

Asia: VN/650/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Mielenterveyden keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

#### TOIMEENTULOTUKIASIOINNIN SAAVUTETTAVUUS

Hallituksen esityksen tavoitteena on korostaa erityisesti sosiaalihuollon roolia ja parantaa haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina.

Amnestyn ja Ihmisoikeusliiton (2021) raportin mukaan sairastuneille ihmisille perusturvan hakeminen ja saaminen on monimutkainen prosessi, joka aiheuttaa monenlaista väliinpuotoamista ja ongelmat kasaantuvat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleville.

Aiempi toimeentulotuki uudistus on aiheuttanut haasteita varsinkin haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille, joilla on erityisiä tuen tarpeita. Kivipellon, Tanhuan & Jokelan (2019) tekemässä selvityksessä todettiin, että kuntien aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien mukaan aiemmassa uudistuksessa kärsivät eniten muun muassa ikääntyneet, mielenterveyskuntoutujat ja ihmiset, joilla on päihdeongelma. Yhdenvertaisuuden kannalta haasteita tuotti lisäksi se, että kaikki tukea tarvitsevat eivät ole osanneet käyttää Kelan sähköisiä palveluita tarvittavan etuuden tai palvelun saamiseksi.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s.42) tuodaan esille, että toimeentulotukiasiointi olisi toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. Seuraavat

huomiot koskevat sekä toimeentulotukiasiointia että laajemmin myös muuta Kela-asiointia. Vaikka kaikista seuraavissa kappaleissa käsiteltävistä asioista ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista tai mahdollista säätää juuri toimeentulotukilaissa, on silti syytä tuoda esille, mitkä seikat ovat yhä myös toimeentulotukea hakevan saavutettavan ja yhdenvertaisen Kela-asioinnin esteenä. Mikäli näihin on ongelmiin on mahdollista etsiä vielä ratkaisua tämän lainsäädäntöhankkeen puitteissa, tämä olisi kannatettavaa.

Osalle ihmisistä kasvokkain tapahtuva palvelu voi olla tarkoituksenmukaisin tai jopa välttämätön asiointimuoto. Jurvansuu, Kaskela & Tourunen, (2020) tutkivat, kuinka koronapandemian aikana siirtyminen kasvokkaisista palveluista etäpalveluihin oli onnistunut mielenterveys- ja päihdejärjestöissä. Raportin mukaan kasvokkaisten palvelujen korvaaminen sähköisillä tukimuodoilla tuo vaikeuksia asiakkaille erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleville, joilta puuttuvat usein sähköisten tukimuotojen hyödyntämisen vaatimat laitteet ja osaaminen.

Olemme Mielenterveyden keskusliitossa tietoisia myös tilanteista, joissa Kelan maksullisten palvelunumeroiden takana olevat asiointimahdollisuudet ovat osalle ihmisistä heidän taloudellisen tilanteensa vuoksi vaikeasti saavutettavissa. Vaikka puhelun hinta on vain paikallisverkkomaksu, matkapuhelinmaksu tai ulkomaanpuhelimaksu, voi Kelan kanssa puhelimitse asioinnista – erityisesti jonottamisesta – syntyä asiakkaalle merkittäviäkin kuluja. Takaisinsoittopalvelu laitetaan päälle, kun linjoilla on kiireisintä, mutta asiakas voi joutua kuitenkin jonottamaan jonkin aikaa ennen kuin tätä takaisinsoittomahdollisuutta tarjotaan. Vaikka Kelan verkkosivujen kautta on mahdollista varata puhelinaika, aina vapaita aikoja ei lähipäivien aikana ole saatavilla ja ajanvaraaminen edellyttää kirjautumista verkkopalveluun ja tunnistautumista.

Asiakas voi soittaa suoraan Kelan palvelunumeroon tai varata verkkosivujen kautta puhelinajan, jossa arvioidaan, onko tarvetta varata aika myös paikan päälle. Tämä on koettu hankalaksi järjestelyksi, koska aikaa ei saa tällä hetkellä itse varattua suoraan paikan päälle verkosta. Toimipisteelle voi mennä myös ilman ajanvarausta, mutta asiakkaat kokevat jonotusaikojen olevan usein pitkiä.

Yllä mainitusta seikoista johtuen palvelut eivät ole täysin saavutettavia, vaikka asiointin kanavia on lukuisia. Kiireellisissä tilanteissa nämä saavutettavuusongelmat hankaloittavat entisestään asiakkaan asioiden hoitamista. Asiakkaalla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus valita itse hänen tarpeitaan ja voimavarojaan parhaiten vastaava asiointitapa. Tästä syystä Kelan palvelunumeroinneissa asiointi, myös jonottaminen, tulisi säätää maksuttomaksi.

VIRANOMAISYHTEISTYÖ

Blomgren & Korpela (2018) toteavat Kelan tutkimusblogissa, että vähimmäismääräistä eli minimipäivärahaa saavat ovat muihin sairauspäivärahan saajiin verrattuna selvästi nuorempia ja heidän sairautensa liittyvät usein mielenterveyteen.

Vaalavuon, Haulan & Bakkumin (2020) tutkimuksen mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla 18–34-vuotiailla toimeentulotukiasiakkailla oli ikätovereihinsa verrattuna yleisemmin terveysongelmia. Terveysongelmissa korostuivat erityisesti mielenterveys- ja päihdehäiriöt. Huomionarvoista tutkimuksessa oli myös se, että palveluiden käyttö, reseptilääkeostot sekä mielenterveysongelmat olivat sitä yleisempiä, mitä pitkäkestoisempaa tuen saanti oli ollut. Lisäksi pidempään tukea saaneilla työttömyys sekä työvoiman ulkopuolella oleminen olivat yleisempiä. Näiden tutkimustulosten valossa olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että ihmisten tuen tarpeet tunnustetaan varhaisessa vaiheessa ja heidät ohjataan tarvittavien palveluiden (työkykyarvio, kuntoutus) piiriin.

Esitysluonnoksen mukaan, mikäli hakijan tilanne edellyttää, Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voisivat tavata asiakasta myös yhdessä ja asiakkaalla itsellään olisi myös oikeus pyytää mahdollisuutta yhteiseen tapaamiseen. Tämä on kannatettava uudistus. Asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisen kannalta tiivis yhteistyö asiakkaan, Kelan sekä hyvinvointialueen kanssa voi olla tarpeenmukaista ottaen huomioon, että toimeentulotuki on kokonaisuus, jonka myöntäminen jakautuu jatkossakin eri toimijoiden kesken.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s.46) kerrotaan myös, että sosiaalihuolto voi antaa asiakkaastaan lausunnon Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten. Perusteluissa kerrotaan, että tarkoituksena on korostaa sosiaalihuollon näkemyksen merkitystä perustoimeentulotukiasian käsittelyssä. Perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi ottaa lausunto perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon ja siitä poikkeaminen tulisi perustella päätöksessä.

Velvollisuus huomioida lausunto päätöksenteossa on erinomainen ja kannatettava ehdotus. Asiakkaan oikeusturvan parantamisen ja päätöksen yleisen legitimiuden lisäämisen lisäksi lausunnon poikkeamisen perusteleminen edesauttaa hallintolain perusteluvaatimuksen noudattamista.

## TOIMEENTULOTUEN MYÖNTÄMINEN

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 37–38) tuodaan esille, että toimeentulotukeen liittyvän laskelman osoittamasta toimeentulotuen määrästä voitaisiin erityisestä syystä poiketa hakijan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi. Mikäli laskelman mukaista oikeutta tukeen ei olisi koko menon määrälle, voitaisiin harkita tuen myöntämistä toimeentulotukilain mukaisiin menoihin kokonaisuudessaan, joka toteutettaisiin pääsääntöisesti myöntämällä menoihin maksusitoumus. Tämä harkinnanvaraisuuden lisääminen on tukea hakevan

näkökulmasta tervetullut muutokset ja edistää osaltaan uudistuksen tavoitteena ollutta sosiaalihuollollisen näkökulman korostamista.

## TALOUDELLISEN TUEN PALVELUT

Esitysluonnoksen mukaan sosiaalihuoltolain 14§:ään lisättäisiin uusi pykälä taloudellisen tuen palvelusta. Tämä on kannatettava ehdotus. Taloudellinen tuki laajemminkin merkityksessä kuin vain toimeentulotukena on tärkeä osa sosiaalityötä tälläkin hetkellä, sisältäen muun muassa neuvonnan ja ohjauksen taloudellisissa asioissa.

## PERUSTURVAN TASO JA KÖYHYYS

Suomen köyhyyden vastaisen verkoston EAPN-FIN:in julkaisemassa Köyhyysvahdissa (2021) tuodaan esille, että vuonna 2020 toimeentulotukea sai 464 234 henkilöä ja heistä pitkäaikaisesti tukea sai 27,5 prosenttia. Lisäksi ruoka-apuun turvautuu noin 100 000–200 000 henkilöä vuosittain. Määrä on välillisesti enemmän, jos ruoka-apua hakevalla on esimerkiksi perhettä. Korona-aikana ruoka-avun asiakasmäärien arvioidaan kaksin- tai kolminkertaistuneen.

EAPN-Fin esittää Köyhyysvahdissa suosituksia siitä, miten köyhyyttä voitaisiin vähentää. Raportissa suositellaan muun muassa sitä, että perusturvan tason korottamista on jatkettava asteittain kohti viitebudjettien määrittelemää kohtuullisen minimin tasoa, jolla ehkäistään ongelmien kasautumista sekä syvenemistä.

Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta siitä, etteivät perusturvaetuutemme ole riittävän suuria. Vajaus on todettu laskennallisesti vertaamalla etuuksien määrää mediaanituloon. Vajauksen on katsottu loukkaavan Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artikloja. Suomen valtio on tuki kiinnittänyt komitean huomiota siihen, että Suomessa sosiaali- ja terveyspalvelut ovat usein asiakkaille ja potilaille maksuttomia, mikä osaltaan korjaa tilannetta matalampien perusturvaetuuksien osalta.

Perusturvan tulisi kuitenkin kattaa myös sellainen kohtuullinen minimikulutus, johon esimerkiksi sellaiset sairastamisen kustannukset, jotka Suomessa korvataan sairausvakuutuksesta, eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti kuulu.

THL:n Perusturvan riittävyyden arviointiraportin perusturvan nykyinen taso ei kata kohtuullisen minimikulutuksen budjetteja useimpien perusturvaetuuksien kohdalla. Kohtuullisuus tarkoittaa Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan noin 650 euroa kuukaudessa ilman asumismenoja, mihin toimeentulotuen perusosa ei siis tällä hetkellä yllä.

## TOIMEENTULOTUEN VIIMESIJAISSUUS

Blomgren & Korpela (2018) nostavat esille Kelan tutkimusblogissa, että vuonna 2018 yli kolmannes vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajista joutui turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen. Työmarkkinatukea saavista toimeentulotukeen joutuu puolestaan turvautumaan noin 40 prosenttia (Kansaneläkelaitos 2022).

Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä nosti loppumietinnössään esille, että sosiaaliturvan uudistustyössä järjestelmää tulisi kehittää niin, että jatkossa yhä harvempi joutuu pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan. Työryhmän ehdotuksena oli, että tähän päästäisiin ensisijaisten etuuksien tasoa ja kattavuutta parantamalla.

Myös eduskunta on edellyttänyt (esitysluonnoksen s. 2), että uudistamisessa vahvistetaan toimeentulotuen roolia viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena.

Perusoikeusjärjestelmämme näkökulmasta on ongelmallista, mikäli ihmiset säännönmukaisesti ajautuvat perustuslain 19 §:n 1 momentin ([j]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”) mukaisen viimesijaisen turvan varaan, vaikka perusturva tulisi järjestää perustuslain 19 §:n 2 momentin ([l]ailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”) mukaisilla perusturvaetuuksilla.

Nyky muodossaan ja osana nykyistä järjestelmää toimeentulotuki ei toimi toivotulla tavalla ja toivotussa roolissa. Tähän ongelmaan on mahdotonta vastata yksinomaan toimeentulotukea uudistamalla.

Toimeentulotukea ja erityisesti sen hakemista raportointivelvollisuuksia kehittämällä ja keventämällä voidaan kuitenkin vastata siihen ydinongelmaan, joka seuraa siitä, että perustuslain 19.2 §:n mukaiseen perustoimeentulon turvaan oikeutetun toimeentulo turvataan perustuslain 19.1 ja 19.2 §:ien perustuvien yhdistelmällä: tyypillisesti viimesijaisiksi tarkoitetut tukimuodot poikkeavat saamisedellytyksiltään ja valvonnaltaan merkittävästi muista perustoimeentuloetuuksista: toimeentulotuki asettaa saajalleen esimerkiksi lukuisia erilaisia raportointi- ja ilmoitusvelvollisuuksia – myös siis tilanteissa, jossa toimeentulotuki täydentää vain pienellä määrällä jotain muuta etuutta. Toimeentulotuella voi myös esimerkiksi opiskella, mutta vain sellaisia opintoja, joita tukea myöntävä viranomais pitää tarkoituksenmukaisina työllistymisen kannalta. Viimesijaisen turvan varassa eläminen raamittaa ihmisen elämää merkittävällä tavalla, minkä voi ajatella olevan keskeinen syy aiemmin kuvatussa sosiaalisten oikeuksien komitean kritiikille ja myös kotimaisessa sosiaali- ja valtiosääntöoikeudellisessa kritiikissä.

## TOIMEENTULOTUKIASIOIDEN NEUVOTTELUKUNTA

Toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntaan kuuluu edustus sosiaali- ja terveysministeriöstä, Kansaneläkelaitoksesta ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollosta. Pidämme perusteltuna lisätä neuvottelukunnan kokoonpanoon edustuksen myös potilaita ja asiakkaita edustavista järjestöistä, mahdollisesti siten, että neuvottelukuntaan nimettävällä järjestöedustajalla/-edustajilla on työkokemuksensa tai koulutuksensa myötä osoitettua perehtyneisyyttä sosiaaliturva-asioihin. Käytännössä edustajan valinta voitaisiin toteuttaa niin, että jokin sosiaaliturvan alalla toimiva katto- tai keskusjärjestö tekee ehdotuksen edustajasta/edustajista sosiaali- ja terveysministeriölle. Mikäli järjestöedustajan lisäämistä neuvottelukunnan kokoonpanoon ei kuitenkaan katsota tarkoituksenmukaiseksi, järjestöille tulisi antaa mahdollisuus tuoda neuvottelukunnan käsiteltäväksi aloitteita esityksiksi ja muita tiedoksiantoja.

### Lähteet:

Amnesty Internatiol & Ihmisoikeusliitto (2021) ”Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä”- Riittämätön perusturva Suomessa.

Blomgren, Jenni & Korpela, Tuija (2018): Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha ajaa usein myös toimeentulotuelle. Sosiaalivakuutus.fi. Tutkittua tietoa 1.6.2018. Viitattu 5.8.2021

Jurvansuu, Sari, Kaskela, Teemu & Tourunen, Jouni: Lähipalveluista sähköisiin etäpalveluihin. Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen työntekijöiden kokemuksia koronapoikkeustilan aikana. Tietopuu: Katsauksia ja näkökulmia 3/2020. (pdf).

Kansaneläkelaitos: Toimeentulotuen tietopaketti. [<https://www.kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti>] (31.5.2022)

Kivipelto, Minna; Tanhua, Hannele; Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.

Köyhyysvahti – Suomen Köyhyysraportti 2021. Anna Järvinen & Erja Saarinen (toim.), EAPN-Fin 2021.

Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Työpaperi 6/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä, työryhmän loppumietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22

Vaalavuo, Maria; Haula, Taru; Bakkum, Boris (2020): Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Korhonen Oskari  
Mielenterveyden keskusliitto ry