

## Liite: Toimeentulotuki uudistuksessa pohdittavia kysymyksiä

### 1. Toimeentulotuki perusoikeuksiin kiinnittyvänä taloudellisena tukena

Kela-siirrolla ei puututtu toimeentulotuen luonteeseen. Toimeentulotuki on edelleen sosiaalihuoltoon kuuluva tilapäiseksi ja viimesijaiseksi tarkoitettu taloudellinen tuki, jolla toteutetaan perustuslain 19.1 §:n oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki voi varsin usein olla myös 19.2 §:n mukaista turvaa täydentävässä roolissa. Tämä ei ilmene lainsäädännöstä selkeästi, vaan tuki muodostaa yhden kokonaisuuden, jossa tuen osat liittyvät kiinteästi toisiinsa. Tuen myöntäminen perustuu yksilölliseen tilanteeseen liittyvään harkintaan. Sosiaaliturvan kokonaisuudessa ja sen tosiasiallisessa soveltamisessa toimeentulotuesta on kuitenkin tullut monissa tilanteissa pitkäaikainen perusturvan osa. Kelan rooli perustoimeentulotuen myöntäjänä vahvistaa tätä ulkoista mielikuvaa.

Toimeentulotuki uudistuksen on arvioitu helpottaneen etenkin sellaisten toimeentulotuen hakijoiden asemaa, joiden tuen tarve on pelkästään taloudellinen, esimerkiksi asumisen kustannuksista johtuva. Tällöin toimeentulotuki lähinnä täydentää perusturvaa. Näissäkin tapauksissa toimeentulotukihakemuksen ratkaiseminen edellyttää kuitenkin tarveharkintaa ja sen tueksi usein myös sellaista selvitystä ja asiakirjoja, joita muiden etuuksien käsittelyssä ei tarvita. (Oikeus-lehden artikkelissa 3/2020, s. 262 tästä tarkemmin).

- 1.1 *Onko toimeentulotuen muodostuminen ajan saatossa perusturvaa säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi ongelmallinen kehityssuunta perustuslain 19 § 1:ssä säädetyn välttämättömän toimeentulon turvan ja pykälän 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan porrasteisuuden kannalta?*
- 1.2 *Perusturvan tasoon liittyy myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä velvoitteita. Jos toimeentulotuen käytännön toimeenpanossa korostunutta roolia pidetään ongelmallisena perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin mukaisen porrasteisuuden periaatteen kannalta, tulisiko tukimuotojen sisällöllisen uudistamisen painopisteen olla perusturvaetuuksissa?*
- 1.3 *Vaikuttaako toimeentulotuen nykyinen toimeenpanon rakenne siihen, miten toimeentulotuen asemaa suhteessa perustuslain 19 §:ään tulisi arvioida? Löytyykö perustuslakia ja toimeentulotukilakia koskevista esitöistä ja sen jälkeisestä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tukea sille tulkinnalle, että toimeentulotuen tulisi toimia lähinnä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen turvan takaajana ja vain käytäntö on vienyt tukea myös perustuslain 19 §:n 2 momentin säännönmukaisen täydentäjän rooliin?*
- 1.4 *Muodostaako sosiaaliturvan porrasteisuuden periaate mielestänne estettä tukimuotojen uudelleen kehittälylle?*
- 1.5 *Tulisiko toimeentulotukilaista ilmetä, milloin tuki toimii 19.2 § mukaisena perusturvan täydentäjänä ja milloin 19.1 §:n mukaisessa roolissa?*
- 1.6 *Eri yhteyksissä on esitetty, että perustuslain 19.1 §:n edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sisältöä tulisi voida tarkemmin konkretisoida (ks. aiheeseen liittyen myös oikeudellisen työryhmän raportti s. 32-33). Nykyisestä toimeentulotukilain rakenteesta ei ole määritelty selkeästi erillistä välttämättömän toimeentulon turvaavan tuen alarajaa, vaikka ns. kiireellisenä myönnetty tuki onkin muotoutunut tällaiseksi ja myös alennetusta perusosasta voi saada jotain osviittaa. Nykyisessä toimeentulotuen toimeenpanon rakenteesta tämä toteutettaisiin mahdollisesti niin, että Kelan vastuun sisältö ilmenisi laista menoerittäin lueteltuna ja sosiaalihuollolle tulisi jättää väljemmin määriteltyä vastuulleen ne tilanteet, joista Kela ei vastaa, jotta turvaan ei jäisi aukkoja. Aiheuttaisiko tämä sen tulkinnan, että sosiaalihuolto on lopulta enemmän viimesijaisen vastuun kantaja kuin Kela ja olisiko tällaisessa määrittelyssä ongelmia?*

## 2. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen

Toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä ei muutettu sitä lähtökohtaa, että toimeentulotuki on vastaisuudessaakin osa sosiaalihuoltoa. Kela-siirtoa koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmaisi huolensa siitä, miten sosiaalityö onnistutaan siirron jälkeen nivomaan perustoimeentulotuen myöntämiseen ja miten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tarpeista huolehditaan. Tämä huoli on toteutunut ainakin osittain. Kaikki tukea tarvitsevat haavoittuvassa asemassa olevat eivät välttämättä ohjaudu Kelan etuusprosessissa sosiaalihuollon tuen piiriin.

Toisaalta uudistusta perusteltiin nimenomaan yhdenvertaisuudella, kun Kela voi myöntää perustoimeentulotukea valtakunnallisesti yhdenvertaisin perustein. Tässä saattoi vaikuttaa taustalla se, että perustoimeentulotukea on saatettu pitää melko normitettuna tukimuotona. Toimeentulotuessa (ja perustoimeentulotuessa sen osana) päätöksenteko kuitenkin kiinnittyy yksilökohtaiseen tarveharkintaan, ja yksilöiden olosuhteet ja tarpeet eroavat toisistaan. Tämä on toimeentulotuen ja sosiaalihuollon yksilöllisen harkinnan luonteeseen liittyvä tyypillinen piirre.

Lainsäädäntö mahdollistaa ja myös velvoittaa Kelan ja kunnat tekemään yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, luovuttamaan toisilleen tarpeellisia tietoja, ja huolehtimaan siitä, että asiakkaan asiat saadaan hoidetuksi lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Kelalla on vastuu perustoimeentulotuen ratkaisuista ja osana tätä se päättää, miten sosiaalihuollon antamat tiedot otetaan sen päätöksenteossa huomioon. Vastaavasti sosiaalihuollon työntekijä arvioi Kelalta saamaansa tiedon painoarvon omissa ratkaisuisaan.

Ongelmia on havaittu siinä, miten Kela hyödyntää sosiaalihuollon asiantuntemusta ja ohjaa asiakkaita kuntien sosiaalihuollon palveluihin, kuin myös sosiaalihuollon valmiudessa ja mahdollisuuksissa reagoida Kelan yhteydenottoihin ja vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin.

Lainsäädännön uudistamisen tavoitteena tulisi olla tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen niin toimeentulotuen sisällön kuin toimeenpanonkin kehittämisessä, koska ainakin osan toimeentulotukiasiakkaista voidaan katsoa olevan haavoittuvassa asemassa.

*2.1 Mitä kriteerejä tuen organisointitavassa ja siitä säätämisessä tulisi huomioida, jotta voidaan taata tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen?*

*2.2 Miten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista tulisi uudistuksen valmistelussa arvioida?*

## 3. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Toimeentulotukilain toimeenpano jakautuu nyt Kelan ja kuntien kesken. Kela myöntää perustoimeentulotuen ja kuntien vastuulle kuuluu täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Pääsääntö on, että toimeentulotukihakemukset etenevät Kelan kautta, joka arvioi ensin oikeuden perustoimeentulotukeen. Kela-siirron jälkeen toimeentulotukihakemuksen tekeminen Kelaan ei aloita missään olosuhteissa sosiaalihuollon asiakkuutta eikä käynnistä esimerkiksi palvelutarpeen arviointia. Sosiaalihuollon asiakkuus siihen liittyvine seurauksineen alkaa vasta, kun hakemus siirretään kuntaan tai Kelasta tehdään kuntaan ilmoitus asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta tai asiakas muuta kautta ohjautuu kunnan sosiaalipalveluihin. Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin tarkoituksena on kokonaiskuvan muodostaminen asiakkaan tilanteesta ja tuen tarpeista sekä niistä erilaisista keinoista, joilla tuen tarpeisiin voidaan pyrkiä vastaamaan.

Kela-siirrosta päätettäessä eduskunta tunnisti, että tuen jakamiseen kahdelle eri viranomaiselle saattaa liittyä riskejä. Eduskunta totesi lausumassaan, että ”tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.”

Toimeentulotuen kokonaisuudessa perustoimeentulotuki ja täydentävän tuki liittyvät hakemismenettelyn ja Kelan tekemän laskelman kautta kiinteästi toisiinsa. Myös perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyy yksilöllistä henkilön ja perheen elämäntilanteeseen liittyvää harkintaa, joka on tyyppillistä sosiaalihuollolle. Harkintaa liittyy siihen, miten käytettävissä olevia tuloja tulee huomioida laskelmassa tai milloin henkilön asumismenoja on kohtuullistettava ja henkilöä on kehotettava muuttamaan edullisempaan asuntoon taikka milloin toimeentulotuen perusosaa on alennettava. Toimeentulotuen tavoitteet kiinnittyvät myös sosiaalihuollon tavoitteisiin ja oikeusperiaatteisiin, mutta näiden soveltaminen Kelaan on jäänyt Kela-siirron yhteydessä täsmentämättä. Työryhmässä pohditaan parhaillaan perustoimeentulotukeen liittyvää harkintaa ja yhteyttä sosiaalihuollon päätöksentekoon. Yhtenä ongelmana on, miten erottaa ne asiakkaat, jotka tarvitsevat laajemmin sosiaalihuollon tukea ja palveluita niistä asiakkaista, jotka tarvitsevat toimeentulotukea vain taloudellisen tilanteen paikkaamiseksi.

Toimeentulotukityöryhmän välikatsauksessa on esitetty erilaisia toimeenpanon vaihtoehtoja ja arvioitu lyhyesti niitä (ks. välikatsauksen s. 18). Keskustelussa on esitetty muun muassa, voisiko Kelan toimeentulotuen käsittelyyn lisätä sosiaalihuollon ammattilaisia ja sitä kautta lisätä tuen myöntämisprosessiin sosiaalihuollon harkintaa. On myös esitetty, että laissa säädettäisiin menettelystä, jossa Kela seuloisi toimeentulotukihakemuksista ne, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon näkemystä ja seulutut tapaukset siirrettäisiin sosiaalihuollon vastuulle kokonaisuudessaan. Asiakkaita voitaisiin jakaa myös esimerkiksi jonkin kaavamaisemman kriteerin, kuten tuen saannin keston perusteella. Näin muodostuisi kaksi eri toimeenpanijoiden myöntämää toimeentulotukea, mutta tällaiseen tukien rakenteeseen voi liittyä ongelmia hallinnon selkeyden ja asiakkaan aseman kannalta. Lisäksi työryhmässä pohditaan, riittäisikö sosiaalihuollon näkemysten parempaan huomioimiseen se, että sosiaalihuollon asiantuntijoiden lausuntoja saataisiin paremmin mukaan perustoimeentulotuen päätöksentekoon.

- 3.1 *Mitä näkökohtia oikeusvaltioperiaatteen ja julkisen vallan käyttäjän vastuiden jakautumiseen Kelan ja kuntien sosiaalihuollon kesken liittyy? Käykö toimivaltainen viranomainen tällä hetkellä lainsäädännöstä ilmi riittävän täsmällisesti vai tulisiko toimeentulotukilaisista tästä syystä selkeyttää tuen tavoitteita Kelan myöntämän perustoimeentulotuen osalta?*
- 3.2 *Miten arvoisitte hallinnon selkeyden ja asiakkaiden aseman näkökulmasta ajatusta jakaa asiakkaita kahteen eri tyyppiseen toimeentulotukeen?*
- 3.3 *Voiko toimeentulotukilain 1 §:ssä tarkoitettu ”sosiaalihuoltoon kuuluminen” toteutua siten, että yksilöllistä harkintaa lisättäisiin Kelassa ainoastaan tukeutumalla sosiaalihuollosta saatuihin lausuntoihin vai onko tämä hallinnon selkeyden ja asiakkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta liian rajattu ja epäselvä ratkaisu?*
- 3.4 *Voisiko Kela toteuttaa sosiaalihuollon tyyppistä perustoimeentulotuen myöntämisharkintaa olematta sosiaalihuollon toimija? Vai edellyttäisikö sosiaalihuollon harkinnan ulottaminen Kelaan sitä, että Kela määriteltäisiin sosiaalihuollon toimijaksi?*
- 3.5 *Jos Kelaan ulotettaisiin sosiaalihuollon oikeusperiaatteet ja sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) säännökset, mitä tämä edellyttäisi Kelan päätöksenteon rakenteelta?*
- 3.6 *Entä tulisiko oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi toimeentulotuen päätöksenteossa kiinnittää huomio toimintaa harjoittavien henkilöiden koulutuksen, sopivuuden ja pätevyyden määrittelyyn? Entä tulisiko asioinnista, kuten esimerkiksi henkilökohtaisesta palvelusta ja toimipisteiden saavutettavuudesta säätää tarkemmin?*
- 3.7 *Mitä näkökohtia siihen liittyy, että perustoimeentulotukea myöntää Kela, johon ei sovelleta sosiaalihuollon ammattilaisten asemaa ja muuta sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä tai valvontaa?*

#### 4. Tietojen luovuttaminen

Yhteistyötä ja tietojen vaihtoa tapahtuu toimeentulotuen käsittelyssä kahden eri viranomaisen, eli Kelan ja kuntien välillä. Toimeentulotuen nykyisen toimeenpanon kehittämiseksi on usein esitetty, että yhteistyötä tulisi tiivistää ja tietojen vaihtoa Kelan ja kuntien välillä laajentaa. Työryhmässä onkin ollut esillä oma-aloitteisesti kunnasta Kelaan välitettävien tietojen siirtoa koskevan sääntelyn lisääminen. Määrittelyssä on tarkoitettu tietoja, jotka katsotaan välttämättömäksi toimeentulotukitehtävän hoitamiseksi. Tarpeet ovat täsmennyneet tilanteisiin, joissa henkilön talouden pidossa ja talouden toimintakyvyssä on puutteita ja tällä tiedolla voisi olla vaikutusta perustoimeentulotuen myöntämisharkinnassa. Toimeentulotukilaissa pyrittiin määrittelemään tietosisällöt täsmällisesti. Täysin tyhjentäväksi luetteloa luovutettavista tiedoista ei välttämättä pystytä määrittelemään, vaan sääntelyyn tulisi jättää harkintaa.

Toisinaan on esitetty, että Kelan ja kuntien yhteistyön tulisi olla laajempaa ja perustua yhteiseen asiakas-suunnitelmaan. Tässä tulee vastaan se, että kumpikin viranomainen toteuttaa toimeentulotuen myöntämisessä omaa tehtävää oman toimivaltansa puitteissa eikä viranomaiset voi päästä laajemmin käsiksi toisensa tietoihin. Jotkut keskustelijat ovat esittäneet, että koska Kela ja kunnat soveltavat toimeentulotukilakia ja asiakas on yhteinen, tietojenvaihdon tulisi sillä perusteella olla viranomaisten välillä laajempaa kuin muutoin eri viranomaisten välillä.

*4.1 Tulisiko tietojensaantioikeus kunnan ja Kelan välillä sitoa tietojen välttämättömyyteen, jos tarkoitettuja tietosisältöjä ei pystytä luettelemaan tyhjentävästi?*

*4.2 Voidaanko ja miten pitkälle hallintolain sisältämällä viranomaisten yhteistyövelvoitteella perustella oikeutta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja? Millaiset rajat hallintolain sisältämä yhteistyövelvoite asettaa oikeuteen saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja?*

#### 5. Perusosan alentaminen ja sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittaminen

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetty perusosan alentaminen sisältää runsaasti asiakkaan olosuhteita koskevaa harkintaa. Alentaminen voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perusosan suuruutta voidaan alentaa 20 tai poikkeuksellisesti jopa 40 prosenttia. Alentaminen tulee kyseeseen esimerkiksi, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapaikasta. Alentamisessa harkinta koskee siten alentamisen kohtuullisuutta, suuruutta ja kestoja, sekä sitä, voidaanko työstä tai työvoimapaikasta kieltäytymistä pitää perusteltuna ja siten luopua ilmoittautumisvelvollisuudesta. Tämä kaikki edellyttää asiakkaan yksilöllisen tilanteen tuntemista. Kela pyrkii huomioimaan kunnan sosiaalihuollon näkemyksiä etukäteen mahdollisuuksien mukaan, mutta lainsäädäntö ei tätä edellytä.

Eri yhteyksissä on esitetty yhtenä kehittämisehdotuksena, että asiakkaiden toimeentulotuen saannin edellytyksenä tulisi esimerkiksi tuen saannin pitkittyessä olla sosiaalityöntekijän lausunto. Tämä tarkoittaisi sitä, että Kelasta perustoimeentulotukea hakeva asiakas veloitettaisiin tapaamaan kunnan sosiaalityöntekijää kasvokkain ennen kuin hänelle voitaisiin myöntää toimeentulotukea. Se, mikä merkitys sosiaalityöntekijän lausunnolle Kelan perustoimeentulotuen päätöksenteossa tosiasiaissa annettaisiin tai mihin toimenpiteisiin yksi käynti sosiaalihuollossa johtaisi, on jäänyt tässä ehdotuksessa vielä avoimeksi. Ehdotuksella tähdättäisiin asiakkaiden parempaan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumiseen ja näin yritettäisiin ratkoa sitä ongelmaa, että Kelan perustoimeentulotuen hakuprosessissa ei aina riittävästi tunnisteta sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita. Toisaalta vaikka heidät tunnistettaisiinkin, asiakkaat eivät välttämättä itse halua hakeutua sosiaalihuollon asiakkaiksi. Ehdotuksessa tavoitellaan tiettyjen asiakkaiden tehokkaampaa kontrollointia, kun Kela-siirto on mahdollistanut tuen myöntämisen verkossa ilman virkailijan tapaamista. Toimeentulo-

tuen toimeenpanossa tulkintana on ollut, että asiakkaan voi velvoittaa tapaamaan sosiaalityöntekijää, mikäli se on tarpeen asian selvittämistä varten, mutta muutoin laki ei mahdollista tapaamisen asettamista tuen saannin edellytykseksi.

- 5.1 Onko perusosan alentamisessa kyse hallinnolliseen seuraamukseen rinnastettavasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä?
- 5.2 Kuinka hyvin perusosan alentamisesta päättäminen soveltuu Kelan päätettäväksi vai tulisiko perusosan alentamisharkinnan olla yksinomaan sosiaalihuollon vastuulla?
- 5.3 Voisiko sosiaalihuollon lausunnon asiakkaan tilanteesta säätää alentamisen edellytykseksi? Eli Kela ei voisi alentaa perusosaa muutoin kuin jos sosiaalihuolto lausuu, että sen asiakkaan kohdalla alentamiseen on tai ei ole estettä? Mitä tämä merkitsisi viranomaisten välisen vastuun jaon näkökulmasta? (liittyy samaan pohdintaa kuin kohdassa 3.)
- 5.4 Entä jos säädettäisiin siitä, että Kela ei voisi lainkaan alentaa perusosaa ja jos asiakas on jättänyt ottamatta vastaan tarjotun työn tai muut alentamisperusteet täyttyvät, vastuu toimeentulotuen myöntämisestä siirtyisi kokonaan sosiaalihuollolle? (Kyseessä olisi vastaava kahdelle toimeenpanijalle jaettu toimeentulotuki kuin mistä oli kyse kohdassa 3.)
- 5.5 Miten arvioisitte ehdotusta sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittamista tuen saannin ehtona, jos ehto liitettäisiin pitkittyneeseen tuen saantiin tai nuoreen ikään? Olisiko tällaisen edellytyksen säätäminen laissa mahdollista vai rajoittaisiko ehto asiakkaiden yhdenvertaisuutta tarpeettomasti? Voisiko tämän kaltainen asiakkaan velvoittaminen nostaa esiin kysymyksiä myös muiden perusosien näkökulmasta?
- 5.6 Miten ehdotuksen hyväksyttävyyttä tulisi vaikutusten arvioinnilla ja muuten pyrkiä perustelemaan? Heikentäisikö hyväksyttävyyttä se, jos asioinnilla sosiaalityöntekijän luona olisi enemmänkin symbolinen merkitys kuin tosiasiallista vaikutusta? Eli jos ei pystyittäisi osoittamaan, että yhdellä käyntikerralla tosiasiallisesti pystyittäisiin edistämään asiakkaan tilannetta?
- 5.7 Voisiko sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittamisen liittää perusosan alentamisen ehdoksi?