

Toimeentulotukilain uudistusta valmistelevan työryhmän loppumietintö

Lausuntoyhteenveto

Sosiaali- ja terveysministeriö

13.10.2021

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Lausuntopyyntö ja lausunnon antajat	4
3	Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset	5
3.1	Yleisiä huomioita mietinnöstä	5
3.2	Huomioita kansainvälisistä esimerkeistä	7
3.3	Periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä	8
3.4	Vaihtoehtoisia kehityssuuntia	12
3.5	Mietinnön lainsäädännön muutoksiin tähtäävät ehdotukset	13
3.5.1	Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteet	13
3.5.2	Perustoimeentulotuen myöntämisharkinta	15
3.5.2.1	Asumisen menot ja harkinta	17
3.5.2.2	Kiireelliset tilanteet ja harkinta	18
3.5.3	Toimeentulotuen määräytyminen ja laskelma	18
3.5.4	Toimeentulotuen määräytymisaika ja huomioon otettavat tulot	20
3.5.5	Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen	22
3.5.5.1	Tietosuojavaltuutetun huomiot tietosuojasta sosiaalihuollon lausunnon yhteydessä	25
3.6	Tietojen vaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset	26
3.6.1	Kaksisuuntainen tiedonvaihto	28
3.6.2	Tiedonvaihto ja perusosan alentaminen	32
3.7	Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset	33
3.8	Toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset	34
3.9	Selvittämistä vaativat kysymykset ja muussa valmistelussa kehitettäväksi ehdotettavat asiat	36
	Liite 1	39
	Liite 2	41

1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, jolla varmistetaan riittävä viimesijaisen toimeentulon turva ja sosiaalista tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 28.5.2020 työryhmän valmistelemaan toimeentulotukilain uudistamista. Työryhmän toimikausi oli 1.6.2020-31.5.2021 ja sen puheenjohtajana toimi johtaja Eveliina Pöyhönen.

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena. Työryhmän tulee ottaa ehdotusta laatiessaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvä muutostyö, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät jatkossa maakuntatasoiselle toimijalle. Toimeentulotuen tulee uudistuneessa sosiaalihuollon rakenteessa toimia kiinteästi sosiaalityön välineenä ja osana sosiaalihuollon tuen ja palveluiden kokonaisuutta.

Työryhmä käsitteli myös valtiosääntöoikeudellisia ja periaatteellisia kysymyksiä. Tuen viimesijaisuus asettaa erityisiä vaatimuksia tuen toimeenpanolle, jotta voitaisiin varmistaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen myös kaikkein eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Työryhmä esittää muutoksia, joita voidaan tehdä ilman laajoja lisäselvityksiä. Työryhmä esittää lainsäädännön muutoksiin tähtääviä ehdotuksia sekä toimeenpanon kehittämiseen liittyviä ehdotuksia. Lisäksi työryhmä tuo esiin lisäselvitystarpeita ja esittää, että toimeentulotuen kehittämistä jatketaan myös muiden valmisteluhankkeiden yhteydessä.

Työryhmä on toteuttanut toimeksiantonsa tekemällä ehdotuksia, joiden keskeisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita, jotta haavoittuvimassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin.

2 Lausuntopyyntö ja lausunnon antajat

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi liitteessä 1 mainituilta toimijoilta lausunnot toimeentulotukilain uudistusta valmistelevan työryhmän loppumietinnöstä. Myös muut toimijat kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa.

Vastaajalla oli lausuntopalvelu.fi –palvelussa mahdollisuus antaa vapaamuotoisia kommentteja. Lausuntopyyntöön sai vastata suomeksi tai ruotsiksi. Vaihtoehtoisesti vastaaja pystyi vastaamaan ainoastaan valitsemalla vaihtoehdon ”Lausunnon antajalla ei ole erityistä lausuttavaa esitysluonnoksesta”.

Lausuntoaika oli 11.8.-30.9.2021, ja lausuntonsa määräajan loppuun mennessä antoi yhteensä 49 toimijaa. Lausunnot pyydettiin ensisijaisesti lausuntopalvelu.fi –palvelun kautta sähköisellä kyselyllä. Osa lausunnoista toimitettiin pelkästään ministeriön kirjaamoon.

Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta Internet-osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM065:00/2020>.

3 Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset

3.1 Yleisiä huomioita mietinnöstä

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota perustoimeentulotuen Kela-siirtoon (HE 3568/2014 vp) ja sen vaikutuksiin. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto nosti lausunnossaan esiin, että Kela-siirron yhteydessä tunnistetut riskit jäivät lain toimeenpanossa huomioimatta tai liian vähälle huomiolle. Lausunnossa katsottiin, että työryhmän mietinnössä esitetyistä ehdotuksista osa on sellaisia, joilla pyritään edelleen korjaamaan näitä perustoimeentulotuen Kela-siirron lainvalmisteluvaiheessa tunnistettuja riskejä. Oikeuskansleri mainitsi myös lausunnossaan, että siirrolla oli jälkikäteen arvioituna selvästi tarkoittamattomia vaikutuksia, joista osa on kielteisiä hallinnon asiakkaiden kannalta ja jotka sinänsä tai joiden korjaaminen lisää kustannuksia. Saman suuntaisia näkemyksiä esitti Vammaisfoorumi ry ja mainitsi, että toimeentulotuen siirtäminen Kelaan on vaikeuttanut monen järjestön kohderyhmään kuuluvan vammaisen ihmisen toimeentulotuen saamista. Vammaisfoorumi yhtyi näkemykseen siitä, että vaikka siirrossa tuen saanti helpottui digitaitoisilta käyttäjiltä, se samalla vaikeutui kaikkein eniten tukea tarvitsevilta. Myös Suomen Romaniyhdistys nosti samoja ongelmia esiin lausunnossaan ja huomautti, että esimerkiksi ikääntyneiden ja keski-ikäisten romanien lisäksi muita ryhmiä, jotka ovat Suomessa vaarassa syrjäytyä palveluista ovat vanhukset, maahanmuuttajat, vammaiset, monisairaavat, sosiaalisesti moniongelmaiset ja muut erityisryhmät.

Kelan lausunnossa esitettiin näkemys siitä, että kuvaukset toimeenpanon nykytilan osalta painottuvat liikaa perustoimeentulotuen toimeenpanon Kelaan siirron alkuvaiheen tilanteeseen eikä sen jälkeistä kehitystä ole tunnistettu ja avattu tekstissä. Lisäksi Kela huomautti lausunnossaan, että aiemmat kuntien toimeenpanon aikaiset havainnot kehittämistarpeista perustoimeentulotuen osalta sekä kuntien toimeentulotuen käsittelyn nykytila ovat jääneet selvityksessä varsin vähäiselle huomiolle tai niitä on käsitelty perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyvinä ongelmina. Toisaalta oikeuskansleri taas tuo lausunnossaan esiin, että toimeentulotukiasiat ovat olleet sen valvontatehtävissä esillä myös vuosina 2020 ja 2021 ja että apulaisoikeuskansleri on käynnistänyt omasta aloitteestaan asian Kelan perustoimeentuloa koskevien päätösten laadusta (apulaisoikeuskanslerin päätös 15.1.2021, OKV/26/70/2020).

Lisäksi Ulosottolaitos nosti esiin, ettei mietintöön sisälly selvitystä siitä, tapahtuiko kustannusten tai kululajien kehityksessä muutoksia perustoimeentulotuen siirrettyä Kelaan vuonna 2017 laskutuksen siirrettyä Kelaan vuonna 2014. Ulosottolaitoksen lausunnon mukaan taloudellisen tuen varassa olevilla henkilöiden maksuvaikeudet voivat usein johtaa myös ulosoton asiakkuuteen. Julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksut ovat nousseet ulosotossa yksittäisenä asiaryhmänä merkittävästi vuodesta 2010 lähtien. Vuonna 2020 ulosottoon on tullut vireille lähes 664 000 asiakasmaksua, joka on vuoden 2010 määrään verrattuna yli kolminkertainen ulosottolaitoksen lausunnossa kerrotaan.

Lausunnon antajat myös arvioivat toimeentulotuen tarkoitusta ja paikkaa sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa. Terveiden ja hyvinvoininlaitoksen lausunnon mukaan toimeentulotuen kaltainen tilapäiseksi tarkoitettu, viimesijainen taloudellinen tuki puoltaa paikkaansa riippumatta siitä minkälaiseksi ensisijainen etuusjärjestelmä tulevaisuudessa muotoutuu. Pikaisesti saatava tuki tarvitaan sellaisissa elämäntilanteiden yllättävissä muutoksissa, joihin etuusjärjestelmässä ei ole mahdollisuuksia vastata riittävän nopeasti ja joiden aiheuttamien taloudellisten kriisien yli selviytymiseen kaikilla ei ole varallisuutta tai muuta henkilökohtaista turvaa. Toimeentulotuen saannin ollessa pidempiaikaisempaa pitäisi palveluintervention pystyä huolehtimaan siitä, että tuentarve jää mahdollisimman lyhytaikaiseksi.

Pitkäaikaiseen toimeentulotuen saannin nosti lausunnossaan esiin myös Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry sekä Munuais- ja maksaliitto ry. Into ry nosti esiin, että toimeentulotuesta on muodostunut pitkäaikainen ja käytännössä ensisijainen etuus monelle nuorelle. Lausunnon mukaan tämän taustalla on työttömyysturvan puolella työmarkkinatuen alle 25-vuotiaisiin kohdistuvat tiukat ehdot ja sanktiointi. Alle 25-vuotiaat menettävät oikeutensa työmarkkinatukeen helposti ja joutuvat elämään pitkäaikaisesti toimeentulotuella. Into ry katsoi, että järjestelmä on nuorelle sekava ja epäselvä ja tuottaa luukulta toiselle pompottelua, viivästyttää etuuden saamista sekä tuottaa epävarmuutta jo ennestään haasteelliseen elämäntilanteeseen. Lausunnossa myös huomautettiin, että toimeentulotukilainuudistuksessa etsivän nuorisotyön rooli tulee tunnistaa ja nostaa esille, koska se on olennainen kumppani sekä sosiaalityölle että Kelalle. Munuais- ja maksaliitto ry:n lausunnossa puolestaan nostettiin esiin, että esimerkiksi munuaisten vajaatoimintaa sairastavat, jotka tekevät hemodialyysihoidon kotona itsenäisesti, ovat usein pitkäaikaisesti toimeentulotuen asiakkaita, koska heillä on oikeus ainoastaan perushoitotukeen tai korotettuun vammaistukeen ja toisaalta hoito aiheuttaa taloudellista räsitystä.

Helsingin kaupunki, Kela ja Kuntaliitto lausunnonantajina huomattivat, että mietinnöstä on vaikea saada selkoa siitä, mitä lainsäädännössä oltaisiin konkreettisesti

muuttamassa, koska ehdotukset ovat vielä yleisellä tasolla, eikä muutoksia ole käsitelty tässä vaiheessa säännöskohtaisesti. Työryhmän kehittämisehdotukset kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta olivat kuitenkin näiden lausunnon antajien mukaan oikean suuntaisia. Kela toisaalta nosti lisäksi esiin sen, että Kelassa tehdyn alustavan arvion mukaan Kelan asiakkaista noin 7% kuuluu ryhmiin, joilla tuen tarve on suuri tai erittäin suuri ja että vain osalla heistä on tarve myös sosiaalihuollon palveluihin. Kelan lausunnon mukaan uudistuksen yhteydessä onkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei tällä hetkellä asiakkaille toimivia osuuksia heikennetä ja että raskaammat toimenpiteet ja enemmän aikaa vievä viranomaisyhteistyö kohdennetaan mahdollisimman hyvin oikealle asiakasjoukolle. Kuntaliitto piti lausunnossaan hyvänä, että työryhmän ehdotukset lähtevät nykyisen toimintamallin kehittämisestä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan toimeentulotuen asemaan liittyvät periaatteelliset ongelmat tulee ratkaista vasta sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä, koska niitä ei voi ratkaista yksin toimeentulotukilakia muuttamalla. Kuntaliitto mainitsi lausunnossaan myös sen, että työryhmän nyt esittämien muutosehdotusten lisäksi laissa on sekä kuntien että Kelan toimesta tunnistettu teknisluonteisia korjaustarpeita ja piti näiden sisällyttämistä uudistukseen tärkeänä.

Useat lausunnon antajat kiinnittivät huomiota myös jatkovalmistelussa tehtävään vaikutusten arviointiin. Lausunnonantajat korostivat muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, sukupuolivaikutusten, lapsivaikutusten, vammaisvaikutusten arvioinnin tärkeyttä (Amnesty, Lapsiasianvaltuutettu, Tampereen kaupunki, Tasa-arvovaltuutettu, Vammaisfoorumi ry). Tasa-arvovaltuutettu, Amnesty ja Monimuotoiset perheet ry huomautti, että jatkovalmistelussa ja esimerkiksi tulevaisuuden vaikutusarvioinneissa on tärkeää ottaa huomioon perherakenteiden monimuotoisuus.

3.2 Huomioita kansainvälisistä esimerkeistä

Kaksi lausunnon antajaa, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, kommentoivat lausunoissaan myös muiden maiden vähimmäisturvaa koskevia työryhmän mietinnössä esitettyjä huomioita. Lausunnoissa nostettiin esiin Tanskassa käytössä oleva malli, jossa pääosin alle 30-vuotiaat, joilla ei ole ammatillista pätevyyttä, saavat koulutusavuksi (*uddannelseshjælp*) kutsuttua taloudellista tukea, jolla pyritään ohjaamaan nuoria koulutuksen pariin. Lausunnon mukaan tämä saattaisi olla toimiva järjestelmä myös Suomessa. Lausunnossa mainittiin myös Alan-komaiden järjestelmään kuuluva malli, jossa niille, joille avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole mahdollista, voidaan edellyttää erilaista osallistumista yhteiskuntaa hyödyttävään toimintaan (*participatieplaatsen*). Lausunnoissa katsottiin, että tämä edistäisi vaikeasti työllistyvien hyvinvointia ja vaikuttaisi mielenterveyteen positiivi-

sesti. Lausunnoissa nähtiin tärkeänä, että kaikki voisivat osallistua jotenkin yhteiskunnan rakentamiseen, jolloin he eivät tuntisi itseään tarpeettomiksi ja osattomaksi yhteiskuntaan. Lausunnoissa myös ehdotettiin, että kokeilulla voitaisiin selvittää, miten työmarkkinoiden ulkopuolella olevat voisivat lisätä toimeliaisuuttaan ja siten edesauttaa sopeutumistaan työelämään esimerkiksi siten, että he auttaisivat arkipäiväisissä askareissa liikuntakyvyttöään rajoittuneita.

3.3 Periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä

Oikeusministeriö kiinnitti launnossaan yleisesti huomiota siihen, että toimeentulotuen merkitys perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien turvaamisessa on erittäin merkittävä. Toimeentulotuen kehittämisessä tulee muistaa perustuslain 22 §:n mukaan julkiselle vallalle kuuluva tehtävä turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi toimeentulotuen kehittämisessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että se on yhtäläisesti kaikkien siihen oikeutettujen saatavilla. Jatkovalmistelussa on myös syytä kiinnittää huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja eri väestöryhmien näkökulmien huomioimiseen toimeentulotukiasioiden käsittelyssä.

Useat lausunnonantajat nostivat lausunnoissaan esiin perusturvan riittämättömyyden ja näkivät tärkeänä sen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin perusturvaetuuksia tulisi kehittää sellaiselle tasolle, ettei viimesijaiseen toimeentulotukeen jouduttaisi turvautumaan pitkäaikaisesti ja toimeentulotuen tarve vähenisi. Toisin sanoen ongelmallisina nähtiin tilanteet, joissa toimeentulotuen tarve johtui ensisijaisten etuuksien riittämättömyydestä. Lausunnon antajat tiedostivat, ettei perusturvan tasoa pystytä korjaamaan ainoastaan sosiaalihuollon ja Kelan yhteistyöllä tai toimeentulotuen kehittämisellä, mutta näkivät tärkeänä tuoda asian esiin lausunnoissaan. Lausunnoissa painotettiin, että perusoikeusjärjestelmämme näkökulmasta on ongelmallista, mikäli ihmiset säännömukaisesti ajautuvat perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen viimesijaisen turvan varaan, vaikka perusturva tulisi järjestää perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisilla perusturvaetuuksilla. Lausunnoissa viitattiin THL:n perusturvan riittävyuden arviointiraportteihin sekä siihen, että Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta, koska perusturvaetuutemme eivät ole riittävän suuria Suomen mediaanitulon verrattuna. Vajauksen on katsottu loukkaavan Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artikloja. Toisaalta mainittiin, että Suomen valtio on kiinnittänyt komitean huomiota siihen, että Suomessa sosiaali- ja terveystalvet ovat usein asiakkaille ja potilaille maksuttomia, mikä osaltaan korjaa tilannetta matalampien perusturvaetuuksien osalta (Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry, Kirkkohallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Ihmisoikeuskeskus, Amnesty).

Mielenterveyden keskusliitto nosti esiin lausunnossaan myös sen, että toimeentulotuki asettaa saajalleen lukuisia erilaisia raportointi- ja ilmoitusvelvollisuuksia – myös tilanteessa, jossa toimeentulotuki täydentää vain pienellä määrällä jotain muuta etuutta. Toimeentulotuen varassa eläminen raamittaa ihmisen elämää merkittäväällä tavalla.

Valtiovarainministeriö huomautti liittyen toimeentulotuen rooliin perusturvaetuuksien täydentäjänä, että ongelmassa ei THL:n tutkimusten mukaan ole kyse uudesta ilmiöstä. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota lausunnossaan myös siihen, että perusturvan riittävyyden 2015-2019 arviointiraportin mukaan useamman ensisijaisen etuuden reaalin kehitys vuosien 2005 ja 2019 välillä on ollut positiivista ja ensisijaisten etuuksien ostovoima on tällä aikavälillä pääasiassa vahvistunut. Valtiovarainministeriön mukaan ensisijaisten etuuksien tason korottaminen ei sinänsä ratkaise asiakkaiden perimmäistä ongelmaa, joka voi olla esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys. Tästä syystä sen mukaan ratkaisuja ongelmaan tulisi etsiä myös pyrkimällä toimeentulotukilain 1§ mukaisen itsenäisen selviytymisen edistämiseen.

Oikeuskansleri mainitsi lausunnossaan, että toimeentulotuen käsittelemiseen liittyvät kysymykset ovat olleet varsin usein ja laajasti valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa esillä. Työryhmän työn kannalta huomattavan merkittävänä oikeuskansleri piti asiaa, joka koski Kelan perustoimeentuloa koskevien päätösten laatua (apulaisoikeuskanslerin päätös 15.1.2021, OKV/26/70/2020).

Lisäksi yhtenä ratkaisua kaipaavista jännitteistä oikeuskanslerin lausunnossa mainittiin toimeentulotukea koskevan päätöksenteon yhtenäisyys, mikä liittyy perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteuttamiseen ja sen suhteeseen yksilölliseen tarveharkintaan. Toimeentulotuki on hyvin laajalti perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaa oikeutta toteuttava viimesijainen tuki. Tuen käsittelyssä korostuvat yksilön tilanteeseen liittyvän riittävän harkinnan tarve ja harkintakäytännön ohjaaminen lainsäädännöllä ja lakia tulkitsevalla ohjeistuksella, joka ei perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden vaatimuksesta johtuen voi muodostua asiallisesti lakiin rinnastuvaksi tosiasialliseksi oikeuslähteeksi.

Oikeuskanslerin mukaan tarvittavaa harkintaa ei siten voida typistää vain vakuutus-tyyppistä etuuskäsittelyä tai lakisäätteisten kustannusten korvaamista koskevaksi soveltamistehtäväksi, jota ohjataan yhä tarkemmilla etuisuuskäsittelyohjeilla. Lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan toimeentulotuessa on pääosin ja siten lähtökohdallisesti aina kysymys oikeudesta ihmisarvoiseen elämään ja siten perustavanlaatuisesta osallisuudesta yhteiskunnassa toteuttavasta viimesijaisesta etuudesta. Tästä johtuu perustuslain mukaan se, että yksilön autonomian ja itsemääräämisoikeuden sekä osallisuuden toteutumisella ja vahvistumisella on tärkeä merkitys perustoimeentulotuessa

riippumatta siitä, onko Kela määritelty sosiaalihuollon toimijaksi vaiko ei. Jatkovalmistelussa on oikeuskanslerin mukaan näin ollen perusteltua hakea ratkaisuja, joilla organisaatoratkaisuista riippumatta keskeiset sosiaalioikeudelliset valtiosääntöiset periaatteet voisivat toteutua.

Oikeuskansleri yhtyi myös työryhmän näkemykseen siitä, että toimeentulotuen kehittämisessä tulisi valita selkeä linja. Toimeentulotuen ja sen toimeenpanon perusteellinen, toimeentulotuen asiakkaan oikeuksista lähtevä kehittäminen vaatisi päätöksenteoa edellä mainituista kysymyksistä ja sen pohjalta tehtäviä lainsäädännöllisiä ja mahdollisia organisatorisia ratkaisuja. Tällöin toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö voitaisiin antaa siten, että se tukisi valittua toimeenpanotapaa ja lainsäädännössä voitaisiin huomioida siitä tuen käsittelemiselle seuraavat vaatimukset. Valitun linjan mukainen selkeä lainsäädäntö edesauttaisi parhaiten toimeentulotuen asiakkaiden aseman parantamista ja heidän oikeuksiensa toteutumista.

Myös muut lausunnon antajat painottivat lausunnoissaan saman kaltaisesti sitä, että yksilöllisessä harkinnassa on pohjimmiltaan kyse siitä, että taloudellista tukea määräämällä turvataan perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettu ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva. Positiivisena nähtiin työryhmän ehdotukset, joilla edistettäisiin ja selkeytettäisiin Kelan velvollisuutta tai mahdollisuutta henkilön tai perheen yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamiseen perustoimeentulotuesta päätettäessä. Tämä nähtiin tärkeänä perusoikeusvelvoitteiden täyttämisen näkökulmasta ja arvioitiin myös edistävän tosiasiallista yhdenvertaisuutta erityisesti niissä tilanteissa, joissa toimeentulotuen saaja on haavoittuvassa asemassa esimerkiksi terveytensä tai kielitaitonsa vuoksi. Tampereen kaupunki katsoi lausunnossaan, että tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuuden tulisi olla väline kohtuullisuutta arvioitaessa, jolloin suppeasti tulkitut normit eivät hankaloittaisi perusoikeusvelvoitteiden täyttämistä. Amnestyn mukaan harkinnan perusoikeusmyönteisyyttä tulisi vahvistaa eli harkinnassa tulisi korostaa oikeuksien toteutumisen turvaamisen ensisijaisuutta (Tampereen kaupunki, Sosiaalitoimen sosiaalityöntekijät ry, Sosiaalityöntekijöiden seura ry, Amnesty).

Suomen ylioppilaskuntien liitto ry tämän lisäksi mainitsi vielä, että raportissa esitetyn lisäksi olisi tarpeen tarkastella myös toimeentulotuen käyttäjiä, joiden ensisijainen etuus on syystä tai toisesta loppunut tai lakkautettu ja mainitsi, että näin käy usein opintotuen ja työmarkkinatuen sekä muiden työttömyysetuuksien suhteen. Lausunnossa nähtiin, että tällaisissa tilanteissa toimeentulotuki toimii tosiasiallisesti perusturvana, vaikka se ei ole tuen tarkoitus.

Kela katsoi lausunnossaan, että Kela-siirrolle asetetut tavoitteet, kuten yhdenvertaisuus tulkinnoissa, menettelyissä ja käsittelyajoissa on alkuvaikeuksien jälkeen saavutettu. Lausunnon mukaan Kela huolehtii myös heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden Kela-asiat nyt yhtenä kokonaisuutena yhdenvertaisesti koko maassa. Kela

nosti myös esiin, että se edelleen kehittää toimeentulokitoimintaa yhteistyössä kuntien kanssa. Lausunnon mukaan sekä toiminnallisen että lainsäädännön kehitystyön tulisi nyt tukea asiakkaan tarpeista lähtevää palvelua Kelassa ja kunnissa.

Sosiaalityöntekijöiden seura ry näki yhtenä merkittävänä periaatteellisenakin kysymyksenä sen, että nykyisessä tilanteessa Kelan ratkaisuasiantuntijan vastuulla on esimerkiksi kiireellisissä tilanteissa arvioida ja turvata välttämätön toimeentulo ja huolenpito henkilölle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lausunnon mukaan hakemuksen kiireellisyys kuitenkin arvioidaan Kelassa eri tavoin kuin sosiaalihuollossa. Lausunnossa nostettiin esiin, että sosiaalihuollon yhteydenotto voi usein myös muuttaa Kelan arviota kiireellisyydestä. Lausunnon mukaan se vastuu, joka näille Kelan käsittelijöille asetetaan, on suuri, jollei sosiaalialan ammattilaisen koulutusta ole taustalla. Epäselvää todettiin olevan sen, kantaako Kela kokonaisvastuun näistä heikossa asemassa olevista henkilöistä. Tämän nähtiin olevan seurausta ohjeistuksen ja työnjaon epäselvyyksistä. Lausunnossa todettiin, että toimeentulossa on edelleen havaittavissa erilaisia käytäntöjä sen suhteen, miten kunnissa paikataan Kelan toimintaa esimerkiksi näissä kiireellisissä tilanteissa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ei nähty nykytilassa toteutuvan. Sosiaalityöntekijöiden seura ry suhtautuikin siksi osin varauksella työryhmän mietinnön esitykseen siitä, että perustoimeentulotuen harkinnan perusteita selkiytetään, vaikka pitääkin kehityssuuntaa sinällään myönteisenä. Myös sosiaaliasiamiehet ry mainitsi lausunnossaan, että sosiaalitoimen työntekijöiden sekä asiakkaiden taholta tulee sosiaaliasiamiesten tietoon tilanteita, joissa perustoimeentulotuki ei ole onnistunut turvaamaan asiakkaan välttämättömiä toimeentuloa.

Lapsiasianvaltuutettu totesi lausunnossaan, että perustavanlaatuinen kysymys ratkaistavaksi on, miten ehkäistään perheiden pitkäaikainen tarve turvautua viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Etenkin pitkäaikainen toimeentulotuen tarve koskee haavoittuvassa asemassa olevia lapsia. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 26 artiklan mukaan lapsella on oikeus sosiaaliturvaan, jota myönnettäessä tulisi tarvittaessa huomioida lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat. LOS 27 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot takaavat lapselle riittävän elintason, jolla turvataan lapsen kehitystä. LOS 26 artiklassa vahvistetaan, että lapselle sosiaaliturvaa myönnettäessä on tarvittaessa huomioitava laajasti hakemukseen vaikuttavia seikkoja. Tästä näkökulmasta valtuutetun mukaan on hyvä, että työryhmä ehdottaa asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen liittyvien seikkojen huomiointia toimeentulotuen edellyttämän laskelman lisäksi. Valtuutettu piti myönteisenä, että kiireellisissä tilanteissa olisi myös mahdollista päättää toimeentulotuesta ilman laskelmaa, jos se on asiakkaan kokonaistilanne huomioiden välttämättömiä. Tällä pyrittäisiin esimerkiksi turvaamaan lapsen sosiaaliturva ja elintaso sekä muiden oikeuksien toteutuminen.

3.4 Vaihtoehtoisia kehityssuuntia

Osa lausunnon antajista esitti, että uudistuksessa selvitetäisiin vielä työryhmän mietinnössä esitettyä mallia, jossa toimeenpanoa jaettaisiin perustoimeentulotuen osalta siten, että sosiaalityön asiakkaat asioisivat perustoimeentulotuen osalta kuntien sosiaalityössä. Myös sote-uudistuksen yhteydessä toteutettava Kela-siirron purkaminen mainittiin (Sosiaalityöntekijöidenseura ry). Valtaosa lausunnon antajista kannattivat kuitenkin kehittämistä nykytilanteen pohjalta.

Oikeuskansleri toi esiin, että toimeentulotuen kehittämisessä tulisi valita selkeä linja. Toimeentulotuen ja sen toimeenpanon perusteellinen, toimeentulotuen asiakkaan oikeuksista lähtevä kehittäminen vaatisi päätöksentekoa työryhmän esiin nostamista kysymyksistä ja sen pohjalta tehtäviä lainsäädännöllisiä ja mahdollisia organisatorisia ratkaisuja. Tällöin toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö voitaisiin antaa siten, että se tukisi valittua toimeenpanotapaa ja lainsäädännössä voitaisiin huomioida siitä tuen käsittelemiselle seuraavat vaatimukset. Valitun linjan mukainen selkeä lainsäädäntö edesauttaisi parhaiten toimeentulotuen asiakkaiden aseman parantamista ja heidän oikeuksiensa toteutumista.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin vaihtoehto, jossa täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki yhdistettäisiin harkinnanvaraiseksi toimeentulotueksi, jonka toimeenpanijana olisi sosiaalihuolto. Ehdotuksen mukaan tukimuoto voitaisiin sitoa sosiaalihuollon asiakkuuteen, jolloin tuen myöntämisen taustalla olisi myös palvelutarpeenarvio sekä asiakassuunnitelma. Lisäksi joissakin lausunnoissa esitettiin, että tämä harkinnanvarainen toimeentulotuki irrotettaisiin perustoimeentulotuesta, jotta sosiaalihuollossa olisi mahdollisuus myöntää myös ei-kiireellisissä tilanteissa harkinnanvaraista toimeentulotukea ilman perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta. Tätä ehdotettiin siitä syystä, että perustoimeentulotukipäätöksen edellyttäminen ennen ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen päätöstä, on nähty käytännön toimeenpanon kannalta hankalaksi. Tämän kaltaisen kehityssuunnan arvioitiin vähentävän päällekkäistä työtä, jolloin myös asiakas saisi tukea nopeammin. Lausunnon antajat eivät ottaneet kantaa siihen, miten Kelan myöntämä perustoimeentulotuki ja sosiaalihuollon harkinnanvarainen tuki määriteltäisiin suhteessa toisiinsa. (Sosiaalityöntekijöiden seura ry, Sosiaalitoimen sosiaalityöntekijät ry, Helsingin kaupunki)

Edellä esitetyn lisäksi esimerkiksi Helsingin kaupunki esitti lausunnossaan, että täydentävän toimeentulotuen sellaisia osia, jotka eivät edellytä juurikaan harkintaa, voitaisiin siirtää perustoimeentulotukeen (menoista esimerkiksi lastenvaunut ja sänky). Myös Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Etelä-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri esittivät tämän kaltaisia näkemyksiä lausunnoissaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa taas esitettiin toisensuuntainen näkemys. Sen mukaan jatkossa tulisi arvioida sitä, mitkä yksilöllistä tarveharkintaa sisältävät menot tulisi siirtää pois perustoimeentulotuesta. Tämä vähentäisi harkintaa, jolloin ”perustoimeentulotuen ns. normilaskelma olisi yhdenmukaisemmin laskettavissa ja saattaisi edistää paremmin hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.”

Esimerkiksi Suomen sosiaali ja terveys ry:n lausunnossa katsottiin, että toimeentulotuen perusosan sisältö olisi tarpeen määritellä uudelleen ja että muun muassa puhelin- ja/tai verkkoliittymien kulut tulisi huomioida perusosassa. Samankaltaisia perusosan määrittelyä edellyttäviä ehdotuksia esittivät myös Kuntaliitto ja Kriminaalihuollon tukisäätiö, joka nosti esiin erityisesti vankien perusosan.

3.5 Mietinnön lainsäädännön muutoksiin tähtäävät ehdotukset

3.5.1 Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteet

Terveiden ja hyvinvoinninlaitos katsoi lausunnossaan, että olisi suotavaa, että työryhmän ehdotuksen mukaisesti sosiaalihuollon asiakaslaki ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltuminen perustoimeentulotukeen käydään läpi ja selkeytetään siten, että perustoimeentulotuen päätöksenteko kytkeytyisi nykyistä tiiviimmin toimeentulotuen tarkoitukseen, joka ilmenee toimeentulotukilain 1 §:stä. Lausunnon mukaan erityisen tarpeellista on selvittää sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon periaatteiden keskinäinen suhde ja niiden eroavaisuudet. Asiaa koskevien säännösten osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka säätely toteutetaan lakiteknisesti niin, että oikeusjärjestyksen sisäinen johdonmukaisuus ja ristiriidattomuus varmistetaan. Samankaltaisia näkemyksiä esittivät lausunnoissaan myös Helsingin kaupunki, Sosiaalityöntekijöiden seura ry, Suomen sosiaali ja terveys ry. Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyi näkemykseen, mutta huomautti, että voimassa oleva lainsäädäntö on kuitenkin yksiselitteinen siitä, että toimeentulotuki (mukaan lukien perustoimeentulotuki) on osa sosiaalihuoltoa, vaikka perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuollon kokonaisuutta on heikentynyt.

Myös oikeuskansleri katsoi, että on kannatettavaa, että muistiossa esitetyllä tavalla toimeentulotuen aseman selkeyttämiseksi käytäisiin läpi sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden eli sosiaali oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden

soveltuminen perustoimeentulotukeen. Erityisen tarpeellista on selvittää sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon periaatteiden keskinäinen suhde ja niiden eroavaisuudet. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että mahdollisten asiaa koskevien säännösten osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka säätely toteutetaan lakiteknisesti niin, että oikeusjärjestyksen sisäinen johdonmukaisuus ja ristiriidattomuus varmistetaan.

Oikeusministeriö nosti esiin, että jatkovalmistelussa on tarpeen selkiyttää, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan esityksellä selkeyttää oikeusperiaatteiden soveltamista perustoimeentulotukeen. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämän viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuden vuoksi viranomaisharkintaa koskevien normien tulee lähtökohtaisesti olla lainsäädännön tasolla. Mikäli mietinnössä sosiaalihuollon oikeusperiaatteilla viitataan esimerkiksi sosiaalihuoltolain 4 §, 5 § ja 30 §:ien periaatesäännöksiin, tulisi ottaa nimenomainen viittaus niihin. Pelkästään viittausta oikeudenalan yleisiin periaatteisiin ei voitane pitää riittävänä, vaan siitä, mitä hallinnonalan oikeusperiaatteilla asiassa tarkoitetaan, tulisi säätää nimenomaisesti. Myöskään pelkästään ns. perusteluilla säätämistä ei voida pitää riittävänä. Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon muun säätelyn viittauksen tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta sosiaalihuoltosäätelyn sovellettavuus perustoimeentulotuen myöntämiseen on oikeudellisesti yksiselitteistä. Myös oikeusministeriö mainitsi, että jatkovalmistelussa on perusteltua arvioida tarkemmin, mikä olisi laissa sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden suhde hallintolaissa määriteltyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin.

Kuntaliitto esitti lausunnossaan saman suuntaisia näkökohtia kuin oikeusministeriö. Oikeusperiaatteiden sijaan tulisi ensisijaisesti selkeyttää, mitkä ovat ne konkreettiset lain säännökset, jotka tulee ottaa huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä ja siihen liittyvää harkintaa toteutettaessa. Esimerkkeinä lausunnossa mainittiin sosiaalihuoltolain periaatesäännökset 4 §, 5 § ja 30 §.

Kelan lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan nämä periaatteet eivät olennaisesti poikkea hyvän hallinnon periaatteista, joita jo nyt noudatetaan Kelassa. Lausunnossa kuitenkin todettiin, että periaatteet voidaan nostaa toimeentulotukilakiin, jos se nähdään tarpeelliseksi ja että jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa periaatteiden sisältöä ja epäkohtia nykykäytännössä. Tämän nähtiin olevan tärkeää, jotta muutoksen tavoitteet voidaan saavuttaa.

Myös apulaistietosuojavaltuutettu piti lausunnossaan tärkeänä sitä, että silloin, kun sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä ja periaatteita on tarkoitus soveltaa Kansaneläkelaitoksen toimintaan, siihen otettaisiin selkeästi kantaa lainsäädännössä. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan kohdassa 10 muun ohella täsmennetään, että kun on kyse henkilötietojen käsittelystä lakisääteisen velvoitteen tai yleisen edun

vuoksi toteuttavan tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, jäsenvaltioiden olisi voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla tämän asetuksen sääntöjen soveltamista voitaisiin täsmentää entisestään. Lausunnon mukaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei johdanto-osan kohdan 10 mukaan myöskään jätetä soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jossa asetetaan erityisiä käsittelytilanteita koskevat olosuhteet, mukaan lukien niiden edellytysten tarkempi määrittely, joiden täytyessä henkilötietojen käsittely on laillista.

Sosiaaliamiehet ry nosti lausunnossaan esiin myös sen, että sosiaaliamiestoiminta ei ulotu Kelan toimeentulokiasiakkaiden informointiin ja aseman seuraamiseen. Silti myös Kelan asiakkaat ottavat edelleen verraten usein ongelmiaan ja tietotarpeissaan yhteyttä sosiaaliamiehiin. Lausunnossa kannatettiin mietinnön mainintaa siitä, että sosiaalihuollon asiakaslain soveltamista Kelaan on pidetty selkeyttämistä vaativana asiana ja työryhmä esittää asiaa tarkennettavaksi lainsäädännössä.

3.5.2 Perustoimeentulotuen myöntämisharkinta

Kuten myös perustavanlaatuisen kysymysten yhteydessä on jo esitetty, oikeuskanslerin lausunnon mukaan varsinkin PL:n 19.1 §:n viimesijaiseen tukeen liittyy väistämättä laajaa harkintaa ja tämä seikka on jatkovalmistelussa syytä ottaa riittävän vahvasti huomioon. Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhteydessä saaman tiedon mukaan näyttää siltä, että yksilöllistä harkintaa ei ole ollut riittävästi tai Kelassa tehty harkinta ei ole ollut oikeudellisesti riittävän laadukasta (ks. OKV/26/70/2020, s. 17).

Tuen käsittelyssä korostuvat yksilön tilanteeseen liittyvän riittävän harkinnan tarve ja harkintakäytännön ohjaaminen lainsäädännöllä ja lakia tulkitsevalle ohjeistuksella, joka ei perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden vaatimuksesta johtuen voi muodostua asiallisesti lakiin rinnastuvaksi tosiasialliseksi oikeuslähteeksi. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan tarvittavaa harkintaa ei voida typistää vain vakuutustyyppistä etuuskäsittelyä tai lakisääteisten kustannusten korvaamista koskeviksi soveltamistehäväksi, jota ohjataan yhä tarkemmilla etuisuuskäsittelyohjeilla.

Oikeuskansleri myös huomautti lausunnossaan, että yksilöllisen harkinnan käyttäminen toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on jo nykyisten säännösten perusteella mahdollista. Lausunnossa pidettiin kuitenkin toimeentulotuen asiakkaiden oikeuksien ja yhdenvertaisuuden mahdollisimman täysimääräiseksi toteutumiseksi perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan perusteiden selkeyttämistä lainsäädännössä

kannatettavana. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että myös yksilön olosuhteet huomioon ottavalle harkinnalle jää riittävästi tilaa.

Samansuuntaisia näkökohtia yksilöllisen harkinnan tarpeesta esitti lausunnossaan myös valtionalouden tarkastusvirasto. Oikeuskanslerin lausunnosta poiketen se kuitenkin lausunnossaan katsoi, ettei lakimuutoksia harkinnan mahdollistamiseksi näin ollen tarvita, vaan jos harkinta ei toteudu tällä hetkellä, on se lainsäädännön mukaisesti Kelan itsenäisesti ratkaistavissa oleva asia. Tämän nähtiin lausunnossa johtuvan siitä, että Kansaneläkelaitosta koskevan lain (731/2001) 20 §:n mukaan Kela voi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuksien käsittelemisestä ja pykälän tulkitaan koskevan myös perustoimeentulotuen käsittelemistä (HE 358/2014 vp).

Ehdotusta Kelan harkinnan mahdollisuuksien selkeyttämistä asiakkaan kokonaistilanne ja asiakkaan etu huomioiden esimerkiksi laskelman ylijäämä tilanteissa pitivät hyvänä Tampereen kaupunki, Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Lapsiasianvaltuutettu, Turun kaupunki, Ulosottolaitos, Suomen sosiaali ja terveys ry, Espoon kaupunki. Toisin lausunnon antajat huomauttivat, että toimeentulotukilaki mahdollistaa jo nyt tämän kaltaisen harkinnan, mutta näkivät selkeyttämisen silti tärkeänä toimeenpanossa havaittujen käytännön haasteiden vuoksi.

Tampereen kaupungin lausunnossa tuotiin lisäksi esiin, että lainvalmistelun yhteydessä on kuitenkin tarkoituksenmukaista arvioida, tuleeko ilman laskelmaa toimeentulotuesta päättämiseksi asettaa asiakkaan kokonaistilanteeseen liittyvä välttämättömyyden vaatimus, vai olisiko pääsääntö ilmaistavissa toisella, vähemmän supistavaan tulkintaan kannustavalla tavalla. Tampereen kaupunki halusi korostaa, että vaikka työryhmän esittämä, Kelan toteuttamisvastuulle kuuluva harkinta osana etuuskäsittelyprosessia on kannatettava, tapauskohtaisen harkinnan sitominen laissa erikseen säädettyihin tilanteisiin saattaa haastaa asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Lakiin erikseen säädettyjen tilanteiden luettelo ei saa johtaa jäykkään sääntelyyn, jossa osa harkinnasta kuuluu Kelan toimivaltaan ja osa jää sen ulkopuolelle. Lainvalmisteluvaiheessa on tärkeä tunnistaa toimeentulotukea saavien henkilöiden elämän ja taloudellisten olosuhteiden moninaisuus sekä se, että tapauskohtainen jousto voi tulla tarpeelliseksi hyvin monenlaisissa tapauksissa. Lisäksi lausunnossa huomautettiin, että vaikka Kelaan ei voida palkata sosiaalihuollon ammattihenkilöitä tekemään sosiaalihuoltoon liittyvää kohtuullisuusharkintaa, sosiaalihuollon ammattihenkilöitä voi kuitenkin olla perusteltua rekrytoida Kelan palvelukseen vahvistamaan ja luomaan yhteistyörakenteita Kelan, kunnan ja sosiaali- ja terveydenhuollon välille.

Kela kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että asiakkaiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee perustua lakiin ja että lainsäädännön tulee erityisesti viimesijaisen turvan kohdalla olla tältä osin mahdollisimman selkeää ja ennakoitavaa.

Toimeentulotuella on runsaasti liittymäpintoja ensisijaisiin etuus- ja palvelujärjestelmiin. Harkinnan lisääminen ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa ensisijaisten järjestelmien sijaan ohjaututaan suoraan viimesijaiselle tuelle. Kelan lausunnon mukaan tapauskohtaisen harkinnan sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden välistä suhdetta sekä suhdetta toimeenpanon sujuvuuteen on myös syytä punnita ehdotuksen jatkovalmistelussa.

3.5.2.1 Asumisen menot ja harkinta

Sosiaalityöntekijöiden seura ry nosti esiin, että muuttotilanteissa Kela päättää oman harkintansa mukaan, saako henkilö muuttaa toiselle paikkakunnalle, vaikka Suomen kansalaisilla on oikeus valita asuinkuntansa. Myös Hämeenlinnan kaupunki kiinnitti lausunnossaan huomiota niin kutsuttuihin ”mukavuusmuuttoihin”, joiden osalta harkinta eroaa Kelassa aiemmasta sosiaalihuollon harkinnasta esimerkiksi nuorten osalta, koska vuokravakuuden hylkäämistä voidaan perustella sillä, että itsenäistyminen ei ole riittävä syy muuttoon. Lausunnon mukaan nuorten aikuisten muuttaminen omilleen on tehty hankalaksi, vaikka nuoren itsenäistymistä ja toimintakykyä tulisi lisätä ja ylläpitää. Lausunnossa nähtiin, että nuorilla on tarve itsenäistyä ja rakentaa omaa elämää, vaikka vanhemmilla ei ole varaa maksaa heidän vuokravakuutta. Lisäksi oman asunnon saaminen esim. toiselta paikkakunnalta voi parhaimmillaan parantaa osallisuutta. Myös asumismenojen kohtuullistamiseen liittyvä harkinta nostettiin lausunnoissa esiin. Sosiaalityöntekijöiden seuran mukaan ongelmallista on, että asumismenojen kohtuullistamista ei peruta Kelassa, vaikka asiakas kohtuullistamisen jälkeen aktivoituisikin ja hakisi edullisempia asuntoja. Lausunnon näkemyksen mukaan asiakkaan voi tällöin katsoa tekevänsä kaikkensa edullisemmän asunnon löytymiseksi ja jos hän ei silti tällöin löydä edullisempaa asuntoa, tulisi vuokran kohtuullistamisesta luopua.

Tampereen kaupungin lausunnossa nostettiin esiin myös se, että Kela arvioi kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta vuokra-asuntotarjontaa esittelevien internet-sivujen perusteella kuitenkin ottamatta huomioon toimeentulotukea saavan henkilön tosiasiallista mahdollisuutta tällaisen asunnon saamiseen, huomioon ottaen esimerkiksi merkinnät luottotiedoissa. Lisäksi lausunnon mukaan Kelan määrittelemä kohtuullisten asumiskustannusten raja ei ole suoraan yhteismitallinen Ara-rahoitteisten asuntojen omakustannusperiaatteeseen perustuvan vuokranmäärityksen kanssa. Lausunnon mukaan omakustannusperiaatteeseen perustuva vuokra ei siis merkitse, että se ei missään tapauksissa ylittäisi Kelan kohtuullista asumisnormia esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, kun toimeentulotuen saajalla on erityisiä tilatarpeita tai asunnon sijaintiin liittyviä, perusteltuja tarpeita. Huomioon tulisi ottaa myös se, ettei päätös kohtuullisen suuruisista asumismenoista poikkeamisesta voi kiireellisissä tilanteissa jäädä odottamaan palvelutarpeen arviointia sosiaalihuollossa ja siten Kelalla tulee olla asiassa myös itsenäistä harkintavaltaa.

3.5.2.2 Kiireelliset tilanteet ja harkinta

Turun kaupunki toi esiin lausunnossaan, että nykyjärjestelmässä ja toimeenpanossa kiireellisen tuen myöntäminen ja viimesijainen vastuunjako on määritelty selkeästi, se toimii hyvin eikä sitä ole syytä muuttaa. Toisaalta Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä taas näki toimeenpanossa epäkohtia. Toimeentulotukilain mukaan päätös toimeentulotuesta on kiireellisessä tilanteessa tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lausunnossa katsottiin, ettei kiireellinen käsittely voi tarkoittaa, että asiakas ohjataan Kelasta kiireellisessä asiassa suoraan sosiaalitoimeen, ilman että hän on saanut asiaansa Kelassa edes käsittelyyn.

Myös sosiaalityöntekijöiden seura ry nosti esiin, että kiireellisyyttä arvioidaan eri tavalla sosiaalihuollossa ja Kelassa ja havaitsi tässä periaatteellisempiakin haasteita, jotka on esitetty lausuntoyhteenvedon kohdassa ”periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä”. Seuran lausunnon mukaan ongelmia aiheuttavat myös kiireelliseksi arvioitujen hakemusten liitteet. Lausunnossa todettiin, että liitteiden pyytämässä menee usein useita päiviä, mikä asiakkaan näkökulmasta vaikeuttaa kiireellisen tuen tarpeeseen avun saamisen. Lisäksi haasteellisia tilanteita aiheuttaa perustoimeentulotuessa se, kun asiakkaalla ei ole esimerkiksi henkilöllisyystodistusta, rahaa tai valokuvia niiden hankkimiseksi, ei pankkitunnuksia, eikä pankin maksukorttia. Sosiaalityöntekijöiden seura ry:n lausunnon mukaan heidän kokemuksensa oli, että perustoimeentulotuen päätöksenteossa linjataan herkästi, että jos asiakkaalta on jo aiemmin hyväksytty perustoimeentulotuen hakemus käsittelyyn ilman esimerkiksi tilioitteita tai kiireellisesti, näin ei voida toistuvasti tehdä. Tällöin henkilön välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen on sosiaalityön vastuulla. Lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan tällöin olisi huomioitava, että harkinnanvaraista toimeentulotukea myönnetään näissä tilanteissa perustoimeentulotuen menoihin.

Helsingin kaupungin lausunnossa katsottiin, että kiireellisissä tilanteissa on tärkeää, että ehkäisevän toimeentulotuen päätöksissä käytetään nykyistä enemmän harkintaa ja että päätökset perustuvat palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan. Lausunnossa kuitenkin todettiin, että nykyinen käsittelyaika ei mahdollista tuen kytkemistä asiakassuunnitelmaan, koska palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmaa ei ehditä laatia kaikille asiakkaille seitsemässä arkipäivässä.

3.5.3 Toimeentulotuen määräytyminen ja laskelma

Oikeusministeriö piti laskelmaa koskevaa ehdotusta lausunnossaan perusteltuna erityisesti perustuslain 80 § 1 momentin näkökulmasta, jonka mukaan yksilön oikeuksien

ja velvollisuuksien perusteet tulee ilmetä laista. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esityksen jatkovalmistelussa on syytä katsoa tarkkaan, mikä on tulevan säännöstekstissä olevan laskelman sisältöä koskevan sääntelyn ja mahdollisen asetuksenantovaltuuden välinen suhde. Oikeusministeriö muistutti myös, että laista tulisi ilmetä lähtökohtaisesti perussäädökset ja asetuksella voidaan täsmentää tätä. Jatkovalmistelussa on myös syytä ottaa kantaa siihen, onko laskelmaa koskevan sääntelyn lakitasolle nostamisen tarkoitus pitää oikeustila nykyisellään vai muuttaa jotenkin oikeustilaa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnossa katsottiin, että perustoimeentulotuen päätösten ymmärrettävyyttä voitaneen lisätä työryhmän ehdotuksen mukaisesti säätämällä laissa laskelman roolista toimeentulotukea myönnettäessä sekä selkeyttämällä kohtuullisuusharkinnan perusteita tuloja vyörytettäessä.

Laskelman merkityksen tarkentamista pitivät hyvänä ehdotuksena myös Suomen sosiaali- ja terveys ry, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki ja Kela. Kelan lausunnossa nähtiin, että laskelman merkityksen epämääräisyys on yksi syistä, joiden vuoksi asiakkaita joudutaan ohjaamaan kuntiin, vaikka asiakkaalla ei ole varsinaista sosiaalihuollon palvelutarvetta. Kela kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että nykyisin laskelma on toimeenpanossa perustana sekä perus- että täydentävässä toimeentulotuessa. Jos laskelman merkitystä muutetaan nykyisestä, olisi jatkovalmistelussa arvioitava muutoksen vaikutuksia. Ehdotuksen merkitystä myös suhteessa ensisijaisiin etuus- ja palvelujärjestelmiin tulisi jatkovalmistelussa arvioida. Jatkovalmistelussa lainsäädäntöä tulisi tarkastella enemmän kokonaisuutena Kelan lausunnon mukaan.

Tampereen ja Espoon kaupunki sekä Suomen sosiaali ja terveys ry kannattivat erityisesti sitä, että takautuvan toimeentulotuen määrittämisestä sekä toimeentulotukilaskelman laatimisesta takautuvalle ajanjaksolle säänneltäisiin tarkemmin. Tampereen kaupunki nosti lausunnossaan esiin myös seuraavan konkreettisen esimerkin, jossa henkilön perustoimeentulotukea koskeva laskelma on ylijäämäinen: ”Tällä hetkellä kunnallisessa sosiaalihuollossa perustoimeentulotuen laskelman osoittamaa ylijäämää ei voida pitää seikkana, joka kattaisi esimerkiksi täydentävän toimeentulotuen näkökulmasta tarpeelliseksi harkitun menon, sillä Kela voi siirtää laskelman osoittaman ylijäämän seuraavan kuukauden laskelmaan. Tästä johtuu, että kunnat joutuvat ikään kuin ennakoimaan Kelan toimintaa täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta päätäessään, eikä keskiössä ole asiakkaan kokonaistilanne yksilöllisine ominaispiirteineen. Tämä vaikeuttaa myös asiakkaan omaa taloudenhallintaa sekä on omiaan heikentämään mahdollisuuksia itsenäiseen selviytymiseen, ja siten tällä on vaikutusta myös toimeentulotuesta annetun lain yleisten tavoitteiden saavuttamiseen.”

3.5.4 Toimeentulotuen määräytymisaika ja huomioon otettavat tulot

Kelan lausunnon mukaan ansio- ja etuustulojen erilaiseen huomioimiseen ei ole perusteltua syytä. Tulokäsitteen epäjohdonmukaisuus vaikeuttaa asiakkaiden mahdollisuutta ennakoita tulojensa huomioimista. Kela piti perusteltuna ja toimeentulotukilain tarkoitusta vastaavana mietinnön ehdotusta, että jos asiakas voi osoittaa käyttäneensä myöhemmin tuloutettavaksi aiotut tulot toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin, tulouttaminen olisi kohtuutonta eikä siihen tulisi ryhtyä.

Suomen sosiaali ja terveys ry:n mukaan kannatettava ehdotus on, että jos asiakas esittää, että tulot tai varat on jo käytetty toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin, niitä ei enää huomioida. Vantaan kaupunki toi lausunnossaan esiin, että Kela huomioi laskelmassa kuukauden käytettävissä olevana tulona myös kuukauden loppupuolella maksuun tulevan asiakkaan ensisijaisen tulon, joka ei ole kuluvan kuukauden aikana asiakkaan käytettävissä olevana tulona kuukauden jokapäiväisiin menoihin. Myös ns. tulojen vyöryttämisen tilanteissa Kela ei Vantaan kaupungin lausunnon mukaan riittävästi arvioi ovatko tulot tosiasiallisesti käytettävissä, eikä myöskään ovatko tulot käytetty välttämättömiin menoihin, jolloin tilanteessa tulisi käyttää harkintaa. Vantaan kaupunki pohti lausunnossaan myös sitä, onko tilanteessa kuitenkaan tarpeen tarkentaa toimeentulotukilakia, vai olisiko riittävää tarkastella Kelan linjausta suhteessa voimassa olevaan toimeentulotukilakiin käytettävissä olevien tulojen määrittelyssä.

Hämeenlinnan kaupungin lausunnon mukaan perustoimeentulotuen haussa erityisesti ensikertalaisten suhteen tulisi käsittelyssä kiinnittää huomiota tulojen etukäteen huomioimiseen. Tässä kohtaa perustoimeentulotukea hakevalla henkilöllä on uhka jäädä toimeentulotukikierteeseen, mikä ei ole perustoimeentulotuen tarkoitus.

Helsingin kaupunki kiinnitti lausunnossaan lisäksi huomiota siihen, että kaikkien tulojen huomioiminen ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Mikäli pienimuotoisia lainoja ja tilillepanoja huomioidaan takautuvasti tuloina, saattavat ne johtaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeeseen tai velkaantumiskierteeseen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Helsingissä on kokemusta siitä, että päätökset, joissa tällaisia tuloja on huomioitu takautuvasti, johtavat usein myös useisiin korjauslaskelmiin ja kuormittavat asiakasta sekä järjestelmää, koska tulojen kohdistumista on vaikea todeta ja se vaatii paljon selvitystyötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toi lausunnossaan esille, että opintolaina katsotaan toimeentulotuessa käytettävissä olevaksi tuloksi ja lainan osuutta vyörytetään toimeentulotuen tarvelaskelmassa myös muille kuin opiskelukuukausille. Tulojen jakamisen kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi huomioida opiskelijoiden kohdalla se, että opintoraha

ja laina on tarkoitettu opiskelukuukausien toimeentuloon. Opintoraha ja enimmäismääräinen lainatakaus kuukautta kohden kattavat minimitoimeentulon. Siten lainaosuuden vyöryttäminen opiskelukuukausien ulkopuolelle pakottaa opiskelijan velkaantumaan tarpeettomasti. Lainan vyöryttämisestä olisikin opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan luovuttava. Lisäksi lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan lainan nostaminen kuukausittain vaikeuttaisi tarpeettomasti opiskelijoiden toimeentuloa ja esimerkiksi tärkeiden kertaluontoisten hankintojen rahoittamista tai esimerkiksi vuokraennakoiden maksua lukuvuoden alussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan opintolainan nostokertoja voidaan kuitenkin harkita lisättäväksi nykyisestä lukuvuosi-kohtaisesta lukukausikohtaiseksi, jolloin lainan voisi nostaa lukuvuoden aikana kahdessa erässä (syys- ja kevätlukukausi).

Myös Suomen ylioppilaskuntien liitto esitti samansuuntaisia näkemyksiä lausunnossaan. Liitto katsoi myös, että kohtuullisen oman varallisuuden käyttöä ei tule vaatia korkeakouluopiskelijalta, joka siirtyy toimeentulotuelle opintotuen loppumisen jälkeen. Tätä perusteltiin lausunnossa sillä, että korkeakouluopiskelijoiden osalta tämä velvoite on kohtuuton, sillä ennen toimeentulotuelle siirtymistä heillä ei ole ollut velvoitetta työnhakuun, sillä työvoimapolitiittisesti heidät on määritelty päätoimisiksi opiskelijoiksi. Lausunnossa nostettiin esiin, että opintotuen päätyminen ei useimmiten ole laiminlyönnin tai itse aiheutetun viivästyksen syytä vaan järjestelmään tietoisesti rakennetun rajoitteen seuraus.

Keliakialiitto toi esiin lausunnossaan, että usein keliakian hoitoon määrätty erityisruokavalio on rinnastettu perustoimeentulotuen perusosan ruokamenoihin. Nykyinen käytäntö asettaa keliakiaa sairastavat eriarvoiseen asemaan toimeentulotuen suhteessa sairauksiin, joihin on olemassa reseptilääke. Lausunnossa korostettiin, että korkein hallinto-oikeus on linjannut marraskuussa 2017 antamassaan päätöksessä (3535/2/15), että erityisruokavaliosta aiheutuvia kustannuksia on pidettävä erityismenoina ja huomioitava toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Yhden vanhemman perheiden liitto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että lapsen perusosa jaetaan vanhempien kesken puoliksi vuoroviikkoasumisessa. Toimeentulotuesta pitäisi lausunnon mukaan paremmin huomioida se, että kummankin vanhemman pitää maksaa tiettyjä kuluja jokaisesta viikosta, oli lapsi hänen luonaan tai ei. Lapsi tarvitsee kummassakin kodissa esimerkiksi tilan yöpyä, joka maksaa etenkin suurissa kaupungeissa.

3.5.5 Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen

Sosiaalihuollon lausuntoa koskeva ehdotus nähtiin lausunnoissa enimmäkseen oikeansuuntaiseksi kehitykseksi. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan asiakkaiden palvelutarve tulisikin tunnistaa paremmin perustoimeentulotuen hakemisen yhteydessä, jotta perustoimeentulotuen ja sosiaalityön välistä kytköstä voitaisiin vahvistaa. Huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että sosiaalihuolto voi antaa lausuntoja vain tuntemiensa asiakkaiden tilanteista. Huolta tulee pitää siitä, etteivät vastaavassa tilanteessa olevat perustoimeentulotuen hakijat, jotka eivät ole sosiaalityön asiakkaana, joudu eriarvoiseen asemaan. Lausunnoissa katsottiin, että vaikka mietinnön ehdotus tekisi näkyväksi sosiaalihuollossa tehdyn perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvän työn, lisäksi se aikuissosiaalityössä perustoimeentulotukeen liittyvää hallinnollista työtä, joka olisi pois muusta asiakastyöstä. Lausunnoissa esitettiin myös, että sosiaalihuollon lausunnon käyttö saattaisi pitkittää kiireettömän perustoimeentulotuen hakemuksen käsittelyaikaa yli seitsemän arkipäivän.

Samankaltaisia näkemyksiä esittivät Helsingin kaupunki, Sosiaalitoimen sosiaalityöntekijät ry, Amnesty, Talentia ry, Sosiaalityöntekijöiden seura ry, Hämeenlinnan kaupunki, Tampereen kaupunki ja Espoon kaupunki. Näistä lausunnon antajista sosiaalihuollon toimijat nostivat lausunnoissaan esiin myös sen, että sosiaalihuollon Kelaan toimittamia selvityksiä asiakkaan tilanteesta on huomioitu vaihtelevasti. Vantaan kaupunki ei kannattanut ehdotusta sosiaalihuollon lausunnoista, mutta yhtyi edellä esitettyihin näkemyksiin sosiaalihuollon resursseista.

Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos piti lausunnoissaan perusteltuna ehdotusta siitä, että sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla määrämuotoinen lausunto otettaisiin aina perustoimeentulotukea koskevassa harkinnassa päätöksenteon lähtökohdaksi ja siitä poikkeamiseen pitäisi olla selkeä syy. Lausuntojen muodon tulisi olla sellainen, ettei niiden laatiminen kunnassa ja toisaalta hyödyntäminen Kelassa vaadi merkittäviä lisäresursseja. Parhaassa tapauksessa määrämuotoisiin lausuntoihin perustuva menettely helpottaisi myös sosiaalityöntekijöiden ja Kelan etuuskäsittelijöiden työtä: asiakkaan ja sosiaalityöntekijän yhdessä jälkikäteen laatimat oikaisuvaatimukset perustoimeentulotuen virheellisistä päätöksistä saattaisivat vähetä, mikäli asiakkaan tilanne tunnettaisiin riittävän hyvin jo päätöstä tehtäessä. THL kuitenkin huomautti lausunnoissaan, että asiakkaan aseman vahvistuminen edellyttää sosiaalihuollon asiakkaaksi pääsyä eri hyvinvointialueilla. Lisäksi Kelassa tarvitaan riittävät neuvontapalvelut ja kyvykkyyttä ohjata palveluita tarvitsevat asiakkaat sosiaalihuoltoon lausunnon mukaan.

Oikeuskansleri piti lausunnoissaan lähtökohtaisesti kannatettavana päätöksenteon yksilöharkinnan parantamiseksi sitä, että Kelalla olisi käytettävänä sosiaalihuollossa toimeentulotuen asiakkaasta olevaa kokonaisvaltaisempaa tietoa. Oikeuskanslerin

lausunnon mukaan asian jatkovalmistelussa tulee kuitenkin kiinnittää riittävästi huomiota ja arvioida asiakkaiden yksityisyyden suojan ja erityisesti henkilötietojen suojan toteutuminen. Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkoin arvioida myös lausunnon käyttölanteet ja lausunnon antamista koskeva menettely muun muassa toimeentulotuen asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Oikeuskanslerin lausunnossa esitetyn arvion mukaan lausunnon antaminen mietinnössä hahmotetulla tavalla saattaisi riippua esimerkiksi kunnan sosiaalihuollon aktiivisuudesta havaita tarve lausunnonle. Välttämätöntä toimeentuloa turvaavan tuen kohdalla päätöksenteko ei voi olla riippuvainen sattumanvaraisista tapahtumista.

Lisäksi oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että mietinnöstä ei selkeästi ilmene, mikälainen lausunto olisi, mitä se sisältäisi ja olisiko se luonteeltaan Kelaa sitova vai ei, mutta vaikuttaa kuitenkin siltä, että lausunnossa voitaisiin ottaa mahdollisesti jopa kantaa toimeentulotuen myöntämisen perusteisiin siten, että se voisi käytännössä sisältää asiaa koskevan ratkaisun. Lausunnon hyödyistä huolimatta lausuntomenettely voisi tehdä epäselväksi sosiaalihuollon ja Kelan välisen toimivallan perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa. Mahdollinen epäselvyys viranomaisten toimivallasta ei edistäisi toimeentulotuen asiakkaan oikeuksien toteutumista. Lisäksi se olisi asiakkaan näkökulmasta hämmentävää ja edelleen johtaisi siihen, että Kelassa tai hyvinvointialueilla taikka molemmissa epätarkoituksenmukaisella tavalla jouduttaisiin käyttämään aikaa lausuntomenettelyyn ja siitä poikkeamisen selittämiseen asiakkaille. Lausuntomenettelyn tarkoitus ja lausunnon sisältö olisi oikeuskanslerin lausunnon mukaan siten vielä tarpeen selvästi täsmentää, jotta se voisi olla hyödyllinen tunnistettujen ongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti lausunnossa huomiota siihen, että lausunnon merkitys päätöksenteolle ei voi jäädä vain perusteluissa lausutun varaan. Siksi asian jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida huolellisesti myös mahdolliseen toimivaltaepäselvyyteen liittyen virkavastuun kohdentumista koskevat kysymykset ja vaikutukset toimeentulotukiasioiden käsittelyaikaan.

Myös oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että sinänsä ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä sitoa Kelan harkintaa edellyttämällä, että perustoimeentulotukiharkinnassa tulee ottaa huomioon sosiaalihuollon lausunto. Kuitenkin ehdotetussa lausuntomenettelyssä tulee huomioida perustuslain edellytykset julkisen vallan käytön lakisidonnaisuudesta ja virkavastuusta. Oikeusministeriö toteaa, että tulevan sääntelyn on oltava yksiselitteistä sen osalta, missä tilanteissa Kelan tulee pyytää sosiaalihuolloilta lausunto ennen perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisemista. Sääntelyn tulee olla yksiselitteistä myös sen osalta, millainen merkitys sosiaalihuollon lausunnonle tulee ratkaisuharkinnassa antaa.

Oikeusministeriö totesi, että sosiaalihuollon lausunnon rooli Kelan perustoimeentulotuen myöntämistä koskevassa harkinnassa tulee ilmetä ainakin pääpiirteissään pykälätasolla. Julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus edellyttää, että päätöksenteon tulee

tapahtua tarkoin lakia noudattaen. Perustuslain 118 §:n mukaisen virkamiehen virkavastuun kannalta myös sääntelyn tulee olla yksiselitteistä siitä, mikä on tarkoitettu säännöksen sisältö. Oikeusministeriö katsoi, että jatkovalmistelussa on määriteltävä yksiselitteiset kriteerit, millaisissa tilanteissa sosiaalihuollon lausunto olisi Kelaa sitova ja millaisissa tilanteissa Kela voisi poiketa. Jokaisen perustoimeentulotukea koskevaa hakemusta käsittelevän virkamiehen olisi voitava hahmottaa laista yksiselitteisesti oma toimivaltansa ja päätöksentekoon liittyvä harkintamarginaali. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida sitä, muodostuuko sosiaalihuollon lausunnosta itsenäinen valituskelpoinen päätös vai onko esitettävissä oikeudellisia perusteluja säätää valituskieltoa, kuten esimerkiksi työvoimapolitiittisen lausunnon osalta on säädetty.

Jatkovalmistelussa on oikeusministeriön lausunnon mukaan syytä huomioida, miten kuvattu sosiaalihuollon lausunnon pyytämismenettely suhteutuu hallintolain 31 §:n mukaiseen selvittämisvelvollisuuteen, jonka mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Kelan toimihenkilöt ry kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että sosiaalihuollon lausunnoissa tulisi olla kirjattuna se, mitkä ovat ne asiakkaan yksilölliset perusteet, joihin sosiaalihuolto perustaa arvionsa antamassaan lausunnossa, jotta sosiaalihuollon lausunto tukisi perustoimeentulotuen päätöksen yhteydessä tehtävää harkintaa. Kelan lausunnon mukaan eri kunnista ja joskus myös samasta kunnasta eri sosiaalityöntekijöiltä voi saada erilaisen selvityksen tai näkemyksen samanlaiseen asiaan, mikä tulisi huomioida kehittämisessä ja jatkovalmistelussa. Tämä on tärkeää, koska Kelan toiminnalta odotetaan valtakunnallista yhdenvertaisuutta.

Kela näki lausunnossaan, että laissa tai sen perusteluissa voitaisiin määritellä, että sosiaalihuollon lausunto tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi, josta poikkeamiseen pitäisi olla selkeä syy. Myös lausunnon yleisistä sisältövaatimuksista tulisi säätää. Säättäminen tulisi kuitenkin toteuttaa niin, että ei luoda kaavamaista lausunnotmenettelyä, vaan sosiaalihuollon näkemys voisi toteutua myös osana Kelan ja kuntien jokapäiväistä yhteistyötä. Olennaista on, että tuen myöntämisharkinnassa on käytettävissä kaikki harkintaan vaikuttava tieto. Asiakkaiden elämäntilanteet ja tarpeet vaihtuvat nopealla syklillä, johon viranomaisyhteistyön pitäisi kyetä vastaamaan toimivalla yhteisasiakkuudella. Kela arvioi lausunnossaan, että tämän kaltaiseen tekemiseen lausunto ja sen perusteella annettava päätös -tyyppinen menettely sopii varsin huonosti.

3.5.5.1 Tietosuojavaltuutetun huomiot tietosuojasta sosiaalihuollon lausunnon yhteydessä

Tietosuojavaltuutettu katsoi lausunnossaan, että mikäli tällainen sosiaalihuollon lausunnon mahdollisuus halutaan ottaa käyttöön, siitä tulisi nimenomaisesti säätää laissa ja tarkasti määritellä, missä tilanteissa ja millä perusteilla tähän lausuntoon asioita voidaan kirjata ja milloin tällainen lausunto voidaan ilman erillistä pyyntöä Kansaneläkelaitokselle toimittaa. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, mikä on sosiaalihuollon asiakkaan asema tässä häntä itseään koskevassa tietojenluovutuksessa. Toimeentulotuen saajaa tulee yleisen tietosuojasetuksen mukaan informoida siitä, miten hänen tietojensa käsitellään rekisterinpitäjän toimesta. Apulaistietosuojavaltuutetun lausunnossa esitettiin kysymys siitä, onko tässä tilanteessa toimeentulotuen saajalla oikeutta kieltää, ja jos on, missä tilanteissa ja missä laajuudessa, sosiaalihuollon toimijaa luovuttamasta tietoja Kansaneläkelaitokselle?

Jos toimeentulotuen saajalla ei tällaista oikeutta kieltää tietojensa luovuttamista Kansaneläkelaitokselle ole, siitä tulisi selkeästi säätää laissa. Koska tietoja voidaan ehdotuksen mukaan luovuttaa sosiaalihuollon toimijan omasta aloitteesta, miten on tarkoitus varmistaa, että kyseisellä henkilöllä on toimeentulotukiasia vireillä Kansaneläkelaitoksessa? Apulaistietosuojavaltuutettu tiedosti, että monesti toimeentulotuen hakeminen on sosiaalihuollon tiedossa, mutta totesi kuitenkin, että ei voida olla varmoja, että kaikissa tilanteissa asia näin olisi. Lausunnossa esitettiin kysymys onko sosiaalihuollon toimijalle ennen oma-aloitteista tietojen luovutusta velvollisuus varmistua siitä, että sosiaalihuollon asiakkaalla on toimeentulohakemus vireillä Kansaneläkelaitoksessa? Lausunnon mukaan luonnolliselta tuntuisi, että tämä varmistaminen olisi esimerkiksi yhdistetty siihen, kun asiakasta informoitaisiin siitä, että hänen tietojensa oltaisiin lähettämässä Kansaneläkelaitokselle toimeentulotuen käsittelemistä varten.

Koska ilmeisestikään sosiaalihuollolle ei ole tarkoitus säätää pakkoa lausunnon laatimisesta ja oma-aloitteisesta toimittamisesta, vaan ainoastaan mahdollisuudesta (vrt. toimeentulotukilain 18 a § 3 mom., jossa tietojen luovuttaminen on velvollisuus), sitäkin tärkeämpää on, että sosiaalihuollon asiakkaalla on tieto omien tietojensa käsittelystä ja niiden luovuttamisesta eteenpäin. Mietinnön lauseen "Sosiaalihuollon asiakasprosessissa syntyvä tieto on pääsääntöisesti yksilökohtaista, mutta toimeentulotuen osalta tulisi voida yhdistää perheen eri jäsenten toimeentulotukiasiaan liittyvät tiedot perhekohtaiseksi" apulaistietosuojavaltuutettu totesi tarkoitukseltaan jäävän hieman epäselväksi.

Lisäksi lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, onko uudistuksessa edelleen tarkoitus pitää voimassa nykyisessä toimeentulotukilaissa tarkoitettu perheen käsite, vai onko siihen tarkoitettu tehtäväksi muutoksia. Jos tarkoitus on laajentaa perheen käsitettä koskemaan myös esimerkiksi samassa taloudessa asuvia täysi-ikäisiä lapsia, niin tällainen ratkaisu ei ole ongelmaton asiakkaiden tietosuojan kannalta, kun tiedot yhdistettäisiin jatkossa perhekohtaisiksi. Mikäli tarkoituksena on puolestaan pitää voimassa nykyisen toimeentulotukilain mukainen perheen määritelmä, tulee tällöinkin asiassa ottaa huomioon salassapitosäännökset. Esimerkiksi alaikäisen lapsen vanhempi voi asua yhteistaloudessa toisen aikuisen kanssa. Tämä yhteistaloudessa asuminen ei kuitenkaan oikeutta tätä toista aikuista, joka ei ole lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja, saamaan tietoonsa alaikäistä koskevia tietoja. Tämä tulisi ottaa huomioon, jos tarkoitus on säätää mahdollisuudesta käsitellä toimeentulotukiasiaan liittyviä tietoja siten, että eri perheen jäsenten tietoja yhdistellään perhekohtaisiksi.

3.6 Tietojen vaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan yleisesti huomiota siihen, että jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida asianmukaisesti tätä koskeva sääntely suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen ja perustuslakivaliokunnan tietojen luovuttamista koskevaan lausuntokäytäntöön. Arvioinnissa on syytä arvioida sekä yksilöä että perhettä koskevien tietojen luovuttamista erillisinä asioina. Tietosuojavaltuutettu näki lausunnossaan myös tärkeänä, että lainsäädäntötasolla säädetään Kansaneläkelaitoksen ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) sosiaalihuollon välisestä tietojen käsittelyn perusteista. Samankaltaisia huomioita esittivät lausunnossaan Sosiaaliamiehet ry. Ongelmaksi saattaa muodostua, onko olemassa tällaista tyhjentävää listaa, joka riittävästi ennakoi kaikkia tilanteita.

Kela totesi lausunnossaan kannattavansa mahdollisimman laajaa lakiperusteista yhteistyön vaatimien tietojen saatavuutta sekä viranomaisyhteistyötä ja tätä täydentävää suostumusperusteista yhteistyötä.

Talentia ry muistutti lausunnossaan, että yhteistyö ei poista asiakaslain veloitteita, vaan lain veloitteet tulee ottaa yhteistyön ohjaamisessa huomioon ja nostaa osaksi työskentelyn käytännön ratkaisuja. Asiakkaan oikeusturva ei voi joustaa yhteistyön nimissä. Tietoturvaa on myös se, että tietoa osataan tulkita siitä lähtökohdasta, jona se on kummankin toimijan järjestelmään kirjattu. Talentia ehdottikin lausunnossaan, että

Kelaan palkattavien neuvojien (sosiaalihuollon laillistettujen ammattihenkilöiden) tehtäväalueena olisi ”yhteistyö ja tiedonhallinta asiakasturvallisuuden parantamiseksi”.

Työ- ja elinkeinoministeriö toi lausunnossaan esiin, että kokonaisuuteen kuuluu myös asiakkaiden ohjaus palveluihin yhteistyötahojen toimesta. Lausunnon mukaan on tärkeää varmistaa myös niiden asiakkaiden pääsy sosiaalihuollon palvelutarvearvioon ja sosiaalipalveluihin, jotka ohjataan palveluihin julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain perusteella. Laajasti tarkastellen myös sosiaalihuoltolakiin sisältyvä monialainen yhteistyö, laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetty yhteisen aktivointisuunnitelman tekeminen ja laissa työllistymistä edistävistä monialaista yhteispalvelusta säädetty yhteistyö ovat osa sosiaalipalveluiden toimintakenttää, joka vaatii riittävät resurssit. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi lausunnossaan, että vaikutusten arviointi on tärkeää tilanteessa, jossa vaihtoehtoisia toimintamalleja on useita. Lausunnossa arvioitiin, että tehtävät toimintamallin valinnat heijastuvat myös mahdollisuuksiin toimia muissa yhteistyörakenteissa, esimerkiksi työllisyysedistämisen alueella.

Valtiovarainministeriö nosti lausunnossaan esiin, että tietojärjestelmien kehittämistarpeita tulisi tarkastella sekä valtakunnallisesti että hyvinvointialueiden ICT-suunnitelmien ja –tarpeiden näkökulmista. Rakenteisen tietojenvaihdon lisääminen, ohjelmallinen tietotuotanto ja sähköiset asiointimenettelyt viranomaistoiminnassa, erityisesti Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden välillä, olivat lausunnon mukaan kannattavia. Näitä koskevia suunnitelmia ja tarpeita tulisi lausunnon mukaan arvioida sekä yhteensovittaa soten ja julkishallinnon laajempien ICT-periaatteiden ja kehittämiskohteiden mukaisesti. Tarvittaessa aihetta koskevat suunnitelmat tulee saattaa käsiteltäväksi myös hyvinvointialueiden ja –hallinnon neuvottelukuntaan.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että koska mietintöön sisältyvät sääntelyehdotukset ovat vielä niin yleisellä tasolla, nosti se lausunnossaan esiin lähinnä jatkovalmistelussa huomioitavia asioita. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksessa esitetään tietojen luovuttamisen sitomista tarpeellisuuskriteeriin, joka jättäisi välttämättömysharkinnan ja muun muassa perusoikeuksien tapauskohtaisen punninnan pois tietojen luovutuksesta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 42/2016 vp, s. 2–3, PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 40), ehdotetun sääntelytavan perustelut jäävät vielä pin-tapuolisiksi tarpeellisten tietojen määrittelemättömyyden vuoksi.

Valtiovarainministeriö nosti esiin jatkovalmistelua varten, että erityisesti mietittäessä vaihtoehtoisia sääntelytapoja viranomaisten tietojensaantioikeuksiin ja tietojenluovutusvelvoitteisiin, on syytä analysoida myös mainituille viranomaisille jo tällä hetkellä säädetty oikeudet ja velvoitteet sekä pyrkiä ehdotuksilla yhdenmukaistamaan toimialan sääntelyä. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada tietoja kunnal-

lisilta viranomaisilta on säädetty muiden etuuksien osalta muun muassa kansaneläkelaisissa (568/2007), asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa (16/2019), eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa (571/2007), Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa (566/2005), vammaisetuuksista annetussa laissa (570/2007), yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014), lapsilisälaissa (796/1992), sairausvakuutuslaissa (1224/2004), sotilasavustuslaissa (781/1993) sekä työttömyysturvalaissa (1290/2002), äitiysavustuslaissa (477/1993). Kunnallisten viranomaisten velvollisuudesta luovuttaa tietoja Kansaneläkelaitokselle on säädetty muun muassa eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa (571/2007), Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa (566/2005) ja lapsilisälaissa (796/1992).

3.6.1 Kaksisuuntainen tiedonvaihto

Ehdotukset lainsäädännön täsmentämisestä tietojenvaihdon parantamiseksi kahden viranomaisen välillä olivat kannatettavia Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen lausunnon mukaan. Oikean ja ajantasaisen asiakastiedon tehokasta hyödyntämistä edistävät myös käyttäjäystävälliset tietojärjestelmät kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tietojärjestelmät kehittyvät eri hyvinvointialueilla kuitenkin eritahtisesti, mikä on syytä huomioida toimeenpanossa ja sen vaiheistuksessa. Tiedolla johtaminen ja ohjaaminen tarvitsevat luotettavaa dataa, mitä hyvin toimivat asiakastietojärjestelmät voivat tuottaa Terveyden ja hyvinvoinnin lausunnossa todetaan. Samansuuntaisia näkökulmia esittivät myös Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Tampereen kaupunki ja Suomen sosiaali ja terveys ry.

Kela otti lausunnossaan esiin tietojenvaihdon laajentamisen tarpeita. Se näki lausunnossaan tärkeäksi, että yhteistyön toteuttamiseksi Kelalla ja kunnalla (tai jatkossa hyvinvointialueella) tulisi olla oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oma-aloitteisesti antaa ja toisaalta saada toisiltaan toimeentulotuen hakijaa koskevia tietoja, joita tarvitaan toimeentulotukilaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi, asiakkaan sosiaalihuollon tuen tarpeen arvioimiseksi sekä asiakasta tukevan monialaisen palvelu- ja etuuskokonaisuuksien yhteensovittamiseksi. Kelalle olisi tärkeää esimerkiksi saada tieto siitä, onko asiakkaan palvelutarve ja taloudellinen kokonaistilanne arvioitu ja jos on niin miten. Lisäksi Kelan tulisi saada tieto siitä, miten asiakasta kunnassa lähdetään tukemaan, jotta Kela voisi perustoimeentulotuen osalta (esim. ei alenneta perusosaa) tai muiden etuuksien tai palvelujen (esim. kuntoutus) tukea kunnan suunnitelmaa.

Kelan lausunnossa todettiin, että kuntien ohella tietoja tulisi voida tarvittaessa kysyä työnantajilta, työttömyyskassoilta, sähkö- ja vesiyhtiöiltä ja muilta tahoilta, jotka voivat olla muuna perusmenona hyväksyttävien menojen laskuttajia. Kaikissa tietopyyntötilanteissa edellytyksenä tulisi olla se, että tiedon saanti on välttämätöntä lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tai esimerkiksi Kelalle annettujen tietojen tarkistamista varten. Kela piti kannatettavana muistion toteamusta siitä, että lyhyellä aikavälillä tietojen vaihtoa Kelan ja kuntien välillä tulisi edistää nykyisen Kelmu-järjestelmän tai sitä vastaavan järjestelmän avulla. Nykyinen toimeentulotukilain 18 f §, joka koskee Kelan liittymistä Kanta-palvelujen käyttäjäksi, voitaisiin Kelan näkemyksen mukaan kumota, koska uudistetun asiakastietolain perusteella Kelalla olisi oikeus saada tiedot kysely- ja välityspalvelun avulla ilman varsinaista Kanta-liittymistä. Kela toi lausunnossaan myös esiin sen, että tietojen vaihtoa Kelan ja kuntien välillä ollaan edistämässä Kelmu-järjestelmän sijaan tulevilla Kaski-järjestelmällä, joka mahdollistaa kahdenvälisen tiedon siirron. Kaski-järjestelmä on saatavissa käyttöön loppuvuonna 2021.

Valtiovarainministeriö nosti esiin lausunnossaan tietojenluovutuksen mahdollisuuden pidemmällä aikavälillä Kanta-palvelujen avulla. Mahdollista olisi arvioida myös viranomaisten tietojärjestelmien välillä tehtävää suoraa tietojenluovutusta erityisesti tilanteissa, joissa luovutettavat tiedot eivät ole luonteva osa kansalliseen sosiaalihuollon arkistoon tallennettavien asiakirjojen tietoja. Tällainen tilanne saattaisi lausunnon mukaan olla kyseessä esimerkiksi tapauksessa, jossa perustoimeentulotukea varten tarvittaisiin tieto ulkomailla oleskelusta tilanteissa ja joissa sosiaalihuollolla on asiasta eri tieto kuin Kansaneläkelaitoksella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi lausunnossaan, että on syytä huomioida, että käytännössä kunnat voivat kuitenkin välittää Kelaan tietoja vain palveluidensa piirissä olevista asiakkaista.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että toimeentulotukiasioiden käsittely edellyttää arkaluonteisten (tapauskohtaisesti jopa erittäin arkaluonteisten) ja tuen hakijan yksityisyyden ja henkilötietojen suojan ydinalueelle kuuluvien tietojen käsittelemistä. Sen vuoksi kyseisten tietojen käsittely on oltava tarkasti säänneltyä niin, että tietoja voivat käsitellä vain sellaiset henkilöt, jotka tehtäviensä vuoksi ovat lain nojalla niiden saamiseen oikeutettuja. Toimeentulotukiasioita käsiteltäessä käsitellään myös Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 mukaisia erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia ja siten erityisiä suojatoimia vaativia tietoja, joista säädetään tietosuojasetuksen 9 artiklassa. Tietosuojasetusta sovelletaan toimeentulotukiasioiden käsittelyyn ja siten käsittelyn täytyy olla tietosuojasetuksen mukaista ja toteuttaa mahdollisimman hyvin oikeutta henkilötietojen suojaan siten kuin asiasta tietosuojasetuksessa säädetään.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia koskevia tietoja ei voida suoraan rinnastaa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Kyseisten tietojen rekisteröinnin on kuitenkin kansallisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisina (PeVL 15/2018 vp, s. 38, ks. myös HE 96/1998 vp, s. 4/I; ks. PeVL 4/2021 vp, kpl 8).

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että on perusteltua Kelan epäselvä asema sosiaalihuollon toteuttajanakin huomioiden, että kuntien (jatkossa hyvinvointialue) sosiaalihuollosta Kelalle annettavat tiedot määritellään tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi lainsäädännössä. Sillä tavoin voidaan ehkäistä ongelmia, jotka yksityisyyden suojalle voisivat aiheutua muunlaisten säännösten tulkinnanvaraisuudesta, ja turvata toimeentulotuen asiakkaiden perusoikeutta yksityisyyteen samoin kuin sosiaalihuollon asiakassuhteen luottamuksellisuutta. Tietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on erityisen tarkasti arvioitava, mitkä tiedot ovat perustoimeentulotukiharkinnan kannalta välttämättömiä ja/tai tarpeellisia sekä miten nämä voidaan tarkasti ja täsmällisesti määritellä laissa.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että työryhmän ehdotusten jatkovalmistelun näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2021 vp sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta esitetyt seikat ovat erityisen merkityksellisiä. Lausunnossa korostettiin, että toimeentulotukea koskevien menettelyiden kehittäminen asiakkaan oikeudet mahdollisimman hyvin huomioon ottaviksi, ei lähtökohtaisesti ole eikä saa olla ristiriidassa henkilötietojen suojaan liittyen merkittävässä asemassa olevan yksilön tiedollisen itsemääräämisoikeuden kanssa (ks. PeVL 4/2021 vp, kpl 17, PeVL 23/2020 vp, s. 9, PeVL 2/2018 vp, s. 8). Itsemääräämisoikeus liittyy useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 48/2014 vp, s. 2/II). Tietojenvaihdon tulee näin osaltaan turvata asiakkaiden tiedollisen itsemääräämisoikeuden toteutuminen. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että tiedollisen itsemääräämisoikeuden periaatteella on sisällöllisesti läheinen yhteys sosiaalioikeuden keskeisiin periaatteisiin ihmisen itsemääräämisoikeudesta ja osallisuudesta.

Oikeuskanslerin lausunnossa nostettiin esiin, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneeksi katsottavassa käytännössään painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp,

s. 3/l). Oikeuskansleri ymmärsi lausunnossaan tämän perustuslakivaliokunnan käytännön siten, että vakavia riskejä sisältyy myös tietokannoissa toteutettuun laajaan ja väljästi säänneltyyn viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Samoin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40; PeVL 4/2021 vp, kpl 9). Tämä koskee myös kanta-palveluiden kautta tapahtuvaa tietojenvaihtoa.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan tietojenvaihdon kohteena olevien tietojen valtiosääntöisestä arkaluonteisuudesta ja/tai tietojen kuulumisesta tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilötietoihin johtuu, että tiedot olisi pystyttävä määrittelemään hyvinkin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja sen vuoksi olisi vielä harkittava luovutuksen sitomista välttämättömyyteen. Edelleen olisi pohdittava, että vaikka tietojen luovutuksesta säädettäisiin laissa, asiassa voitaisiin antaa merkitystä asiakkaan suostumukselle ja informoinnille. Asiakkaan informointi on joka tapauksessa tarpeen myös mahdollisen sosiaalihuollon lausunnon ja siinä annettujen tietojen merkityksen ymmärtämiselle lausunnossa todettiin.

Helsingin kaupunki piti lausunnossaan hyvänä sitä, että kunta voisi ilmoittaa Kelalle, että asiakas on jo palvelujen piirissä tai että hän ei ota palveluja vastaan. Lausunnon mukaan Kela tekee tällä hetkellä ilmoituksia asiakkaista, jotka ovat jo palvelujen piirissä. Työttömyyden perusteella tulevat ilmoitukset tulevat Kelasta rakenteisesti, eikä kunnissa kaikkien niiden osalta ehditä käynnistää toimenpiteitä. Lausunnon mukaan osa ilmoituksista on turhia tai virheellisiä ja osan ilmoituksista tulisi ohjautua suoraan työllisyyspalveluihin. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos piti hyvänä sitä, jos tiedon vaihdosta seuraa, että Kela saa tiedon asiakkaan asian etenemisestä. Lausunnon mukaan toimeenpanoa voisi hyvinvointialueilla tulevaisuudessa ylipäänsä kehittää siten, että ihmisen pääsyä hänen tarvitsemiinsa palveluihin pystytään riittävästi tukemaan ja palveluiden vaikuttavuutta seuraamaan riippumatta siitä, löytääkö ihminen itse oikean palvelupolun.

Turun kaupunki puolestaan katsoi lausunnossaan, että Kelan kuntaan tekemistä huoli-ilmoituksista tai muualta lainsäädännöstä johtuvista tarveilmoituksista ei ole syytä ilmoittaa Kelaan, että ilmoitus on vastaanotettu ja työn alla tai käsitelty, koska kunnalla on sosiaalihuoltolain mukaan velvollisuus käsitellä ilmoitukset ja tällainen toimintatapa työllistäisi kunnan sosiaalihuollon työntekijöitä kohtuuttomasti. Espoon lausunnon mukaan Kelalle tulisi riittää tieto, että ilmoitus on vastaanotettu, mutta muut sosiaalihuollon toimenpiteet eivät kuulu perustoimeentulotuen käsittelyyn. Lausunnon

mukaan tässä lähtökohtana toimii esimerkiksi lastensuojeluilmoitus; jos huoli asiakkaasta jatkuu, on tarpeellista ilmoittaa uudelleen.

3.6.2 Tiedonvaihto ja perusosan alentaminen

Espoon kaupunki piti lausunnossaan erityisen huomionarvoisena työryhmän mietinnöstä välittyneitä näkemystä siitä, että sosiaalityöntekijän tapaamisella on eri tavoite kuin asiakasta kohti työelämää aktivoivalla kuntouttavalla työtoiminnalla (mietinnössä mainitaan, että sosiaalityöntekijän tapaamisedotuksessa taustalla on ajatus siitä, että sosiaalityöntekijällä olisi vaikutusta toimeentulotuen myöntämiseen ja asiakkaan pitämiseen sosiaalihuollon ammattilaisen seurannan ja tuen piirissä). Espoon lausunnon mukaan sosiaalityön rooli on kokonaisvaltaisempi kuin olla ainoastaan kohti työelämää aktivoiva tukitoimi.

Helsingin lausunnossa mainittiin, että nykyinen perusosan alentamisen toimintamalli on toimimaton ja työläs. Valtaosa asiakkaista, joiden perusosaa on alennettu, ei saavu sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan tapaamiseen eikä heitä saada kontaktotua muullakaan tavoin. Lausunnossa katsottiin, että perusosan alentaminen on kuitenkin hyvä saada tiedoksi kuntaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi lausunnossaan, että työnhaun toistuva käynnistäminen sosiaalitoimen 'pakottamana' ja sen katkaiseminen varsin pian (eli palveluun kiinnittymättömyys) on ongelma, joka näyttäytyy TE-palveluissa. Työ- ja elinkeinoministeriö kannatti lausunnossaan ehdotusta, että jatkotyössä tarkasteluun tulisi ottaa perustoimeentulotuen suhde kuntouttavaan työtoimintaan ja työllisyyttä edistäviin palveluihin. Käsittelyn tulisi lausunnon mukaan olla riittävän laaja, ei pelkästään toimeentulotuen perusosan alentamiseen keskittyvää.

Amnesty muistutti lausunnossaan siitä, että Amnesty ja Ihmisoikeusliiton elokuussa 2021 julkaistun perusturvaraportin yksi suositus oli, että toimeentulotuen perusosaa ei tulisi voida alentaa lainkaan. Kun otetaan huomioon, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus, ja että perusturvan taso ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tasolla, niin lausunnon mukaan toimeentulotuen alentaminen voi vaarantaa ihmisoikeuksien täysimääräisen toteutumisen.

3.7 Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotettavan uuden toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimen toimivalta tulee määritellä selkeästi laissa. Mikäli tarkoituksena on, että yhteistyöelin antaisi laintulkintaa koskevia suosituksia ja ohjeita perustoimeentulotukea koskien Kelalle ja sosiaalihuoltoviranomaisille, on jatkovalmistelussa tarpeen arvioida tarkkaan tämän toimivaltaperusta ja se, millainen merkitys ohjeille ja suosituksille sääntelyssä voidaan antaa. Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida suositusten ja ohjeiden merkitystä ja asemaa ottaen huomioon se, mitä hallinnon sisäisistä määräyksistä ja ohjeista on lausuttu lainkirjoittajan oppaan luvuissa 13.9-13.10.

Myös oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan neuvottelukuntaehdotuksen yhteydessä huomiota, että ohjeistuksesta ei voi tulla vaikeasti saavutettavissa olevaa tosiasiallista oikeuslähdetä, mutta piti ehdotusta ohjeiden ja suositusten merkityksen ja aseman selkeyttämisestä kannatettava. Oikeuskansleri katsoi ehdotuksen edellyttävän kuitenkin sitä, että elimelle säädetään selkeät tehtävät ja toimivaltuudet sekä turvataan menettelyt, joilla esimerkiksi yhteistyöelimen esittämät kehittämissuositukset viedään eteenpäin mahdollista päätöksentekoa tai ohjauksen antamista varten. Lisäksi lausunnon mukaan samalla on huolehdittava ohjeiden ja suositusten avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä sekä ymmärrettävyydestä toimeentulotuen asiakkaiden näkökulmasta. Yhteistyöelimen kokoonpanoa ja/tai sen toimintatapoja jatkovalmistelussa arvioidessa olisi syytä kiinnittää huomiota myös toimeentulotuen asiakkaiden osallistamiseen ja siihen, kuinka asiakkaiden kokemuksista saataisiin tietoa kehitystyössä hyödynnettäväksi, lausunnossa todettiin.

Terveiden ja hyvinvoinin laitos kannatti myös ehdotusta neuvottelukunnasta ja esitti, että toimeentulotukea kehitettäessä huomioidaan hyvinvointialueet ja niiden yhteistyötoiminta Kelan kanssa, jotta viimesijaisen turvan saajille pystyttäisiin tarjoamaan tarpeelliset palvelut mahdollisimman oikea-aikaisesti. Suunnitellun neuvottelukunnan tehtäviin olisi välttämätöntä sisällyttää myös Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön seuranta, tuki ja kehittäminen. Samankaltaiseen näkemykseen neuvottelukunnasta yhtyivät Kela, Monimuotoiset perheet ry, Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsingin kaupunki ja Espoon kaupunki.

3.8 Toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset

Oikeuskansleri nosti lausunnossaan esiin, että toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämisessä hallinto-oikeudellinen palveluperiaate edellyttää ottamaan huomioon eri asiakasryhmien tarpeet asiointille ja järjestämään asiointin niin, että hallinnossa asiointi saa käyttäjälähtöisesti tarvitsemiaan palveluita ja niihin liittyvää neuvontaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on yhtenä painopistealueena yksilön oikeuksien toteutuminen julkisen hallinnon ja palveluiden digitalisaation yhteydessä. Lausunnon mukaan useiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien ja asiakkaiden oikeuksien toteutumisessa digitaalisessa hallinnossa on ollut laillisuusvalvontahavaintojen perusteella merkittäviä ongelmia (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle, K 12/2020 vp, s. 86 – 87 sekä perustuslakivaliokunnan mietintö siitä PeVM 11/2021 vp, kpl 8-10 sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus K 2/2019 vp, erityisesti s. 12-17 ja s. 96-97 sekä perustuslakivaliokunnan mietintö siitä, PeVM 16/2020 vp, s. 3). Oikeuskansleri totesi lausunnossa, että kertomuksissa ja niiden taustalla olevissa laillisuusvalvontaratkaisuissa hän on korostanut, että julkisen vallan on huolehdittava hallinnossa asiointin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille. Tämä tarkoittaa myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asiointin mahdollisuuksien säilyttämistä riittävässä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla. Asian merkitys korostuu erityisesti toimeentulotuen kaltaisen viimesijaisen tuen yhteydessä. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kysymys tuen hakemisen lisäksi on myös siitä, että vaikeassakin tilanteessa olevilla ihmisillä on todellinen mahdollisuus ymmärtää asiansa käsittelyä ja saada asiansa vireille.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos esitti saman suuntaisia näkemyksiä ja kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että hyvinvointialueet, kuten myös Kelan vakuutuspiirit, ovat keskenään erilaisia maantieteellisesti ja väestömäärältään. Yhdenvertaisten palveluiden toteutuminen edellyttää yhdenmukaista toimeenpanoa alueiden erilaisuus tunnistuen. Kaikki erityistä tukea asiointiin tarvitsevat eivät ole sosiaalihuollon asiakkaita, eikä heitä tule ohjata sosiaalihuoltoon pelkästään perustoimeentulotukihakemuksen vireille saattamiseksi. Siksi lausunnossa nähtiin tärkeänä, että myös Kelassa voisi edelleen asioida myös kasvokkain.

Suomen sosiaali ja terveys ry totesi jo edellä esitettyjen kaltaisia huomioita ja muistutti, että asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen perehtyminen vaatii aikaa ja tähän on varattava resursseja. Saman suuntaisia näkökulmia esittivät myös Turun kaupunki, Espoon kaupunki, Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä, Munuais- ja maksaliitto, Sosiaalitoimen sosiaalityöntekijät ry, Helsingin kaupunki,

Mielenterveyden keskusliitto ry:n lausunnossa nostettiin esiin myös tutkimustietoja kasvokkaisesta kohtaamisesta. Jurvansuu, Kaskela & Tourunen, (2020) tutkivat, miten koronapandemian aikana siirtyminen kasvokkaisista palveluista etäpalveluihin oli onnistunut mielenterveys- ja päihdejärjestöissä. Raportissa nostettiin esille, että kasvokkaisten palvelujen korvaaminen sähköisillä tukimuodoilla on vaikeaa erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleville asiakkaille. Asiakkailta puuttuvat usein sähköisten tukimuotojen hyödyntämisen vaatimat laitteet ja osaaminen.

Edelleen mielenterveyden keskusliitto ry:n lausunnossa esiin nostettiin, että Vaalavuon, Haulan & Bakkumin (2020) tutkimuksen mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla 18–34-vuotiailla toimeentulotukiasiakkaila 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. Mielenterveyden keskusliitto ry:n lausunnon mukaan näiden tutkimustulosten valossa olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että ihmisten tuen tarpeet tunnustetaan varhaisessa vaiheessa ja heidät ohjataan tarvittavien palveluiden (työkykyarvio, kuntoutus) piiriin.

Kela kertoi lausunnossaan, että se laajentaa henkilökohtaisia palvelujaan ja kehittää asiakastarpeiden arviointia. Lausunnossa korostettiin, että on tärkeää, että myös muiden toimijoiden valmiuksia ottaa vastaan ohjauksia Kelasta ja huolehtia palveluiden saatavuudesta ja vaikuttavuudesta ohjatuille asiakkaille huolehditaan muutoksissa. Kelan lausunnon mukaan paras lopputulos saavutetaan verkostomaisella yhteistyöllä, jossa kukin toimija pystyy parhaalla mahdollisella tavalla nojaamaan omaan erityisosaamiseensa samalla kun tieto liikkuu yhteisessä asiakkuudessa olevien asiakkaiden osalta toimijoiden välillä. Lisäksi tarvitaan myös toimintaympäristö, jossa Kelan työ kohtaa sosiaalipalvelun ja joka mahdollistaa yhteistyön.

Ulosottolaitos nosti lausunnossaan esiin ulosottolaitoksen ennakoivan talousneuvonnan toiminnon, joka antaa tietoa ulosottomenettelystä ja vaikuttaa ylivelkatilanteiden ennaltaehkäisyyn. Ennakoiva talousneuvonta olisi lausunnon mukaan hyvä yhteistyökumppani Kelan asiakkaiden erityispalveluun. Lausunnossa nostettiin myös esiin, että hallituksen tämän vaalikauden tavoitteena on päättää toimenpiteistä, jolla parannetaan pienituloisten ulosottovelallisten asemaa. Yhtenä toimenpiteenä on esitetty ulosoton suojaosuuden nostamista. Ulosottolaitos mainitsi lausunnossaan, että sen mielestä vaihtoehtoja tulee tarkastella laajemmin ottamalla huomioon myös ulosoton vaapaakuukausijärjestelmän kehittäminen ja ulosmitattavan osan pienentäminen pienituloisten osalta. Velallisia tulisi ohjata nykyistä tehokkaammin talous- ja velkaneuvonnan palveluiden piiriin sekä vaikuttaa velallisten asemaan myös sosiaalilainsäädännön keinoin lausunnossa todetaan.

Suomen sosiaali ja terveys ry totesi lausunnossaan, että hyväksi todettuja yhteistyömalleja tulisi ottaa laajasti käyttöön. Lausunnossa muistutettiin, että sosiaalibarometri 2021:5:ssa tuli esille, että Kelan ja kuntien kesken käytössä olevissa yhteistyön toimintatavoissa ja yhteistyön laajuudessa on selviä alueellisia eroja. Rungas kolmannes vastaajista raportoi, että alueella on käytössä ainakin kolme erilaista yhteistoiminnan tapaa. Toisaalta vajaa kolmannes vastaajista raportoi, ettei alueella ole käytössä minikäänlaisia paikallisia toimintamalleja yhteistyölle. Tulokset osoittivat laaja-alaisen yhteistyön kantavan hedelmää. Alueilla, joilla yhteistyötä toteutetaan useammalla eri tavalla, yhteistyön arvioidaan sujuvan keskimääräistä paremmin. Lausunnossa todetaankin, että toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä on levitettävä valtakunnallisesti, jotta ihmiset olisivat yhdenvertaisessa asemassa joka puolella maata.

3.9 Selvittämistä vaativat kysymykset ja muussa valmistelussa kehitettäväksi ehdotettavat asiat

Kuntaliiton lausunnon mukaan työryhmän esiin nostamien periaatteellisten kysymysten lisäksi muita keskeisiä muutostarpeita on perusosan alentamisen prosessissa sekä toimeentulotuen viimesijaisen vastuun ja viimesijaisen perustuslain (PL 19.1 §) edellyttämän suojan sisällöllisessä määrittelyssä. Kuntaliitto näki, että uudistuksessa tulisi arvioida myös, mikä on nykyajassa kunkin perheenjäsenen perusosan oikea taso ja sisältö. Suomen sosiaali ja terveys ry nosti lausunnossaan esiin samoja näkökohtia ja katsoi, että sosiaalityöntekijän tulisi aina päättää toimeentulotuen perusosan alentamisesta ja että kannatettavaa on lapsen tulojen ja vanhempien elatusvelvollisuuden sekä toimeentulotuen viimesijaisuuden välisen suhteen selvittäminen. Kannatettavana lausunnossa pidettiin myös sen selvittämistä, onko työttömyysturvan karenssia seuraava toimeentulotuen perusosan alentaminen oikeellinen seuraamus, jos henkilö ei ole työttömyysturvaa saadessaan ollut toimeentulotuen hakija tai saaja.

Kela kiinnitti lausunnossaan huomiota myös tulevan kehittämisen osalta siihen, että rahallisten tukien tai niiden toimeenpanon kehittämiseen ei tule kiinnittää sellaisia tavoitteita ja odotuksia, jotka eivät ole yksinään tukiehtojen ja tuen käsittelyyn liittyvien

menettelytapojen avulla saavutettavissa. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida tarkemmin tukien ja palveluiden välistä suhdetta ja huomioida tarkemmin esimerkiksi sote-uudistuksen sekä työllisyyspalveluiden rakenneuudistuksen vaikutukset. Lausunnon mukaan on myös syytä arvioida, millaisia riskejä liittyy toimeentulotukilain muutoksiin, kun samanaikaisesti suuret rakennemuutokset ovat liikkeessä. Kelan lausunnon näkemysten mukaan pelkkää perustoimeentulotuen toimeenpanoa (Kelan toimintaa) koskevat muutokset olisivat tässä vaiheessa paremmin toteutettavissa.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että työryhmän ehdotusten jatkovalmistelussa ja mahdollisessa säädösvalmistelussa on muutosten vaikutukset arvioitava tarkasti toimeentulotuen asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi ja toimeentulotukijärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että vaikka toimeentulotuen rahoitusvastuukysymykset ja sen mukanaan tuomat kannustinkysymykset eivät kuuluneet työryhmän toimeksiantoon, olisi jatkotyössä tärkeää arvioida esitettyjen muutosten kansantaloudellisia vaikutuksia ja eri toimijoiden vastuita toimeentulotuen rahoituksesta. Jatkoselvityksissä olisi tärkeää arvioida lakimuutoksen vaikutuksia etenkin hyvinvointialueiden kustannus- ja menorakenteisiin sekä rahoituksen kestävyysasteeseen. Julkisen talouden kestävyysasteen kannalta kaikki työllisyyttä tukevat toimet ovat ensisijaisen arvokkaita. Keväällä 2021 valmistunut kuntien rahoitusvastuuta ja toimintamalleja selvittänyt tutkimus (VN-TEAS 23/2021) osoittaa lausunnon mukaan, ettei nykyistä perustoimeentulotuen rahoitusmallia voida pitää täysin onnistuneena. Kun samaan aikaan huomioidaan sote-uudistuksen tuomat muutokset kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviin, muuttuvat vaikutusmahdollisuudet ja kannustimet entisestään, lausunnossa todetaan. Kuntien tehtävät ja vastuut ovat osaltaan murroksessa myös TE -palvelujen kuntasiirron ja mahdollisten työttömyysturvan rahoitusvastuuta koskevien muutosten myötä.

Valtiovarainministeriö toi lausunnossaan esiin myös sen, että jatkovalmistelussa olisi tärkeää yhteen sovittaa muutosten toteutusaikataulut siten, että huomioidaan hyvinvointialueille siirtyvät sote-tehtävät 1.1.2023 lukien ja näistä aiheutuvat monet muutokset. Lausunnon mukaan näitä toimeentulotukilain ja –toimeenpanon uudistamista koskevia muutoksia ei tulisi ajoittaa tähän samaan ajankohtaan. Lisäksi tulisi huolehtia joka tapauksessa, tarvittaessa kiireellisesti siitä, että tietojenvaihto, tietojärjestelmät ja muut hallinnointimenettelyt ovat kunnossa sekä lainsäädännöllisesti että toimeenpanossa, kun kuntatoimijat vaihtuvat hyvinvointialueen toimijoiksi.

Rikosseuraamuslaitos ehdotti lausunnossaan, että myös Kelassa arvioitaisiin vankien toimeentulohakemusten perusteella tarvetta asiakassuunnitelmien, ml. rangaistusajan suunnitelman yhteensovittamiseen. Tarpeesta menisi tieto sosiaalihuoltoon SHL 35

§:n mukaisella ilmoituksella. Rikosseuraamuslaitos kannatti myös työryhmän ehdotusta toimeentulotuen jatkokehittämisessä selvitettävistä asioista kuten yhteistyökenteistä ja taloussosiaalityön kehittämisen edellytyksistä. Rikosseuraamuslaitos näki lausunnossaan, että selvitystyö tulisi tehdä laajemmasta näkökulmasta kuin sosiaalihuollon ja Kelan välisestä kahdenvälisestä yhteistyöstä käsin. Rikosseuraamuslaitoksen olisi ehdotuksen mukaisesti tehtävä yhteistyötä sosiaalihuollon kanssa, jotta Rikosseuraamuslaitoksen tiedossa mahdollisesti olevat, toimeentulotuen myöntämiseen vaikuttavat asiat voitaisiin tarvittaessa siirtää sosiaalihuollosta Kelalle menevään lausuntoon.

Liite 1

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta:

EAPN-Finland
Eduskunnan oikeusasiamies
Espoon kaupunki - Esbo stad
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Helsingin yliopistollinen sairaala
Helsinki
Ihmisoikeuskeskus
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Kansaneläkelaitos
KEHA-keskus
Kelan toimihenkilöt ry
Kemijärvi
Kokkolan yliopistokeskus Chydenius
Kriminaalihuollon tukisäätiö
Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystyöntekijäyhtymä
Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä
Lapin aluehallintovirasto
Lapsiasiavaltuutettu
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Maahanmuuttovirasto
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oulu
Perusturvakuntayhtymä Karviainen
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Porvoo
Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä
Rikosseuraamuslaitos
Romano Missio
Rovaniemi
Sisäministeriö
Siun sote
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
Sosiaaliamiehet ry
Sosiaalitoimen Sosiaalityöntekijät ry
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen sosiaali- ja terveys ry
Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry
Tampereen kaupunki
Tampereen yliopisto Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Tasa-arvovaltuutettu
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
Tietosuojavaltuutettu
Tuomioistuinvirasto

Turku
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ulosottolaitos
Vailla vakinaista asuntoa ry
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Valtiontalouden Tarkastusvirasto
Valtiovarainministeriö
Vantaa
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Liite 2

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntö

11.08.2021

VN/11505/2020

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoanne työryhmän mietinnöstä.

Tausta

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 28.5.2020 työryhmän valmistelemaan toimeentulotukilain uudistamista. Työryhmän toimikausi oli 1.6.2020-31.5.2021 ja sen puheenjohtajana toimi johtaja Eveliina Pöyhönen. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, jolla varmistetaan riittävä viimesijaisen toimeentulon turva ja sosiaalista tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut.

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisenä tukena. Työryhmän tulee ottaa ehdotusta laatiessaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvä muutostyö, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät jatkossa maakuntatasoiselle toimijalle. Toimeentulotuen tulee uudistuneessa sosiaalihuollon rakenteessa toimia kiinteästi sosiaalityön välineenä ja osana sosiaalihuollon tuen ja palveluiden kokonaisuutta.

Työryhmä käsitteli myös valtiosääntöoikeudellisia ja periaatteellisia kysymyksiä. Tuen viimesijaisuus asettaa erityisiä vaatimuksia tuen toimeenpanolle, jotta voitaisiin varmistaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen myös kaikkein eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Työryhmä esittää muutoksia, joita voidaan tehdä ilman laajoja lisäselvityksiä. Työryhmä esittää lainsäädännön muutoksiin tähtäviä ehdotuksia sekä toimeenpanon kehittämiseen liittyviä ehdotuksia. Lisäksi työryhmä tuo esiin lisäselvitystarpeita ja

esittää, että toimeentulotuen kehittämistä jatketaan myös muiden valmistelu-
hankkeiden yhteydessä.

Työryhmä on toteuttanut toimeksiantonsa tekemällä ehdotuksia, joiden kes-
keisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita,
jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin voi-
daan vastata nykyistä paremmin.

Tavoitteet

Lausuntopalaute otetaan huomioon jatkotoimenpiteistä päätettäessä.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopal-
velu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopal-
velu.fi:n sivuilta.

Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Ohjeet > Käyttöohjeet.

Lisätietoja lausuntopalvelu.fi:n käytöstä voi pyytää palvelun ylläpidosta osoit-
teesta lausuntopalvelu.om@om.fi. Huom! Kaikki lausunnot ovat julkisia ja ne
julkaistaan lausuntopalvelu.fi:

Aikataulu

Lausuntoja pyydetään lausuntopalvelu.fi:n kautta 30.9.2021 mennessä.

Valmistelijat

Neuvotteleva virkamies
Susanna Rahkonen
susanna.rahkonen@stm.fi 0295 163 215 Erityisasiantuntija
Ritva Liukonen
ritva.liukonen@stm.fi
02951 63278

Linkit

<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM065:00/2020> - Toimeentulotukilain uudista-
mista valmisteleva työryhmä hankeikkunassa, STM065:00/2020

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163342/STM_2021_22_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y - Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä - Työryhmän loppumietintö

