden toimijan tilanteessa.

Käsiteltävänäni olevissa useissa kanteluissa ja oikeusasiamiehen kansliaan tulleissa yhteydenotoissa on kerrottu, että toimeentulotukiasiakkaita on ”palloteltu” Kelan ja kunnan välillä. Kunnat ovat saattaneet kieltäytyä käsittelemästä asiakkaan hakemusta ja ohjanneet asiakkaan asioimaan Kelassa samalla, kun Kela on arvioinut kyseisen asian kuuluvan kunnan ratkaistavaksi. Perustoimeentulon ja täydentävän toimeentulotuen erot ja rajapinnat eivät aina ole selkeitä Kelan ja kunnan työntekijöille.

Kela-siirron valmistelun aikana annetuissa oikeusasiamiehen kanslian kannanotoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, että toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että Kela ja kunnat tekevät hyvää yhteistyötä toimeentulotuen hakemiseen ja toimeentulotukilain soveltamiseen liittyvissä asioissa.

Tietojen luovuttamista ja saantia koskevat esitykset samoin kuin esimerkiksi sosiaalityön lausuntojen huomioiminen Kelan päätöksenteossa edistävät osaltaan asiakkaan etujenkin mukaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Jatkovalmistelussa Kelan ja tulevien hyvinvointialueiden välisiä yhteistyöedellytyksiä ja -mahdollisuuksia olisi nähdäkseni perusteltua arvioida vielä tarkemmin.

Lapsen edun ja perheen perusoikeuksien toteutumisen kannalta pidän keskeisenä puutteena sitä, ettei esityksessä ole lainkaan arvioitu voimassa olevan lain 9 §:ään sisältyvää sääntelyä perusosan suuruudesta ja tästä sääntelystä aiheutuneita tiedossa olevia ongelmia. Perusosan suuruus vaikuttaa suoraan siihen, minkälaisia taloudellisia valintoja lapsiperheillä on ylipäättään mahdollista tehdä. Lapsiperheitten taloudellinen ahdinko saattaa osaltaan johtaa sosiaalihuoltolaissa tai lastensuojelulaissa tarkoitettujen palvelujen ja tuen järjestämiseen.

Säännökset ovat osin uusia kuitenkin vain niin, että voimassa olevasta laista on siirrelty momentteja eri pykäliin. Tämä on johtanut siihen, että voimassa olevan toimeentulotukilain systematiikkaa on muutettu ja pykälien sisäisten ja pykälien välisten suhteiden hahmottaminen ja ymmärtäminen on osin vaikeaa.

Pidän vakavana puutteena, että luonnoksen yksityiskohtaiset perustelut ovat varsinkin merkityksellisiltä osin varsin niukkoja ja myös puutteellisia.

Luonnos on myös osin viimeistelemätön, joka on vaikeuttanut lausunnon antamista.

2 Luonnoksen eräiden pykälien yksityiskohtainen tarkastelu.

### 3 § Perhekäsité

Toimeentulotukilain 3 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan perheenä pidettäisiin myös yhteistaloudessa asuvaa lasta ja lapselle määrättyä huoltajaa.

Ehdotuksen mukaan:

Tässä laissa tarkoitetaan perheellä

2) yhteistaloudessa asuvaa huoltajaa ja hänen alaikäistä lastaan

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”voimassa olevan toimeentulotuesta annetun lain 3 §:n mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Lisäyksen johdosta myös yhteistaloudessa asuvat huoltaja ja huoltajuuden kohteena oleva lapsi muodostaisivat yhteisen toimeentulotukiperheen.”

Edelleen perustelujen mukaan ”vaikka muu huoltaja kuin lapsen vanhempi ei olekaan elatusvelvollinen lasta kohtaan, lapsen kanssa yhdessä asuva huoltaja huolehtii yleensä käytännössä lapsesta aiheutuvista arjen menoista ja siten muun huoltajan tulot ja menot vaikuttavat lapsen tosiasiallisesti tarvitseman taloudellisen tuen tarpeeseen.” Perustelujen mukaan ”muutoksen johdosta voitaisiin huomioida toimeentulotuen toimeenpanossa perheen tosiasiallinen tilanne.”

Voimassa olevan toimeentulotukilain mukaan (esitettyssä kohdassa tarkoitettua) huoltajaa (lapsen muu huoltaja) ja lasta ei ole pidetty toimeentulotukilain 3 §:n tarkoittamana perheenä. Näin ollen, mikäli lapsi (tai lapselle määrätty muu huoltaja) on toimeentulotuen tarpeessa, pidetään lasta (tai muuta huoltajaa) erillisenä perheenä, jolloin huoltajan (tai lapsen) tulot, varat ja menot eivät vaikuta lapsen saaman toimeentulotuen määrään. Nyt esitetty muutos merkitsisi käytännössä sitä, että useimmissa tapauksissa lapselle ei syntyisi enää oikeutta toimeentulotukeen.

Mielestäni muutos (lisäys säännöksen soveltamisalaan) on perustelematon ja voi vaikuttaa oleellisesti lapsen asemaan, hänen asuessaan muun huoltajansa kanssa. Usein näissä tilanteissa voi olla kyse haavoittuvassa asemassa olevasta lapsesta, joka on ennen huoltoratkaisua asunut turvattomissa olosuhteissa. Säännös tällaisenaan saattaa myös estää lapsen kannalta positiivisten huoltoa ja asumista koskevien ratkaisujen antamista.

Muistutan vielä, että toimeentulotuesta annetun lain 3 §:n 1 momentin säännös ei ole varsinainen elatusvastuusäännös. Kysymys on toimeentulotuen myöntämisen kannalta siitä, kenen tulot ja varat (sekä hyväksyttävät menot) vaikuttavat toimeentulotuen suuruuteen. Toisaalta säännös, jonka mukaan sen tarkoittamat henkilöt, joille ei muutoin ole säädetty muussa laissa elatusvelvollisuutta, mutta katsotaan toimeentulotukilaissa tarkoitetuksi perheeksi, muodostuu tosiasiaassa poikkeukseksi elatusvelvollisuutta koskevista muun lainsäädännön sisältämistä säännöksistä. Tämän takia toimeentulotukilain 3 §:n säännöstä on tämän poikkeusluonteisuutensa vuoksi tulkittava suppeasti.

Mikäli säännöksen soveltamisalaa laajennetaan esitetyllä tavalla, on sillä oltava vahvat oikeudelliset mutta myös lapsen edun toteutumiseen vaikuttavat perusteet. Tämän tulee näkyä selvästi myös säännöstä koskevista perusteluista.

Pidän myös tarpeellisenä, että tässä yhteydessä tehdään lapsivaikutusten arviointi, jota esityksessä ei ole nyt tehty.

## 5 § Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta

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

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

Pidän tärkeänä, että neuvottelukuntia koskeviin esitettyihin säännöksiin lisättäisiin nimenomainen maininta, että neuvottelukuntiin kuuluisi esimerkiksi sosiaaliasiamiesten edustus. Tällaisilla muutoksilla saataisiin neuvottelukuntiin ainakin välillisesti asiakaskohtaista hyvinvointialuekohtaisesti ja valtakunnallisesti tietoa toimeentulotuen soveltamiskäytännöissä esiintulleista ongelmista.

Totean tässä yhteydessä, että Kelan laillisuusvalvonnasta vastaavat tällä hetkellä ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen HE 179/2021 vp laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (EV 40/2022 vp) valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä muun muassa asioissa, jotka koskevat yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa. Näin eduskunnan oikeusasiamiestä tulee Kelan osalta ensisijainen ja käytännöllisesti katsottuna ainoa ulkopuolinen laillisuusvalvoja.

Vaikka ehdotetuilla neuvottelukunnilla ei olisi sitovaa ohjausvaltaa, voisi se suosituksillaan ja kannanotoillaan vaikuttaa positiivisella tavalla toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja osaltaan tunnistaa havaitsemiaan ongelmia. Osaltaan neuvottelukuntien rooli voi siis edistää myös asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Tämän takia on mielestäni tärkeää, että neuvottelukunnissa voitaisiin varmistaa toimeentulotukiasiakkaiden ”edustus” edes välillisesti.

## 6 § Toimeentulotuen määräytyminen

Esityksen mukaan 6 §:n säännöstä ehdotetaan muutettavaksi mm. siten, että ”toimeentulotukea myönnetään välttämättömiin ja tämän lain mukaan määriteltäviin menoihin, joita henkilö tai perhe ei pysty kattamaan käytettävissä olevilla tuloillaan ja varoillaan.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa muutosta on perusteltu vain seuraavasti: ”pykälän 1 momentin alkuun on lisätty maininta siitä, että toimeentulotuen määräytymisessä on kyse välttämättömistä menoista, joita henkilö tai perhe ei pysty kattamaan käytettävissä olevilla tuloillaan tai varoillaan.”

Tällainen muutos, jolla sidotaan oikeus toimeentulotukeen ”välttämättömiin” menoihin, vaikuttaisi heikentävästi asiakkaiden asemaan ja laajentaa joka tapauksessa oleellisesti päätöksentekijän harkintavaltaa arvioitaessa henkilön tai perheen oikeutta viimesijaiseen toimeentulotukeen.

Säännöksen sisältämä muutos on lisäksi ongelmallinen, koska epäselväksi jää, miten ”välttämättömyyskriteeri” suhtautuu muissa toimeentulotukilain säännöksissä oleviin ”tarpeellisuus”-edellytyksiin. Toimeentulotukilain 6 §:n muutos vaikuttaisi (muuttaisi) myös laajaan useita vuosia muovautuneeseen oikeuskäytäntöön.

Lähempien perusteluidenkin puuttuessa ehdotettua lisäystä ei pitäisi sisällyttää 6 §:n säännökseen. Pidän erityisenä ja vakavana puutteena sitä, ettei tällaista oleellista, asiakkaiden oikeuksiin vaikuttavaa muutosta ole nyt mitenkään perusteltu. Tässä yhteydessä olisi arvioitava, miten muutos vaikuttaa asiakkaiden asemaan ja mikä merkitys muutoksella olisi viranomaisen päätöksentekoharkintaan.

#### 7 a § Asumismenot

Varsinkin suurimmissa kaupungeissa kohtuuhintaisia julkisen tuotannon vuokra-asuntoja voi olla hankala saada hakijoiden suuresta määrästä johtuen. Vapailla markkinoilla vallitsee kilpailutilanne, jolloin Kelan määrittelemää kohtuuhintaista asuntoa voi olla vaikeaa löytää. Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat lisäksi suhtautua torjuvasti toimeentulotukiasiakkaan vuokratarkistukseen.

Kun kysymys on yksilön ja perheen kannalta aivan olennaisesta seikasta, perheen ja tuen hakijan asumisen järjestämisestä, on välttämätöntä, että toimeentulotuen päätöksenteossa kiinnitetään hakijan ja hänen perheensä yksilölliseen tilanteeseen, asunnon tarpeeseen sekä hakijan mahdollisuuden saada Kelan edellyttämä kohtuuhintainen asunto.

Tämän takia pidän perusteltuna, että asiaa koskevassa säännöksessä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa vielä tarkemmin arvioitaisiin, edellyttävätkö esiin tuodut ongelmat säännöksen muuttamista, päätösmenettelyn arviointia ja Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistyön kehittämistä.

## 7 b § Lapsen tapaamisesta aiheutuvat menot

Kela-siirron yhteydessä muutettiin toimeentulotukilakia myös lasten tapaamisesta aiheutuvien kustannusten osalta. Lain 7 b §:n 1 momentin 6 kohdan sanamuodon mukaan muuna perusmenona huomioon otetaan vain lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot. Säännös nykyisellään tai ehdotetussa muodossaan ei mahdollista myöntää lähivanhemmalle Kelan järjestämänä toimeentulotukea hänen turvatessaan lapselleen oikeuden tavata etävanhempaansa.

Lapsen ja etävanhemman tapaamisista lähivanhemmalle aiheutuvat matkakulut erityisesti lapsen etu huomioon ottaen voivat toki olla sellaisia toimeentulotuen hakijan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia menoja, jotka tulisi ottaa huomioon toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä tarkoitettua täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä.

Lapsen oikeus tavata vanhempaansa tulee viime kädessä turvata myöntämällä tarkoitusta varten toimeentulotukea. Tässä tarkoituksessa tulisi arvioida, voitaisiinko toimeentulotukilakia muuttaa siten, että mainitut kustannukset lähivanhemmalle, tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa varsinkin, jos asiasta on sovittu vanhempien välisessä sopimuksessa tai asiasta määrätty tuomioistuimen päätöksellä, tulisivat huomioiduksi perustoimeentulotukea määrättäessä.

## 8 § Ehkäisevä toimeentulotuki

Ehkäisevän toimeentulotuen osalta on säännöksen 2 momentissa todettu, että hyvinvointialue päättää tuen myöntämisen perusteista. Tukea voidaan myöntää erityisestä syystä riippumatta siitä, mitä 6, 13 ja 14 §:ssä säädetään.

Säännöstä on siten tulkittava, että asiakas voi laittaa hakemuksen ehkäisevän toimeentulotuen järjestämiseksi vireille hyvinvointialueella, ilman, että hänen tulisi hakea toimeentulotukea pääsäännön mukaan Kelasta.

Esityksen 14 §:n 2 momentissa on kuitenkin todettu, että ”hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään hyvinvointialueelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta.”

Esityksen 8 ja 14 § saattavat olla tulkinnallisesti ongelmallisia ja niitä tulisi selventää.

Totean vielä ehkäisevän toimeentulotuen luonteesta seuraavaa.

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

Tämän takia saattaisi olla jatkotyössä perusteltua arvioida, millä tavoin ehkäisevän tuen luonnetta sosiaalityön välineenä lainsäädännössä voitaisiin vielä korostaa.

#### 10 § Alennettu perusosa ja alentamista koskeva menettely (14 f)

Esityksen 10 §:ssä säädetään alennetusta perusosasta ja esityksen 14 f §:ssä perusosan alentamisesta koskevasta menettelystä.

En ole täysin vakuuttunut siitä, että perusosan alentamisella olisi ainakaan enää sellaista kannustavaa (asiakkaan aktivoivaa) merkitystä, jolla sitä aikanaan perusteltiin. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan toimeentulotukilakia säädettäessä (PeVL 31/1997 vp), että alentamismahdollisuus oli sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena, koska alentamissäännösten tarkoitus oli edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tavoite oli valiokunnan mukaan myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun erityisesti otettiin huomioon silloisessa hallitusmuodossa (nykyisin perustuslaissa) julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Tällaista toimeentulotukiasiakkaan aktivoivaa merkitystä on vähentänyt se, että Kela-siirron jälkeen alentamiseen liittyvää toimeentulotukilain 10 §:n tarkoittamaa suunnitelmaa asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi on ryhdytty laatimaan vasta alentamispäätöksen jälkeen.

Esitetystä 14 f §:stä ei nyt selvästi ilmene, missä vaiheessa suunnitelma tehdään, ennen alentamispäätöstä vai vasta alentamista koskevan päätöksenteon jälkeen.



Säännöksen mukaan ”ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulee varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Perusosan alentamisen yhteydessä Kansaneläkelaitoksen tulee ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arviointia varten. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle tästä etukäteen. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa hyvinvointialueelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.”

Suunnitelman tarkoituksena on ollut nimenomaan selvittää asiakkaan sosiaalista tilannetta ja myös toimeentulotuen hakijan mahdollisuuksia turvata omaa (ja huollettavien) elatusta. Sääntelyn tavoite, henkilön aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan yleisemminkin, tulee arvioitavaksi nimenomaan laadittavassa suunnitelmassa.

Suunnitelman yhteydessä toimeentulotukiasiakas on voitu myös ohjata palvelutarpeen arviointiin ja avata sosiaalihuollon asiakkuus. Pelkästään se, että asiakas ohjataan esityksen mukaisesti palvelutarpeen arviointiin ei välttämättä ratkaise asiakkaan ongelmia, tai ylipäätään mahdollista sitä, että niitä voitaisiin sosiaalityön keinoin selvittää, mikäli hakija ei halua aloittaa sosiaalityön tarpeen selvittämistä.

Totean, että suunnitelman tekeminen on toimeentulotuen hakijan toimeentuloedellytysten ja itsenäisen suoriutumisen selvittämisen kannalta usein tarpeellista ja myös välttämätöntä. Sosiaalityön tavoitteellisen toiminnan toteutumisen ja asiakkaan oikeuksien kannalta säännöksissä voisi nimenomaan olla perusteltua asettaa alentamisen edellytykseksi, että suunnitelma laaditaan (mahdollisuuksien mukaan) ennen mahdollista alentamista ja jos suunnitelmaa ei voida laatia tai sitä ei noudateta, vasta tämän jälkeen harkitaan alentamisen mahdollisia edellytyksiä.

Totean vielä tässä yhteydessä, että palvelutarpeen selvitys tehdään sosiaalihuoltolain tarkoittamissa tilanteissa, eikä toimeentulotukiasiakkaalla välttämättä ole tarvetta muihin sosiaalipalveluihin, jolloin palvelun tarpeen selvitystäkään ei tule aloittaa.

En ole myöskään vakuuttunut yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetystä siitä, miksi (sosiaalityön laatiman) lausunnon antamisesta luovutaan. Perusteluissa on esitetty, että tällaista lausuntoa ei mainita sosiaalihuollon lainsäädännössä ja että ”toimeenpanossa niin Kansaneläkelaitoksessa kuin sosiaalihuollossakin suunnitelman merkitys ja sen suhde muihin asiakassuunnitelmiin on jäänyt jossain määrin epäselväksi eikä niitä ole aina laadittu. Suunnitelma on myös erkaantunut perusosan alentamista koskevasta päätöksenteosta.”

Estettä sille, että säännöksessä olisi informatiivinen viittaus myös sosiaalihuoltolain palvelun tarvetta ja sen selvittämistä koskeviin säännöksiin, ei luonnollisesti ole.

Voimassa olevan toimeentulotukilain ja esityksen mukaan perusosan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Säännöstä on tulkittu sen sanamuodon mukaisesti (suppeasti) siten, että alentaminen ei saa vaarantaa tai olla kohtuutonta pelkästään hakijan kannalta. Selvää kuitenkin on, että perusosan alentaminen etenkin, jos se on toistuvaa, saattaa vaarantaa myös (ja usein vaarantaa) hänen (toimeentulotukilain 3 §:n mukaisen) perheensä asemaa ja olosuhteita sekä saattaa olla säännöksen tarkoittamassa mielessä kohtuutonta erityisesti perheessä asuville lapsille.

Mikäli perusosan alentamista pidetään edelleen toimeentulotukilain tavoitteiden kannalta perusteltuna, pidän myös tärkeänä, että 10 §:ssä mainittua kohtuullisuusharkintaa avataan toimeentulotukilaissa tarkemmin.

Pidän myös välttämättömänä, että toimeentulotukilain 10 §:n säännöksessä huomioidaan perheen ja alaikäisten lasten asema, esimerkiksi seuraavasti:

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

### 13 § Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma

Esityksessä säädettäisiin laskelman merkityksestä ja tarkemmasta sisällöstä suhteessa päätöksentekoon perustoimeentulotuessa ja täydentävässä toimeentulotuessa.

Pidän ehdotusta sinänsä kannatettavana. Käytännössä toimeentulotukipäätökset tehdään normilaskelman avulla. Normilaskelmasta, jos se on täydellisesti tehty, ilmenee, miten toimeentulotukiviranomainen on suhtautunut päätöksenteossa asiakkaan esittämiin menoihin ja miten asiakkaan tulot on huomioitu. Laillisuusvalvontakäytännössä on kuitenkin havaittu, ettei päätökseen sisältyvä normilaskelma aina sisällä täydellisesti asiakkaan esittämiä (hyväksyttäviäkin) menoja tai tulot ja varat on huomioitu virheellisellä tavalla.

Asiakkaan oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että päätöksestä ja normilaskelmasta ilmenevät myös toimeentulotukeen oikeuttamattomat menot.

Koska normilaskelma on asiakkaan kannalta merkityksellinen hänen oikeuksiinsa vaikuttava asiakirja varsinkin erimielisyystilanteissa, tulisi myös normilaskelman sisällöstä säätää tarkasti laissa.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (6 §:n ja 7 c §:n kohdalla) on todettu, että ”tuen tarvetta arvioitaessa perusteena olisi Kansaneläkelaitoksen tekemä laskelma, johon hyvinvointialue täydentäisi erityisistä tarpeista aiheutuvat menot harkintansa nojalla. Kuten perustoimeentulotuenkin osalta, myös täydentävän tuen osalta voidaan harkita menon tarpeellisuutta sekä menoperusteen että suuruuden osalta. Laskelman lopputuloksesta voidaan asiakkaan eduksi poiketa, kuten 6 §:n perusteluissa todetaan, erityisesti silloin, jos halutaan turvata asiakkaan mahdollisuus tosiasiallisesti saada hankittua hänelle tarpeelliseksi arvioitu hyödyke ja jos se on perusteltua menon luonteesta ja asiakkaan erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuen kokonaisharkinnan perusteella.”

Tällaista erityiseen harkintaan perustuvaa päätöksenteossa huomioitavaa seikkaa ei kuitenkaan ehdotetuista säännöksistä ilmene.

Totean vielä, että Kelan laskelmaan liittyy myös joitain käytännön päätöksentekoon liittyviä ongelmia. Nykyisellään on epäselvää, miten laskelma huomioidaan täydentävää toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa. Joissain kunnissa muuta laskelmaa ei tehdä ja joissakin tehdään erikseen Kelan laskelmaa täydentävä laskelma. Haasteena lisäksi on, mikäli Kelan laskelma osoittaa tuloylijäämää, miten se otetaan kahden toimijan tilanteessa huomioon päätöksenteossa. Tästä seuraa myös se epäselvä tilanne, miten täydentävää tukea koskeva päätös otetaan huomioon Kelan seuraavissa perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa.

Epäselvää myös on, miten hyvinvointialueella täydentävää (tai ehkäisevää) toimeentulotukea myönnettäessä on toimittava, mikäli siellä havaitaan, että Kelan normilaskelma on virheellinen tai puutteellinen (menoja/tuloja puuttuu) tai miten toimitaan täydentävää toimeentulotukea koskevassa päätösharkinnassa esimerkiksi etenkin tiettyjen lääkemenojen/asumismenojen (joita Kelassa ei ole hyväksytty) osalta.

Pidän välttämättömänä, että ainakin perusteluissa avataan laskelman merkitystä ja laatimista hyvinvointialueilla eri tilanteissa tarkemmin.

Totean vielä seuraavan. Pykälä sisältää jaksotusta ja tulojen vyöryttämistä koskevat säännökset. Ne on käytännössä siirretty sellaisenaan voimassa olevasta lain 15 §:stä uuteen 13 §:ään.

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

Tulojen jaksottamiseen liittyy läheisesti myös saadun normiylijäämän tai aikaisempien tulojen niin sanottu vyöryttäminen seuraavalle tai seuraaville kuukausille. Toimeentulotuen myöntämiskäytännössä on siis ollut ja on tavallista, että asiakkaan kuukausittaista normiylijäämää (laskennallista säästöä) vyörytetään seuraavalle kuukaudelle tai seuraaville kuukausille.

Selvää sääntöä siitä, kuinka pitkälle ajalle tuloja voidaan jaksottaa tai vyöryttää, ei laista tai oikeuskäytännöstä ole löydettävissä. Totean kuitenkin, että toimeentulotukilain vaatimusta käytettävissä olevien tulojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa ja toimeentulotukea määrätessä on noudatettava myös silloin, kun sovelletaan toimeentulotukilain 15 §:n säännöstä tulojen jaksottamisesta ja erityisesti silloin, kun normiylijäämää vyörytetään kuukaudelta toiselle.

Toimeentulotukilain asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta tulojen vyöryttäminen on erittäin ongelmallista, koska laskennallista säästöä voidaan vyöryttää kuukaudesta toiseen, vaikka tulot eivät tosiasiaa olisikaan toimeentulotukihakijan käytettävissä siten kuin toimeentulotukilaissa säädetään.

Tämänkin takia pidän perusteltuna, että esityksen 13 §:n 4 momenttia tarkennettaisiin siten, että siitä ilmenisi myös vaatimus jälkikäteen otettavan tulon ”käytettävissä” olosta.

#### 14 § Toimeentulotuen hakeminen

Viittaan pykälän 2 momentin osalta, mitä olen todennut siitä ehkäisevän toimeentulotuen osalta (8 §).

Esityksen mukaan voimassa olevan lain 3 momentti kumottaisiin. Pidän tarpeellisena todeta tämän johdosta seuraavaa. Voimassa olevan toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin mukaan kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi, vaikka Kansaneläkelaitos ei olisikaan tehnyt perustoimeentulotukea koskevaa päätöstä.

Hallituksen esityksessä (217/2016) asiaa perusteltiin seuraavasti: ”Kansaneläkelaitos vastaa perustoimeentulon myöntämisestä myös, kun tarve on kiireellinen. Pääsäännön mukaan toimeentulotukea haetaan yhdellä hakemuksella ja hakijan oikeus perustoimeentulotukeen tulee selvittää ensin. Kuitenkin voi esiintyä sellaisia poikkeuksellisia tilanteita, joissa Kansaneläkelaitos ei pysty palvelemaan, mutta henkilölle on turvattava kiireellinen ja välttämätön apu. Näissä tilanteissa on perusteltua, että myös kunta voi myöntää taloudellista tukea ilman, että asiakkaan oikeus perustoimeentulotukeen tulisi ensin selvittää ja ratkaista Kansaneläkelaitoksessa.”

Hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, että kiireellisenä kunnassa ratkaistavissa olevat tilanteet ovat ”ennen kaikkea asiakkaan akuutit tilapäisen taloudellisen tuen tarpeet, jotka eivät kiireellisyytensä vuoksi voi odottaa Kansaneläkelaitoksen palveluiden aukioloa”.

Silloinen apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja katsoi ratkaisussaan (EOAK/2225/2017) Sosiaalitoimen Sosiaalityöntekijät ry:n kanteluun, että ”säännöksen kaavamainen lain esitöihin perustuva tulkintasuositus saattaa joissain tilanteissa vaarantaa henkilön tai perheen aseman siten, että he jäävät vaille perustuslain 19 §:ssä säädettyä vähimmäisturvaa. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun kysymys on akuutista ja ennakoimattomasta tilanteesta ja Kansaneläkelaitokseen ei voida saada yhteyttä joko sen takia, että Kansaneläkelaitoksen toimipaikkoja ei paikkakunnalla ole tai Kansaneläkelaitokseen ei saada puhelimitse tai muutoin yhteyttä. Näissä tilanteissa, jos välttämätöntä kiireellistä apua tai tukea ei ole muutoin järjestettävissä, kunnalla on velvollisuus arvioida tuen myöntämistä.”

Ratkaisussa todettiin vielä ehkäisevän toimeentulotuen luonteesta seuraavaa: ”Toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin säännöksen mukaan kunta voi säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa myöntää kiireellistä toimeentulotukea ehkäisevänä tukena. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen kunnalla ei ole kuitenkaan samanlaista ehdotonta velvollisuutta kuin muun toimeentulotuen osalta. Ehkäisevän tuen myöntäminen riippuu osaltaan kunnan tarkoitukseen määrittämistä määrärahoista sekä kunnan harkinnasta. Vaikka tämä harkinta ei olekaan ns. vapaata harkintaa, voi se joissain tapauksissa johtaa siihen, että toimeentulotukiasiakkaita ei kohdella yhdenvertaisella tavalla.”

Edellä sanotun johdosta pidän perusteltuna, että jatkotyössä arvioidaan vielä lähemmin, miten kiireellinen toimeentulotuki on eri tilanteissa asiakkaiden olosuhteet huomioivalla tavalla järjestettävissä.

14 d § Toimeentulotukiasiain järjestäminen ja asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen palveluun

Säännöksen 1 momentin mukaan toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden.

Pidän säännöstä tärkeänä ja asiakkaan oikeuksia edistävänä. Viranomaisella on korostunut velvollisuus ja vastuu huolehtia siitä, että jokaisella on olosuhteistaan riippumatta tosiasialliset mahdollisuudet hakea viimesijaista toimeentulotukea. Olen pitänyt välttämättömänä sitä, että Kelan palvelut erityisesti viimesijaisen toimeentulotuen osalta järjestetään asiakkaalle saavutettavalla tavalla. Vaikeus asiointissa ei saa estää tai vaarantaa henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista. Lisäksi Kelan tulee informoida asiakasta riittäväällä tavalla palveluistaan ja eri mahdollisuuksista asioida Kelassa.

Asian jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua huomioida myös HE 73/2022 vp, jolla ns. aukioloasetus kumottaisiin ja korvattaisiin viranomaiselle asiakaspalvelussaan enemmän joustomahdollisuuksia tarjoavalla sääntelyllä (HE 73/2022 vp).

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

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

Pykälän 2 momentissa on säädetty toimeentulotukiasiakkaan oikeudesta tavata Kelan virkailijaa tai hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilöä.

Säännös on asiakkaan oikeuksien selvittämisen kannalta tärkeä. Säännökseen voisi selvyden vuoksi lisätä, että määräaika tapaamisen toteuttamiseen myös hyvinvointialueella lasketaan asiakkaan pyynnöstä.

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

## 14 e § Toimeentulotukiasioita koskeva Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö

Minulla ei ole muuta huomautettavaa säännöksen sisältöön kuin että totean, että säännöksen loppuosa on jossain määrin vaikea hahmottaa ja voi aiheuttaa väärinymmärryksiä.

Säännöksen mukaan ”Sosiaalihuollossa toteutettavasta palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:ssä. Lisäksi Kansaneläkelaitokseen sovelletaan sosiaalihuoltolain 35 §:n säännöstä koskien yhteydenottoa sosiaalihuoltoon asiakkaan tuen tarpeen arvioimiseksi.”

Säännöksestä voi siis saada sen kuvan, että Kelaan sovellettaisiin myös sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:n säännöksiä. Tätä ei ilmeisesti ole tarkoitettu.

Totean tässä yhteydessä kuitenkin vielä yleisesti seuraavan.

Mielestäni voisi olla perusteltua arvioida jatkotyössä, miltä osin sosiaalihuollon asiakaslain säännökset voisivat tulla sovellettavaksi myös perustoimeentulotukea toimeenpantaessa. Tällaisia säännöksiä saattaa olla ainakin sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamat asiakkaan osallisuutta tukevat ja viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevat säännökset.

Arvioitavaksi mielestäni voisi tulla myös, millä tavoin toimeentulotukilaisissa ja valmisteltavana olevassa sosiaaliamiehiä koskevassa lainsäädännössä voitaisiin tällä tavoin turvata asiakkaan osallistumis- ja tiedollisia oikeuksia.

## 15 § Sosiaalihuollon lausunto

Esityksen mukaan hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa lausunnon Kelalle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten. Säännöksen mukaan Kelan on otettava päätöksenteossaan lausunto huomioon ja mikäli siitä poiketaan, perustella poikkeaminen päätöksessään.

Pidän sinänsä selvänä, että hyvinvointialue voi antaa lausunnon oma-aloitteisesti, eikä lausunnon antaminen edellytä näin ollen Kelan nimenomaista pyyntöä.

Mielestäni selvyiden vuoksi edellä todettu voisi ilmetä suoraan säännöksestä.

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

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

Säännöksen 1 kohdassa on todettu, että lausunto voi koskea asiakkaan tilannetta, jolla on merkitystä Kansaneläkelaitoksen arvioidessa 7 ja 7 a ja b §:n muiden perusmenojen tarpeellista suuruutta.

Pidän tarpeellisena, että säännöksen 1 kohtaa voitaisiin muokata siten, että lausunto voisi koskea myös tuen järjestämisen edellytyksiä, jolloin mainittu 1 kohta voisi kuulua selvyiden vuoksi esimerkiksi seuraavasti.

1) asiakkaan tilannetta, jolla on merkitystä Kansaneläkelaitoksen arvioidessa 7 ja 7 a ja b §:n muiden perusmenojen tarpeellista suuruutta ja tuen myöntämisen edellytyksiä.

Totean vielä seuraavaa.

Hyvinvointialueilla saattaa olla sellaisia paikallisia eroja esimerkiksi asuntojen tarjonnassa, jolla on merkitystä useamman henkilön hakemusten käsittelyssä. Tämän takia saattaisi olla perusteltua, että puheena olevaan säännökseen lisättäisiin uusi 2 momentti yleisemmän lausunnon antamista varten.

Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti.

Hyvinvointialue voi antaa Kansaneläkelaitokselle lausunnon myös hyvinvointialueen paikallisista olosuhteista tai muista seikoista, joilla saattaa olla merkitystä alueen asukkaiden toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ja toimeenpanossa.

16 § Toimeentulotuen maksaminen



Esityksen mukaan toimeentulotuki voidaan maksaa kokonaan tai osittain antamalla hakijalle maksusitoumus. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”maksusitoumus tulisi siis yhdeksi maksun suorittamisen tavaksi.” Säännöksen sanamuodon mukaan maksusitoumuksen käyttäminen ei edellyttäisi asiakkaan suostumusta, paitsi kiireellisissä tilanteissa ja silloinkin vain perusosaan kuuluvien menojen osalta.

Kuten esityksessä on todettu, maksusitoumusmenettelyä käytetään ja on käytetty vakiintuneesti toimeentulotukipäätöstä täytäntöön pantaessa.

Pidän kuitenkin jossain määrin ongelmallisena sitä, että säännös antaa näin muotoiltuna toimeentulotukiviranomaiselle laajan harkintaoikeuden maksusitoumuksen käyttöön. Yleensä maksusitoumusta on käytetty silloin, kun on haluttu turvata asiakkaan esimerkiksi tarpeelliset terveydenhuoltomenot tai vaikkapa asuminen. Joissain tilanteissa on asiakkaan olosuhteiden perusteella (perustellusti) käytetty maksusitoumusmenettelyä. Kiireellisen toimeentulotuen osalta käytäntö on vakiintunut (kiireellinen majoituksen järjestäminen, lääkkeet, matkalippu jne).

Muistutan vielä tässä yhteydessä, että toimeentulotuen määrään (sen suuruuteen) vaikuttavat hakijan tulot ja varat. Tällöin toimeentulotuen hakijalle on mielestäni jätettävä kohtuullinen liikkumavara hänen arvioidessaan, mihin tarkoituksiin myönnetty toimeentulotuki on välttämätön käyttää.

Mielestäni säännöksen tarpeellisuutta tulisi vielä harkita ja joka tapauksessa säännös edellyttää tarkempaa muotoilua.

Pykälän viimeisessä momentissa säädettäisiin maksusitoumusten käytöstä toimeentulotukilain 7 a §:ssä tarkoitettuihin menoihin liittyviin vakuuksiin. Esityksen mukaan vakuutta varten maksusitoumus annettaisiin ehdollisena.

Minulle jää perustelujenkin valossa epäselväksi mitä säädöstekstissä tarkoitetaan sillä, että vakuus myönnetään ”ehdollisena”. Perusteluissa on tätä avattava ja selvitettävä ennen kaikkea, niitä tilanteita, jolloin vakuus raukeaa tai peräännyy.

Esityksen mukaan ainoastaan ”erityisen painavista syistä” vakuus voitaisiin myöntää rahana. Totean selvyyden vuoksi, että toimeentulotukea myönnetään maksamattomiin ja jo maksettuihin menoihin. Toimeentulotukiviranomainen ei voi siis kieltäytyä, mikäli toimeentulotuen myöntämisedellytykset muutoin täyttyvät, rahasuorituksesta jo maksettujen menojen osalta.

Tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä (3 a luku)

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

Koska asiakastietolain säännökset ovat vielä valmistelussa ja kun tiedossani on, että niistä myös tässä esityksessä viitatuilta osin on annettu lausuntoja, en tässä lausunnossani ala niitä erikseen tarkastelemaan.

Kiinnitin huomiotani kuitenkin joihinkin luvun pykäliin.

18 b § Hyvinvointialueen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle

Säännöksen 1 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle oma-aloitteisesti 10 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa salassapitosäännösten ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä toimeentulotuen perusosan alentamisharkinnassa tarvittavat tiedot.

Hyvinvointialue harkitsee tietojen toimittamisen tarpeellisuuden tuensaajan kokonaistilanteen huomioon ottaen sekä ottaen huomioon sen, että alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista muutenkaan voi pitää kohtuuttomana.

Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voivat liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole tarkasti luetteloitu, sääntelyyn yleensä pitää sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot).

Nähdäkseni säännöksiä tulisikin muuttaa siten että hyvinvointialue voi luovuttaa vain alentamisharkinnassa tarvittavia välttämättömiä asiakasta koskevia tietoja.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan (oma-aloitteinen luovutusvelvollisuus) lisäksi hyvinvointialuetta koskee 15 §:n säännös sosiaalihuollon lausunnosta.

Minulle jää täysin epäselväksi, yksityiskohtaisten perustelujenkin puuttuessa kokonaan, mitä tällä maininnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan?

Pykälän 2 momentin mukaan ”hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle tieto asiakkaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä.”

Mielestäni säännöksen tarpeellisuutta on vaikea ymmärtää. Esityksen tätä kohtaa ei ole myöskään lainkaan perusteltu. Täysin epäselväksi jää, mitä tarkoitusta varten päätöstiedot on luovutettava (oma-aloitteisesti) ja miksi se olisi välttämätöntä Kelan tehtävien hoitamiseksi asiakkaan asiassa. Asiakkaallahan on esityksenkin mukaan mahdollisuus hakea ehkäisevää toimeentulotukea ilman edeltävää Kela asiakkuutta. Täydentävän toimeentulotuen myöntämisen jälkeen on lisäksi mahdollista, ettei toimeentulotukiasiakkuus enää jatku. Joissain tilanteissa asiakkaalla on myös oikeus hakea kiireellistä toimeentulotukea suoraan hyvinvointialueelta, ilman, että asia liittyisi Kelan päätöksentekoon.

#### 27 § Henkilöllinen soveltamisala

Pykälän mukaan toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle.

Totean, että voimassa olevassa laissa järjestämisvastuu on sidottu Suomessa (jossain kunnassa) oleskeluun. Säännöksellä toimeentulotuen järjestämisvastuu sidottaisiin nyt ”vakinaisen oleskelun” käsitteeseen. Tätä muutosta ei ole perusteltu eikä arvioitu, mikä vaikutus muutoksella on asiakkaitten asemaan tai päätöksentekomenettelyyn.

Olen joissain laillisuusvalvontaratkaisuuissa kiinnittänyt huomiota Suomessa oleskelevien henkilöiden asemaan palvelujen ja tuen hakemisessa.

Olen havainnut, että eräissä viranomaisen ratkaisuuissa henkilö on katsottu oleskelevan Suomessa siten, että hänet on laskettu ruokakuntaan (perheeseen) kuuluvaksi ja saman henkilön osalta esimerkiksi juuri toimeentulotukea järjestettäessä katsottu, ettei hän oleskele Suomessa toimeentulotukilain tarkoittamassa mielessä. Siitäkin huolimatta, että henkilö on voinut asua alaikäisten lastensa kanssa (perheenä) pitkiäkin aikoja samassa taloudessa.

Tällaisella tulkinnalla on henkilön oikeusasemaan merkittävä vaikutus, esimerkiksi toimeentulotuessa perheen kokoon nähden kohtuuvuokran (asumiskustannusten) huomioimisessa. Tällainen ristiriitainen ja epäoikeudenmukaiselta näyttävä tulkintakäytäntö eri etuuksien koskevien myöntämisetuuksien välillä tulee mielestäni perusteellisesti selvittää ja ratkaista lainsäädännössä.

Panin merkille, että pykälän perusteluissa on pyritty, mielestäni oikeasuuntaisella tavalla, kuvaamaan vakinaisen oleskelun käsitettä ja asian yksilöllistä arviointia päätöksenteossa.

Perusteluissa on todettu, että ”Edellytykset saada toimeentulotukea eivät määräytyisi yksinomaan oleskeluluvan tai sen puuttumisen, oleskeluluvan tyyppin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin perusteella, vaikka muun ohella näitä seikkoja voitaisiin ottaa huomioon, kun arvioitaisiin hakijan oleskelun tosiasiallista luonnetta. Mikäli hakijan ulkomaalaislain (301/2004) mukaisen oleskeluluvan myöntämisen perusteena olisi turvattu toimeentulo, ei tämä yksinään tarkoittaisi, että hakijan oleskelua tulisi toimeentulotukilain mukaan pitää muuna kuin vakinaisena. Myöskään yksin sen perusteella olisiko hakijalla kotikuntalain (201/1994) mukaista kotikuntaa, ei voitaisi määrittää hakijan oleskelun luonnetta. Oleskeluluvan tai kotikunnan puuttuminen voisi kuitenkin antaa toimeentulotukea myöntävälle viranomaiselle aihetta selvittää tarkemmin hakijan oleskelun luonnetta, esimerkiksi pyytämällä hakijalta lisäselvitystä. Muina vakinaiseen oleskeluun viittaavina seikkoina voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi perhesiteet, työsuhteen kautta syntyneet siteet, asumisen muoto, Suomen sosiaaliturvaan kuuluminen sekä hakijan olosuhteista ilmenevä Suomessa oleskelun tarkoitus. Asumisen muodolla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sitä, että huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi se, asuuko henkilö hätämajoituksessa, vuokra-asunnossa vai omistusasunnossa. Myös hakijan tosiasiallisen oleskelun kokonaiskesto Suomessa voitaisiin ottaa huomioon.”

Koska muutos on oleellinen, tulisi perusteluissa vielä arvioida vakinaisen oleskelun ja muun, säännöksen soveltamisen ulkopuolelle jäävän, oleskelun eroja ja vaikutuksia pykälän edellyttämään harkintaan ja päätöksentekoon.

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut (sosiaalihuoltolain 14 §)

Toimeentulotukilain muuttamisen lisäksi esitetään sosiaalihuoltolain 14 §:ään lisättäväksi uusi 3 b kohta taloudellisen tuen palvelusta.

Esityksen mukaan asiakkaiden tuen ja neuvonnan tarve talouteen liittyvissä asioissa liittyy tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole riittäviä varoja tai tuloja toimeentulon turvaamiseksi itselleen tai perheelleen, eikä hän omalla toiminnallaan voi tai kykene korjaamaan tilannetta. Taloudellisen tuen tarve voi olla tilapäistä tai pidempiaikaista. Aineelliseen tuen tarpeeseen vastataan myöntämällä henkilölle tukea toimeentulotukilain tai lain sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) annetun lain mukaisesti. Aineellisen tuen lisäksi asiakkaiden taloudellisen tilanteen selvittelyyn, itsenäisen

talouden hoidon tukemiseen ja viime kädessä taloudellisen tilanteen turvaamiseen tarvitaan myös sosiaalityön erilaisia työmuotoja.

Esityksen mukaan taloudellisen tuen palvelun antamisesta itsessään ei ole tarve tehdä erillistä hallintopäätöstä.

Ymmärrän esityksen siten, että kyse on muun taloudellisen tuen järjestämisen lisäksi pääasiassa asiakkaan elämäntilanteen huomioivan sosiaalityön antamisesta ja henkilön taloudellisen toimintakyvyn tukemisesta.

Jos näin on tarkoitettu, pidän säännöstä turhana.

Totean, että sosiaalihuollossa palvelutarpeen arviointiin ja siihen liittyvän asiakassuunnitelman laatimiseen sisältyy aina yksilöllisesti järjestettävää sosiaalityötä. En ole pystynyt ainakaan perustelujen avulla hahmottamaan, miksi esityksessä tarkoitettussa tilanteessa edellytettäisiin erillistä sosiaalityön sääntelyä laissa.

Kun kyse on esityksen mukaan pääasiassa sosiaalityöstä, jossa kokonaisvaltaisesti tuetaan henkilön omia valintoja ja itsenäistä selviytymistä, ei mielestäni pykälän otsikko vastaa myöskään palvelun sisältöä. Se voidaan tulkita sananmukaisesti (päätöksenvaraiseksi) taloudellisen tuen antamiseksi ja on siten harhaanjohtava.

Toiminnan sisältöä kuvaavampi ilmaus voisi olla esimerkiksi ”Taloudellisen toimintakyvyn edistäminen”.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Tapio Rätty

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Keinänen Krissu  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia