

Asia: VN/650/2022

## Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä

### Lausunnonantajan lausunto

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

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä toimeentulotuesta annetun lain ja siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta. Tampereen kaupunki katsoo, että hallituksen esitys on pääpiirteissään kannatettava tietyin tarkennuksin, ja esitykset ovat omiaan parantamaan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja hänen perustavanlaatuisten oikeuksiensa toteutumista.

Toimeentulotuen uudistamisen lähtökohdaksi on luonnoksessa hallituksen esitykseksi valittu nykymallin kehittäminen. Tampereen kaupunki pitää tätä ainoana perusteltuna vaihtoehtona. Perustoimeentulotuen toimeenpanon jakaminen hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen kesken taikka perustoimeentulotuen toimeenpanon siirtäminen takaisin sosiaalihuollon toimijan tehtäväksi hyvinvointialueille ei ole millään tavoin kannatettavaa tai tavoiteltavaa.

On erittäin kannatettavaa, että Kelan asemaa perustoimeentulotuen toimeenpanijana myös perustoimeentulotukeen liittyvän ohjauksen ja neuvonnan osalta pyritään uudistusten avulla vahvistamaan. Tampere pitää mietinnön ehdotuksia myönteisinä, sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävinä kehityskulkuina, jotka toimeentulotukea koskevaa sääntelyä tarkentamalla ja tietojenvaihtoa edistämällä saavat yhä vahvemman normatiivisen selkänöjan ja selkeyttävät vastuunjako Kelan ja hyvinvointialueiden välillä. Tällä hetkellä rakenne toimeentulotuen toiminnalliseen kehittämiseen puuttuu, mikä haastaa johdonmukaista ja tavoitteellista kehittämistyötä. Siten Tampereen kaupunki tunnistaa tarpeen perustaa kansallisen yhdyspinnan lisäksi alueelliset yhdyspinnat, jotka seuraavat toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä, edistävät viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tekevät esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista. Tampereen kaupunki pitää kuitenkin tärkeänä, että valtakunnalliseen neuvottelukuntaan sisällytettäisiin tuomioistuineläkelaitoksen edustus. Kokonaisuudessaan Tampereen kaupunki kannattaa sekä toimeentulotukiasioiden kansallisen että alueellisten neuvottelukuntien perustamista ja lainsäädännön tarkentamista siten, että neuvottelukuntien perustaminen olisi velvoittavaa.

Tampereen kaupunki vastustaa perustoimeentulotuen 50-prosenttisen rahoitusvastuun säilyttämistä kunnilla. Julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen siirtyessä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kunnilla tulee olemaan huomattavasti kapeammat toimintamahdollisuudet

vaikuttaa toimeentulotukea saavien yksilöiden ja perheiden olosuhteisiin siten, että toimeentulotuen tarve vähenisi. Huomioitavaa on myös, että mikäli perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat kunnat yhdessä valtion kanssa kuten aiemminkin, ei hyvinvointialueilla välttämättä ole taloudellista intressiä kehittää ja tarjota vaikuttavia kuntouttavia sosiaalipalveluja kuten sosiaalista kuntoutusta näitä palveluja tarvitseville. Tämä on omiaan vesittämään myös toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseen liittyvän tavoitteen vähentää toimeentulotuen tarvetta ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden saattamisen viimesijaisen toimeentulotuen piiristä ensisijaisten perusturvaetuuksien piiriin.

#### Toimeentulotukiasioinnin esteettömyys

Toimeentulotukiasioinnin esteettömyyden ja saavutettavuuden vahvistaminen on tärkeää toimeentulotuen hakijoiden kannalta. Nykytilanteessa Tampereen kaupunki on törmännyt olosuhteisiin, jossa asiakkaan hauraiden tietoteknisten valmiuksien ja toimeentulotukijärjestelmän sekä toimeentulotuen hakemisen monimutkaisuuden vuoksi asiakkaan on tullut asioida sosiaalitoimessa, jotta asiakas saa toimeentulotukiasiansa asiallisesti vireille tai täydennettyä toimeentulotukihakemustaan. Tämä on ollut omiaan kuormittamaan valmiiksi hyvin kuormittunutta sosiaalihuoltoa, ja sosiaalitoimen tosiasialliset perustoimeentulotuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät ovat kaventaneet niitä voimavaroja, jotka ovat olleet käytössä muihin sosiaalihuollon tuen tarpeisiin vastaaviin palveluihin.

Siten asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen asiointiin sekä oikeus yhteiseen tapaamiseen hyvinvointialueen sosiaalihuollon edustajan sekä Kansaneläkelaitoksen edustajan kanssa on myönteinen kehityskulku, jolla voidaan vahvistaa ja turvata asiakkaan oikeuksien toteutumista ja asiakkaan yksilökohtaisten olosuhteiden huomioon ottamista toimeentulotukiasiansa. Keskeistä on perustelu, jonka mukaan toiminta tulee pyrkiä järjestämään niin, että palvelujen saaminen kyetään turvaamaan eri tilanteissa mukaan lukien myös poikkeukselliset tilanteet. Erityisesti koronapandemian alkuvaiheessa kunnalliseen sosiaalihuoltoon kohdistui merkittävä paine, joka liittyi Kelan palvelupisteiden sulkeutumiseen ja asioinnin siirtymiseen pääosin sähköiseksi. On tärkeää, että Kansaneläkelaitoksella on valmius varautua jatkossa poikkeuksellisiin olosuhteisiin, jotteivat toimijat, jotka eivät ole järjestämisvastuussa perustoimeentulotuesta, joutuisi jatkossa kuromaan umpeen yhtä laajasti Kansaneläkelaitoksen palvelujen aukkoja, jotka liittyvät esimerkiksi erityisryhmien palvelun turvaamiseen.

#### Sosiaalihuollon kanssa tehtävä yhteistyö ja vaikutukset sosiaalihuoltoon

Esitysluonnoksen tavoitteena on saada erityisen haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia pois viimesijaisen toimeentulotuen piiristä ensisijaisten (perus)turvaetuuksien piiriin. Tämän myötä lainsäädäntökokonaisuuden uudistaminen voi johtaa esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen ja sosiaalisen kuntoutuksen sekä eläkeselvittelyn tarpeen lisääntymiseen. Vaikka tällä kehityskululla on eittämättä taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueen järjestämiin palveluihin, on painopisteen siirtäminen tuen tarpeisiin vastaavien (sosiaali)palvelujen järjestämiseen esityksenä kokonaisuutena kannatettava.

Tampereen kaupunki kannattaa esitystä, jonka mukaan sosiaalihuollon näkemysten huomiointi perustoimeentulotukea määrättäessä olisi pääsääntö, ja tästä pääsäännöstä poikkeaminen edellyttäisi selkeää syytä, joka olisi perusteltava toimeentulotuesta päätettäessä. Erityisen kannatettavaa on, että läheisyysperiaatteen mukaisesti hyvinvointialueen sosiaalihuolto voisi esittää näkemyksensä laajasti perustoimeentulotuen määräämiseen ja suuruuteen liittyvistä seikoista

henkilön tilanteen valossa, eikä sosiaalihuollon näkemyksen esittämistä rajattaisi vain tiettyihin kokonaisuuksiin, kuten perusosan alentamiseen.

Esityksessä korostetaan sosiaalihuollon ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä toimeentulotuen perusosan alentamistilanteissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että sosiaalihuollolla olisi mahdollisuus a) asiakkuudessa olevien osalta antaa lausunto perusosan alentamisen kohtuullisuudesta tai b) niiden asiakkaiden osalta, jotka eivät ole sosiaalihuollon asiakkaina, ryhtyä palvelutarpeen arviointiin. Tampereen kaupunki ei vastusta tätä menettelytapaa. Kuitenkin on tärkeää, että palvelutarpeen arviointiin ei suhtauduta vain THL:n lomakkeena, joka täytetään pikaisesti, vaan keskeisenä sosiaalihuollon interventiona, jonka perusteella asiakkaan kanssa työskennellään ja hänelle järjestetään palveluita, joita myös seurataan ja arvioidaan prosessin läpileikkaavasti. Tämä tarkoittaa, että laadukasta palvelutarpeen arviointia ei voida välttämättä toteuttaa yhden kohtaamisen perusteella. Siten Kansaneläkelaitoksen olisi annettava asiakkaalle ja hyvinvointialueen sosiaalihuollolle kohtuullinen ja riittävä aika järjestää ja toteuttaa palvelutarpeen arviointi. Tampereen kaupunki toteaa myös, että on keskeistä, että perusosan alentamisessa käytetään yksilökohtaista harkintaa myös niissä tilanteissa, joissa palvelutarpeen arviointia ei voida asiakkaan kanssa toteuttaa. Tällaiset olosuhteet voivat tulla käsille esimerkiksi psyykkisesti vaikeasti sairaiden henkilöiden osalta. Oikeustila, jossa henkilön perusosaa alennetaan riippumatta ilmeisestä sosiaali- ja terveystarpeesta, olisi kestävä myös niissä tilanteissa, joissa henkilö on fyysisen tai psyykkisen sairautensa ja alentuneen toimintakykynsä johdosta haluton osallistumaan palvelutarpeen arviointiin taikka ottamaan vastaan sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja.

Esitysluonnoksen mukainen ehdotus siitä, että 14 e §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, kuinka Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon havaitessaan, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten olisi tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys, on kannatettava. Edelleen kyseisen säännöksen osalta on kannatettavaa, ettei sosiaalihuollon näkemyksen antamista Kansaneläkelaitokselle aseteta hyvinvointialueen lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Mahdollisuus näkemyksen pyytämiseen ja sen antamiseen edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamista. Edelleen, koska kyse on mahdollistavasta säännöksestä, Tampereen kaupunki ennakoii, että Kansaneläkelaitos voi ryhtyä näkemyksen pyytämiseen entistä laajemmin. Tampereen kaupunki pitää kuitenkin tärkeänä, että lainsäädännöllä mahdollistettaisiin se, että hyvinvointialueen sosiaalihuolto saisi tiedon siitä, kuinka sosiaalihuollon näkemystä on ratkaisun perusteena käytetty niissäkin tilanteissa, että saman hakijan toimeentulotukihakemusta ei ohjata hyvinvointialueelle täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta päättämiseksi.

Sosiaalilainsäädännössä esiintyvät perhekäsitteet ovat moninaisia, ja toimeentulotuesta annettun lain perhekäsite ja siihen liittyvä tulojen ja menojen arviointi perheyksikön kokonaisuudessa muodostavat poikkeuksen esimerkiksi avioliittolain mukaiseen elatusvelvollisuuteen. Kuitenkin toimeentulotuen luonne viimesijaisena taloudellisena tukena, jonka tarkoitus on eksistenssiminimin lisäksi turvata alin, hyväksyttävä elintaso, puoltaa toimeentulotuen arvioimista perheyksikkökohtaisesti siten, että perheyksikön kokoonpanolle ei aseteta jäykkiä rajoja, kuten elatusvelvollisuuden syntymiseksi edellytystä avioliitosta taikka tehdä eroa sen perusteella, asuuko perheyksikköön kuuluva lapsi juridisen vanhempansa vai muun huoltajansa kanssa. Näin ollen perhekäsitteeseen tehtävällä lisäyksellä voidaan katsoa olevan lapsen edun turvaamiseen kytkeytyvä tarkoitus, ja näin ollen Tampereen kaupunki pitää esitystä kannatettavana.

Kuitenkin Tampereen kaupunki huomauttaa, että vaikka esitysluonnoksessa tuodaankin esiin, että tulojen ja menojen huomiointi yhdessä perheyksikön kesken ei merkitse henkilöiden välistä

elatusvelvollisuutta, toimeentulotuen luonne perustuslain 19.1 §:n turvaajana tosiasiaassa perustaa elatusvelvollisuuden myös perheeseen kuuluvien aikuisten välille. Käytännössä esimerkiksi tilanteessa, jossa avoliitossa asuva puoliso ei osallistu varattoman puolisonsa elatukseen, jää varaton avopuoliso vaille inhimillisen elämän edellyttämää turvaa.

Perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen liittyvä harkinta

Esitysluonnokseen sisällytetty ehdotus laajemmasta harkinnan mahdollisuudesta osana perustoimeentulotuen määräämistä on Tampereen kaupungin näkökulmasta kokonaisuudessaan kannatettava. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että erityisestä syystä voidaan perustoimeentulotukeen liittyvän laskelman osoittamasta ylijäämästä poiketa hakijan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi esimerkiksi läikehoidon jatkuvuuden taikka asumisen turvaamiseksi. Esityksessä korostetaan, että arvio tulisi tehdä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Tampereen kaupunki pitää poikkeamisen mahdollisuutta myönteisenä kehityskulkuna toimeentulotukea koskevan sääntelyn kehittämisessä, sillä tämä auttaa omalta osaltaan Kansaneläkelaitosta omaksuma velvollisuuden turvata perustuslain 19.1 §:ssä asetettu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi on huomioitava, että perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 31/1992 vp ja 20/1998 vp) korostanut, että perustuslain 19.1 §:n perustavanlaatuisesta luonteesta sekä julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetystä perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta johtuu, että lainsäätäjän on taattava toimeentulotukijärjestelmää koskevalla lainsäädännöllä yksilölle riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. Riittävän täsmällisen, yksilökohtaisen harkinnan mahdollisuuden kirjaaminen toimeentulotuesta annettuun lakiin ja samassa lainsäädäntöhankkeessa toteutettava laskelman merkityksen selkiyttäminen osana toimeentulotuesta annettavaa hallintopäätöstä parantaa Tampereen kaupungin käsityksen mukaan toimeentulotuen asiakkaan asemaa sekä hänen mahdollisuuttaan käyttää perusoikeuksiaan.

Tampereen kaupungissa on vakiintuneesti ollut voimassa käytäntö, jossa täydentävän toimeentulotuen osalta Kansaneläkelaitoksen laatimasta laskelmasta poiketaan, mikäli toimeentulotukea hakevan henkilön yksilöllinen tilanne sekä täydentävällä toimeentulotuella tavoiteltavat oikeushyvät sitä edellyttävät taikka jos Kansaneläkelaitoksen laatima perustoimeentulotuen laskelma ei vastaa asiakkaan tosiasiallisia käytettävissä olevia varoja esimerkiksi tilanteessa, jossa Kansaneläkelaitos on vyöryttänyt aiemman kuukauden toimeentulotukilaskelman osoittaman ylijäämän seuraaville kuukausille. Tampereen kaupunki pitää kuitenkin myönteisenä, että esitysluonnoksessa korostetaan tätä harkinnan mahdollisuutta myös hyvinvointialueen päättäessä täydentävästä toimeentulotuesta. Kansaneläkelaitoksen että hyvinvointialueen jakama velvollisuus yksilölliseen harkintaan vahvistaa mahdollisuutta saavuttaa toimeentulotuesta annettuun lakiin kirjatut lain tavoitteet, jotka kytkeytyvät akuuttien perusoikeusvelvoitteiden täyttämisen lisäksi yksilöllisen selviytymisen edistämiseen sekä osallisuuden vahvistamiseen.

Muut huomiot

Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota 11 §:ssä säädettyihin huomioon otettaviin tuloihin ansiotulon huomioimatta jättämisen osalta. Esitysluonnoksen mukaan lainsäädännöstä poistettaisiin säännökseen sisältynyt lisäkriteeri, jonka mukaan vähintään 20 prosenttia tulonsaajan ansiotuloista jätettäisiin ottamatta huomioon. Esitysluonnoksessa todetaan, että tämä on yhdessä 150 euron maksimirajan kanssa ollut merkitykseltään vähäinen, ja siten säännöksen 3 momenttia muutettaisiin niin, että ansiotulon osalta tuloina jätettäisiin huomioon ottamatta enintään 150 euroa kuukaudessa. Vaikka Tampereen kaupunki pitää kannatettavana, että 150 euroon saakka ansiotulo

voitaisiin jättää huomioimatta, kiinnittää Tampereen kaupunki samanaikaisesti huomiota siihen, että säännöksen mahdollisen muuttamisen jälkeen Kansaneläkelaitos saisi toimeenpanevana elimenä käytännössä harkintavallan siitä, kuinka paljon ansiotulosta jätetään ottamatta huomioon, sillä säännös määräisi ainoastaan, että ansiotulosta jätettäisiin huomioon ottamatta enintään 150 euroa kuukaudessa.

Säätelyn sanamuodon mukainen tulkinta mahdollistaisi siten sen, että Kansaneläkelaitos voisi jättää huomiotta myös 150 euroa pienemmän summan. Tampereen kaupunki katsoo, että muutettavan säännöksen muotoilu ei ole riittävän tarkkarajainen, eikä ansiotulon huomiotta jättämistä ole esityksessä sidottu hakijan yksilöllisiin olosuhteisiin, joten säännös voi luoda toimeentulotuen hakijan kannalta vaikeasti ennakoitavan tilanteen ja hankaloittaa toimeentulotukea hakevan henkilön taloudenhallintaa ja heikentää mahdollisuutta itsenäiseen selviytymiseen.

Tampereen kaupunki pitää toimeentulotuen maksamista koskevan 16 §:n täsmentämistä maksusitoumusmenettelyllä kannatettavana, sillä se parantaa asiakkaan mahdollisuutta ennakoida, että hänelle saatetaan maksaa osa toimeentulotuesta maksusitoumuksena.

Maksusitoumusmenettely auttaa turvaamaan sen, että toimeentulotuen asiakas saa hankittua itselleen välttämättömän taikka tarpeellisen hyödykkeen tai palvelun. Kuitenkin on huomioitavaa, että maksusitoumuksen käytön avulla henkilön toimeentulotuen asiakkuus paljastuu väistämättä taholle, jolta maksusitoumuksen perusteena oleva suorite hankitaan. Siten on tärkeä ennalta ehkäistä tilanteita, joissa henkilön toimeentulotuen asiakkuus paljastuu ilman, että toimeentulotukea hakeva henkilö voi sitä ennakoida. Edelleen on siten tärkeää, että pääsääntö siitä, että tuki maksetaan hakijalle itselleen, säilyy. Toisin sanoen on keskeistä, että tuen maksaminen muulle taholle kuin hakijalle itselleen esimerkiksi maksusitoumuksen muodossa edellyttää erityistä syytä, kuten sitä, että suoritusta ei voida kohtuudella suorittaa maksuna asiakkaan tilille.

Kekäläinen Arja  
Tampereen kaupunki - Apulaispormestari Johanna Loukaskorpi