



Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä

Työryhmän loppumietintö

Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä

Työryhmän loppumietintö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-5598-1

ISSN pdf: 2242-0037

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä Työryhmän loppumietintö

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Tekijä/t Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen, Katariina Rainio

Kieli suomi

Sivumäärä 89

Tiivistelmä Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän. Tehtävänä oli tehdä ehdotus lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena.

Työryhmä teki välimietinnön helmikuussa 2021. Siinä käytiin läpi vaihtoehtoja, joilla voidaan kehittää perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon yhteyttä. Esillä kolme pääsuuntaa: 1) nykytilan kehittäminen (Kela ja sosiaalihuolto jakavat toimeentulotuen toimeenpanon), 2) tuen luonteen kehittäminen (Kelan perustoimeentulotuesta kehitetään ensisijainen etuus ja toimeentulotuesta tehdään sosiaalihuollon harkinnanvarainen tuki) sekä 3) tuleville hyvinvointialueille siirretty tuki (toimeentulotuki siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle). Valmistelua jatkettiin nykytilan kehittämisen pohjalta.

Työryhmän loppumietinnössä käsitellään toimeentulotukilainsäädännön ja toimeenpanon nykytilaa, valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä sekä suhdetta sosiaalihuoltoon ja ensisijaisiin etuuksiin. Tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin. Työryhmä esittää lainsäädännön muutoksiin tähtääviä ehdotuksia sekä toimeenpanon kehittämis- ja muussa valmistelussa huomioitavia ehdotuksia.

Asiasanat toimeentulotuki, sosiaaliturva, sosiaalihuolto, perusoikeudet

ISBN PDF 978-952-00-5598-1

ISSN PDF 2242-0037

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5598-1>

Arbetsgruppen som bereder en reform av lagen om utkomststöd Arbetsgruppens slutbetänkande

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:22

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Författare Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen, Katariina Rainio

Språk finska **Sidantal** 89

Referat Social- och hälsovårdsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för beredning av reformen av lagen om utkomststöd. Arbetsgruppen hade till uppgift att lägga fram ett förslag till ändringar i lagstiftningen om utkomststöd och socialvård. Ändringarna ska stärka utkomststöds roll som ekonomiskt stöd i sista hand inom socialvården.

Arbetsgruppen tog fram ett halvtidsbetänkande i februari 2021. Betänkandet innehöll olika alternativ för att utveckla sambandet mellan det grundläggande utkomststödet och socialvården. De tre huvudsakliga riktningarna handlade om att 1) utveckla nuläget (FPA och socialvården delar genomförandet av utkomststödet) 2) utveckla stödets karaktär (FPA:s grundläggande utkomststöd blir en primär förmån och utkomststödet ett behovsprövat stöd inom socialvården) 3) överföra stödet till framtida välfärdsområden (utkomststödet ligger på välfärdsområdenas ansvar). Arbetsgruppen fortsatte utvecklingsarbetet utifrån nuläget.

I slutbetänkandet behandlar arbetsgruppen nuläget för och genomförandet av lagstiftningen om utkomststöd, konstitutionella frågor samt förhållandet till socialvården och de primära förmånerna. Målet är att förtydliga lagstiftningen och myndigheternas ansvar för att de mest utsatta klienternas behov ska kunna tillgodoses bättre än i dag. Arbetsgruppen föreslår ändringar i lagstiftningen och lägger också fram förslag som ska beaktas vid utveckling och annan beredning av genomförandet.

Nyckelord utkomststöd, social trygghet, socialvård, grundläggande fri- och rättigheter

ISBN PDF 978-952-00-5598-1 **ISSN PDF** 2242-0037

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5598-1>

Working group preparing the reform of the Act on Social Assistance Final report of the working group

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:22

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Author(s) Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen, Katariina Rainio

Language Finnish

Pages 89

Abstract In May 2020, the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group to prepare the reform of the Act on Social Assistance. The task of the working group was to propose legislative amendments that would strengthen the role of social assistance as a last-resort form of financial support within the social welfare system.

The working group issued an interim report in February 2021. The report explored options for developing the links between basic social assistance and social welfare. The following three options were discussed: 1) developing the current state of social assistance (Both the Social Insurance Institution of Finland, Kela, and social welfare are responsible for implementing social assistance), 2) developing the nature of assistance (Basic social assistance granted by Kela would become a primary benefit, and social assistance would become a discretionary assistance granted by social welfare), and 3) transferring the responsibility for social assistance to the future wellbeing services counties. The preparation of the reform continued on the basis of the option to develop the current state of social assistance.

The working group's final report discusses the current state of the legislation on social assistance and its implementation, constitutional law issues related to social assistance, and the relationship between social assistance and social welfare and primary benefits. The aim is to clarify the relevant legislation and the responsibilities of public authorities in order to better meet the needs of clients in a vulnerable position. The working group presents proposals for legislative amendments, proposals for developing the implementation of social assistance and proposals concerning other preparations.

Keywords social assistance, social security, social welfare, fundamental rights

ISBN PDF 978-952-00-5598-1

ISSN PDF 2242-0037

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5598-1>

Sisällys

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 12 |
| 1.1 | Työryhmän työn taustaa..... | 12 |
| 1.2 | Mikä toimeentulotuki on?..... | 13 |
| 1.3 | Toimeentulotuen asema sosiaaliturvajärjestelmässä..... | 14 |
| 1.4 | Työryhmän työn rajaus..... | 15 |
| 2 | Toimeentulotuen nykytilanne | 17 |
| 2.1 | Toimeentulotukilain sisältö pääpiirteittäin..... | 17 |
| 2.1.1 | Toimeentulotuen tarkoitus ja oikeus tukeen | 17 |
| 2.1.2 | Toimeentulotuen määräytyminen ja tuen hakeminen..... | 19 |
| 2.1.3 | Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi | 20 |
| 2.1.4 | Perusosan alentaminen..... | 21 |
| 2.2 | Toimeentulotuki ja sosiaalihuollon lainsäädäntö | 22 |
| 2.2.1 | Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki | 22 |
| 2.2.2 | Sosiaalihuollon moniammatillinen yhteistyö | 24 |
| 2.2.3 | Sosiaalihuollon asiakkuus ja työprosessi | 25 |
| 2.3 | Katsaus toimeentulotuen saajista tilastojen ja tutkimusten valossa | 29 |
| 2.4 | Toimeentulotuen toimeenpanon kuvaus | 32 |
| 2.4.1 | Toimeentulotuen toimeenpano Kelassa | 32 |
| 2.4.2 | Toimeentulotuen toimeenpano kunnissa..... | 34 |
| 3 | Kansainvälisiä esimerkkejä viimesijaisen vähimmäisturvaetuuden järjestämisestä | 36 |
| 3.1 | Yleistä kansainvälisistä vertailuista | 36 |
| 3.2 | Viimesijainen vähimmäisturvaetus Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa | 37 |
| 4 | Katsaus toimeentulotukijärjestelmää koskeviin aikaisempiin arviointeihin | 41 |
| 4.1 | Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän havaitsemia ongelmia..... | 41 |
| 4.2 | Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitykset..... | 42 |
| 4.3 | Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus | 44 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.4 | Toimeentulotukiudistusta koskevia tutkimusartikkeleita | 47 |
| 4.4.1 | Kelan tutkimuksen teemakirja..... | 47 |
| 4.4.2 | Oikeus-lehden artikkeli toimeentulotuen siirrosta Kelaan | 48 |
| 4.4.3 | Janus-lehden artikkeli oikeusasiamiehen kantelumäärien kasvusta | 51 |
| 5 | Toimeentulotukeen liittyviä periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä | 54 |
| 5.1 | Esiin nousseita havaintoja ja kysymyksiä..... | 54 |
| 5.1.1 | Toimeentulotuki perusoikeuksiin kiinnittyvänä taloudellisena tukena..... | 54 |
| 5.1.2 | Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen | 55 |
| 5.1.3 | Tietojen luovuttaminen | 58 |
| 5.1.4 | Perusosan alentaminen ja sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittaminen..... | 59 |
| 5.2 | Toimeentulotukeen liittyvien periaatteellisten kysymysten arviointia..... | 60 |
| 5.2.1 | Toimeentulotuki perusoikeuksiin kiinnittyvänä taloudellisena tukena..... | 60 |
| 5.2.2 | Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen | 63 |
| 5.2.3 | Tietojen luovuttaminen | 66 |
| 5.2.4 | Perusosan alentaminen ja sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittaminen..... | 68 |
| 6 | Toimeentulotuen kehittämisen suuntaviivat..... | 70 |
| 6.1 | Työryhmän linjauksia koskevat rajaukset..... | 70 |
| 6.2 | Työryhmän ehdotusten tavoitteet | 72 |
| 6.3 | Työryhmän ehdotuksia koskevia perusteluita | 75 |
| 6.3.1 | Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset..... | 75 |
| 6.3.2 | Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset | 76 |
| 6.3.3 | Tuen toimeenpanoon ja hakemusmenettelyyn liittyvät ehdotukset..... | 80 |
| 6.4 | Muut toteuttamisvaihtoehdot | 81 |
| 7 | Työryhmän ehdotukset | 83 |
| 7.1 | Lainsäädännön muutoksiin tähtäävät ehdotukset | 83 |

| | | |
|-------|--|----|
| 7.1.1 | Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset..... | 83 |
| 7.1.2 | Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset..... | 85 |
| 7.1.3 | Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset..... | 86 |
| 7.2 | Toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset..... | 87 |
| 7.3 | Selvittämistä vaativat kysymykset ja muussa valmistelussa kehitettäväksi ehdotettavat asiat..... | 88 |

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 1.6.2020-31.5.2021.

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, jolla varmistetaan riittävä viimesijaisen toimeentulon turva ja sosiaalista tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut. Hallitus on myös käynnistänyt tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus kehittämissuunnitelman osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden parantamista ja rakenteen uudistamista. Työssä varmistetaan perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden saatavuutta oikea-aikaisesti ja laadukkaasti kehittämällä moniammatillisia sosiaali- ja terveyskeskuksia. Lisäksi työnsä on aloittanut sosiaaliturvan uudistamista varten asetettu parlamentaarinen komitea, jonka työ ajoittuu kahdelle eduskuntakaudelle. Sosiaaliturvan uudistamisella pyritään pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen. Sosiaaliturvakomitean tulee pitkällä aikavälillä huomioida viimesijaisen turvan riittävyys ja sen rooli osana sosiaaliturvajärjestelmää.

Toimeentulotukilain uudistuksessa (HE 358/2014, L 815/2015) perustoimeentulotuki siirtyi Kansaneläkelaitoksen vastuulle vuoden 2017 alusta lukien. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyivät edelleen kuntien vastuulla. Toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Kyseessä on viimesijainen harkinnanvarainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilakia soveltavat Kansaneläkelaitos ja kunnat.

Hyväksyessään uudistuksen eduskunta sisällytti vastaukseensa (EV 374/2014) seuraavat kaksi lausumaa:

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

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

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän, joka työskenteli ajalla 3.12.2018 – 31.1.2020. Työryhmä nosti esiin nykyiseen toimeentulotukilainsäädäntöön liittyviä ongelmia sekä selkeyttämistä vaativia kysymyksiä. Työryhmän havainnot keskittyivät seuraaviin asiakokonaisuuksiin: Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon, perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisuus sekä toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen. Nykyisessä järjestelmässä perustoimeentulotukiasian käsittely tapahtuu erillään sosiaalityöstä ja haasteet koskevat niitä asiakkaita, joilla on muukin kuin vain taloudellisen tuen tarve.

Tehtävä

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmälle 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. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksensa myös siitä, miten yhteys ensisijaisten etuuksien ja toimeentulotuen toimeenpanon välillä toimii mahdollisimman sujuvana ja miten toimeentulotuen myöntämisessä voitaisiin hyödyntää etuusjärjestelmästä kertynyttä tietoa ja sähköisiä menetelmiä mahdollisimman tehokkaasti. Työryhmä ottaa työssään tarkasteluun myös hallitusohjelman toimeentulotukea koskevat kirjaukset koskien ehkäisevän toimeentulotuen roolia sekä työnteon esteiden helpottamista.

Organisointi

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin sosiaalineuvos, johtaja Eveliina Pöyhönen ja varapuheenjohtajaksi neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen, molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän jäseneksi nimettiin sosiaalineuvos Elina Palola, neuvotteleva virkamies Mikko Horko, hallitusneuvos Joni Komulainen ja tietohallintopäällikkö Markku Heinäsenaho, kaikki sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä EU-erityisasiantuntija Liisa Lepävirta oikeusministeriöstä, jonka pyydettyä eroa hänen tilalleen nimettiin lainsäädäntöneuvos Anna-Stiina Tarkka oikeusministeriöstä 25.1.2021 lukien. Lisäksi jäseniksi nimettiin johtava asiantuntija Eeva Nykänen ja tutkimuspäällikkö Minna Kivipelto Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitoksesta sekä emeritusprofessori Pentti Arajärvi.

Pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin esittelijäneuvos Tapio Rätty Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta sekä osaamiskeskuksen päällikkö Pasi Pajula Kansaneläkelaitoksesta, jonka pyydettyä eroa hänen tilalleen nimettiin lakimies Petri Lemettinen Kansaneläkelaitoksesta 25.1.2021 lukien. Lisäksi pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin erityisasiantuntija Ellen Vogt Suomen Kuntaliitosta, aikuissosiaalityön päällikkö Anne Qvist Helsingin kaupungista ja tulosityksikön päällikkö Kati Saarela Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymästä.

Työryhmän asiantuntijasihteerinä on toiminut erityisasiantuntija Ritva Liukonen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kokoontui 16 kertaa. Työryhmän jäsenet ja asiantuntijat ovat pitäneet alustuksia työryhmän käsittelemistä eri teemakokonaisuuksista.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle 14.6.2021.

Helsingissä 14.6.2021

Eveliina Pöyhönen

Anna-Stiina Tarkka

Susanna Rahkonen

Eeva Nykänen

Elina Palola

Minna Kivipelto

Joni Komulainen

Pentti Arajärvi

Mikko Horko

Markku Heinäsenaho

Ritva Liukonen

1 Johdanto

1.1 Työryhmän työn taustaa

Vuoden 2017 alusta voimaan tullut toimeentulotukilain uudistus (HE 358/2014, L 815/2015), eli niin sanottu Kela-siirto, oli sosiaalipoliittisesti merkittävä uudistus. Siinä perustoimeentulotuki irrotettiin muusta toimeentulotuen ja sosiaalihuollon kokonaisuudesta Kansaneläkelaitoksen päätettäväksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen säilyessä edelleen kuntien sosiaalihuollon vastuulla. Uudistuksessa toimeentulotukilain perusrakenne ja useat säännökset säilyivät ennallaan. Myöskään 1 §:ään kirjattua tavoitesäännöstä ei muutettu. Sen mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Eduskunta edellytti uudistuksen hyväksyessään, että toimeentulotuki tulisi kokonaisuudessaan uudistaa. Kela-siirtoa merkitsevät muutokset tehtiin nykyiseen toimeentulotukilakiin, eikä siinä yhteydessä lakiin tehty laajempia muutoksia. Lain tavoite ja toimeentulotuen asema suhteessa muihin etuuksiin pysyivät ennallaan. Vaikka uudistus oli vaikutuksiltaan merkittävä, sen valmistelussa korostettiin, että kyseessä oli lähinnä vain tuen toimeenpanoon liittyvä muutos. Uudistus ei käynyt eduskunnassa myöskään perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Eduskunta edellytti lausumissaan, että uudistuksen tulisi, ei vain säilyttää, vaan myös korostaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tätä varten eduskunta edellytti, että uudistuksen vaikutuksia seurataan sen arvioimiseksi, onko tämä tavoite toteutunut. Lisäksi eduskunta edellytti, että tulevassa toimeentulotukilain uudistuksessa tulisi pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Kela-siirtoa koskevien muutosten osalta eduskunta edellytti, että tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.

Toimeentulotukilainsäädäntöön tehtyjen muutosten vaikutuksia on seurattu sosiaali- ja terveysministeriössä ja uudistukseen liittyen eri tahot ovat tehneet erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia. Näissä selvityksissä on pyritty kartoittamaan, miten toimeentulotuki-asiakkaiden asema on kehittynyt ja millaisia kehittämistarpeita toimeentulotukeen tällä hetkellä liittyy. Näistä kerrotaan myöhemmissä jaksoissa tarkemmin.

1.2 Mikä toimeentulotuki on?

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tilapäiseksi tarkoitettu sosiaalihuollon tukimuoto, jonka myöntäminen perustuu tarveharkintaan. Tuki myönnetään pääsääntöisesti kullekin kuukaudelle etukäteen. Toimeentulotuki vastaa niistä välttämättömistä kuluista, jotka yhteiskunta hyväksyy korvattavaksi yksittäisissä tilanteissa ja kun henkilö ei voi saada toimeentuloaan muualta. Tuki on perhekohtainen ja perustuu perheen käytävissä oleviin tosiasiallisiin tuloihin ja menoihin. Hyväksyttäviin tuloihin ja menoihin liitetty aina harkintaa. Toimeentulotuen kautta voidaan turvata yksilöiden toimeentulo ylläpitävissä ja poikkeavissa tilanteissa, joten toimeentulotukijärjestelmä luo tarvittavaa joustoa sosiaaliturvajärjestelmään.

Toimeentulotuki on kehittynyt seurakuntien vastuulla olleesta köyhien ja vaivaisten hoidosta, mistä se siirtyi kuntien vastuulle vuonna 1923 säädetyssä köyhäinhoito-laissa. Köyhäinhoidon korvasi vuoden 1956 huoltoapulain mukainen huoltoapu. Laki oli voimassa vuoteen 1984 asti. Vuonna 1984 säädettiin sosiaalihuoltolaki, jonka mukaan kunnan oli huolehdittava yhtenä sosiaalihuoltoon kuuluvana tehtävänä toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalla henkilöllä. Sosiaalihuoltolaki sisälsi perussäännöksen oikeudesta toimeentulotukeen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa (969/1995) säädettiin ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta. Säännös on sittemmin siirretty nykyisen perustuslain 19 §:n 1 momentiksi. Momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hallituksen esityksen mukaan avun saamisen edellytykset tulisi selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Säännöksen ihmisarvoinen elämä tarkoittaa pidemmälle menevää turvaa kuin vain biologisen elämän vähimmäisehtojen turvaamista.

Laki toimeentulotuesta tuli voimaan 1.3.1998. Toimeentulotuki säädettiin edelleen kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tehtäväksi. Toimeentulotuen avulla pyritään lainsäädännön tasolla takaamaan perustuslaissa tarkoitettu ihmisarvoisen elämän turva. Toimeentulotuen tarkoituksena on kuitenkin myös itsenäisen selviytymisen edistäminen ja toimeentulotuella on näin ollen laajempi tehtävä kuin vain elämälle välttämättömän turvan antaminen.

Hallitus päätti vuonna 2014, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kelan tehtäväksi. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 22.1.2015 ja siinä vastuu perustoimeentulotuesta siirrettiin Kelalle. Uudistus tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: ”Toimeentulotukeen esitetty työn-

jako Kansaneläkelaitoksen ja kuntien välille ei ole tarkoitettu muuttamaan toimeentulotuen luonnetta erityisenä tarveharkintaisena, viimesijaisena tukena eikä sen lainsäädännöllistä asemaa perustuslain tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan ja välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takaamisessa. Tukeen liittyy kiinteästi yksilöllisiä ja perhekohtaisia palveluita, etenkin sosiaalityö.”

Esityksen mukaan tavoitteena on päästä valtakunnalliseen yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön. Tavoitteena oli myös hyödyntää Kelan asemaa ja järjestelmiä valtakunnallisena toimijana sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä. Tavoitteena oli kuntien ja Kelan yhteistyön tehostamisen ja yhdenvertaisen kohtelun lisäksi myös asiakkaiden asiointin helpottaminen. Toimeentulotukilakiin tehtiin vielä muutoksia tiedon siirtoon, tuen hakemiseen ja muihin yksityiskohtiin liittyen ennen uudistuksen voimaantuloa (HE 217/2016 vp).

1.3 Toimeentulotuen asema sosiaaliturvajärjestelmässä

Sosiaaliturvajärjestelmä on perinteisesti jaettu sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaalivakuutus ja -avustus tarjoavat pääsääntöisesti rahamääräisiä suorituksia, kun taas sosiaali- ja terveydenhuolto tarjoaa etupäässä palveluita. Sosiaalihuoltoon on kuulunut kuitenkin myös rahamääräisiä etuuksia, joista tyypillisin on toimeentulotuki. Toimeentulotukeen liittyy kiinteästi yksilöllisiä ja perhekohtaisia palveluja, kuten sosiaalityö. Sosiaalivakuutuksesta ja avustuksesta käytetään usein yhteisnimitystä toimeentuloturva. Sosiaalihuollolle ominaista on ollut muun muassa se, että sosiaalihuollon päätöksentekoon liittyy kiinteästi yksilökohmainen tarvearviointi, viimesijaisuus muuhun sosiaaliturvaan nähden sekä joissain tilanteissa mahdollisuus tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin.¹ Tätä nykyä sosiaalihuolto on laajentunut ja painopiste on siirtynyt yleisiin sosiaalipalveluihin.

Oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään perustuslain 19 §:ssä. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään,

¹ Tuori, Kaarlo - Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 5. laitos, s. 18 ja 27. Helsinki 2016.

jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Säännök- sen mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

1.4 Työryhmän työn rajaus

Toimeentulotukea uudistetaan tilanteessa, jossa meneillään on myös muita uudistus- hankkeita. Valtioneuvosto asetti keväällä 2020 parlamentaarisen komitean, jonka teh- tävänä on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Komitean toimikausi päättyy vuonna 2027. Sosiaaliturvan uudistamisella pyritään pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen. Uudistus toteutetaan perusturvan tasoa heikentämättä.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama toimeentulotuen oikeudellinen asiantuntija- työryhmä totesi oman raporttinsa lopussa² totesi seuraavaa: ”Toimeentulotukea kehi- tettäessä on huomioitava se, että mitä perustavanlaatuisempia muutoksia lainsäädän- töön halutaan tehdä, sitä todennäköisemmin niillä voi olla vaikutusta myös toimeentu- lotuen rooliin viimesijaisena tukimuotona suhteessa perustuslakiin ja muihin järjestel- miin. Tämän vuoksi laajoja muutoksia toimeentulotukeen ei voida tehdä irrallaan sosi- aaliturvan muusta kehittämisestä.” Lisäksi työryhmä totesi seuraavaa: ”Tehokkaam- min toimeentulotuen käytön vähentämistä voitaisiin tavoitella kehittämällä ensisijaisia tukimuotoja nykyistä kattavammiksi jopa siinä määrin, ettei toimeentulotuen tarpee- seen päädyttäisi enää ainoastaan taloudellisen tuen tarpeen vuoksi. Tätä kautta tultai- siin vahvistaneeksi toimeentulotuen viimesijaista ja tilapäistä luonnetta. Tähän liittyisi myös sosiaalihuollon roolin korostuminen niiden asiakkaiden kohdalla, jotka edelleen tarvitsisivat viimesijaista tukea.”

Tähän liittyisi myös sosiaalihuollon roolin korostuminen niiden asiakkaiden kohdalla, jotka edelleen tarvitsisivat viimesijaista tukea. Oikeudellisen työryhmän edellä kuvattu toteamus tarkoittaa sitä, että sosiaaliturvan kehittämisessä painopisteen tulisi olla en- sisijaisissa tukimuodoissa. Tätä voi perustella yleisellä oikeudenmukaisuudella sekä sillä, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tueksi.

Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että ”toteutetaan toimeentulotuen koko- naisuudistus, jolla varmistetaan riittävä viimesijaisen toimeentulon turva ja sosiaalista

² Työryhmä työskenteli ajalla 3.12.2018-31.1.2020. Mietintö löytyy täältä: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162264>

tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut”. Toimeentulotukityöryhmän ehdotukset tähtäävät toimeentulotukilain uudistamiseen tällä vaalikaudella. Tästä syystä työryhmän työssä on rajauduttu muutoksiin, joissa toimeentulotukea kehitetään sen nykyisistä tavoitteista käsin. Työryhmä ei ole käsitellyt esimerkiksi toimeentulotuen tasoa, jonka voi katsoa liittyvän sosiaaliturvan kokonaisuuteen. Myöskään toimeentulotuen tarpeen kasvun taustasyihin ei työryhmällä ole ollut mahdollisuutta paneutua.

2 Toimeentulotuen nykytilanne

2.1 Toimeentulotukilain sisältö pääpiirteittäin

Toimeentulotuesta säädetään yhdessä ja samassa laissa niin tuen sisällön kuin menettelynsä osalta. Toimeentulotuki jakautuu Kelan toimeenpanemaan perustoimeentulotukeen sekä kuntien toimeenpanemaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki liittyvät tiiviisti toisiinsa.

2.1.1 Toimeentulotuen tarkoitus ja oikeus tukeen

Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentissa määritellään toimeentulotuen tavoitteeksi seuraavaa:

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsestä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukilain tavoitteissa näkyy yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Siinä säädetään seuraavaa:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Vähintään välttämätön toimeentulo

Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään perustuslain tarkoittama välttämätön toimeentulo. Kuten oikeudellisen työryhmän raportissa on tarkemmin selostettu, toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintäsoa, mikä on enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus.

Viimesijainen tuki

Toimeentulotuen viimesijaisuus tarkoittaa, että muut tulon lähteet on käytettävä ensin. Tämän arvioimiseksi asiakkaalla on laaja selvittämisvelvollisuus tuloistaan ja menoistaan. Oikeus tukeen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä toimeentulotukilaissa hyväksytyksi katsottujen menojen erotukseen sekä muihin laissa esitettyihin kriteereihin.

Tuen tarve eikä ole voinut hankkia tuloja

Toimeentulotuki myönnetään etukäteen pääsääntöisesti kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisessa tuen hakemistilanteessa arvioidaan erikseen, onko henkilöllä oikeus tukeen. Toimeentulotukilain 2 §:ssä viitataan muussa lainsäädännössä säädettyyn jokaisen velvollisuuteen vastata itse omasta, puolisonsa ja alaikäisten lastensa toimeentulosta.

Tuen viimesijaisuudesta ja tilannekohtaisuudesta johtuu, että hakutilanteessa, jossa asiakkaalla ei ole tosiasiaissa käytettävissään tuloja tai varoja, tukea ei voida kokonaan hylätä, mutta perusosaa voidaan alentaa toimeentulotukilain 10 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Taustalla voi kuitenkin nähdä tavoitteen siitä, että tukea haettaessa voitaisiin arvioida laajemmin hakijan mahdollisuuksia hankkia toimeentulonsa.

Itsenäisen selviytymisen edistäminen

Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Itsenäisen selviytymisen edistämisen tavoitteen kautta toimeentulotuen myöntämisharkinta kytkeytyy laajemmin henkilön ja perheen tilanteen läpikäyntiin ja pidempijänteisiin tavoitteisiin. Jos esimerkiksi näköpiirissä on työllistyminen lähiaikoina, tulisi toimeentulotuen myöntämisellä edistää tätä tavoitetta eikä edellyttää jotakin sellaista, joka estäisi tavoitteen toteutumisen. Esimerkiksi auton realisoinnista ei ole perusteltua vaatia henkilöltä, jonka työllistymisen edellytyksenä on mahdollisuus käyttää omaa autoa työmatkoilla tai työtehtävissä.

Sosiaalihuoltoon kuuluva

Toimeentulotuki on kehittynyt osana kunnallista sosiaalihuoltoa. Toimeentulotuki on perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan säädetty edelleen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tukimuodoksi. Vaikka tuen myöntämisessä on hyödynnetty jo ennen Kela-siirtoa eriytynyttä etuuskäsittelyn prosessia, yhteys sosiaalihuoltoon on tuen ominaisuus. Tämä

näky siinä, että tuki on viimesijainen ja edellyttää yksilökohtaista harkintaa, jolla taas voi olla joidenkin asiakkaiden kohdalla yhteys laajempaan sosiaalihuollon tukeen ja palveluihin.

2.1.2 Toimeentulotuen määräytyminen ja tuen hakeminen

Toimeentulotuen määräytymisestä säädetään lain 6 §:ssä. Tuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan ensin huomioon perustoimeentulotukea määrättäessä. Tällä säännöksellä tarkoitetaan tukioikeuden määrittämiseksi tehtävää laskelmaa. Asiakkaan käytettävissä olevien tulojen arviointi edellyttää harkintaa.

Perustoimeentulotuessa huomioitavat menot koostuvat perusosasta (7 a §) ja muista perusmenoista (7 b §). Perusosa kattaa jokapäiväiseen kulutukseen kuuluvia menoja, joiden määrästä säädetään eri perhetyypeittäin erikseen (9 §). Niistä ei tarvitse esittää erillistä selvitystä. Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon mm. asumiseen ja terveydenhuoltoon liittyviä ja muita säännöksessä lueteltuja menoja. Muiden perusmenojen osalta tarpeellisuuden arviointi edellyttää harkintaa. Tarpeellisuusharkinta sisältää sekä menon että sen suuruuden tarpeellisuuden arviointia. Perustoimeentulotuen myöntää Kela.

Täydentävään toimeentulotukeen kuuluvat tarpeelliseksi katsotut erityismenot, joista säädetään 7 c §:ssä. Näitä ovat muut kuin perustoimeentulotuen 7 b §:ssä tarkoitetut asumisen menot sekä henkilön ja perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot, jotka on harkittu tarpeelliseksi toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita. Täydentävän toimeentulotuen myöntää kunta. Täydentävässä tuessa myönnettyt menoerat ovat tarpeellisia asiakkaan erityisestä tilanteesta johtuen, joten niitä koskevassa päätöksenteossa tarvitaan useimmiten perustoimeentulotukeen nähden laajempaa asiakkaan kokonaistilanteen arviointia.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu edistämään henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista. Sen tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Kunta myöntää ehkäisevää tukea päättämiensä perusteiden mukaan. Sitä voidaan myöntää muun muassa aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi ja ylivelkaantumisen tilanteisiin (13 §).

Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen edellyttää lähes poikkeuksetta sosiaali-
huollon ammattihenkilön tekemää harkintaa tuen tarpeellisuudesta.

Toimeentulotukea haetaan Kelasta, joka arvioi ensin hakijan oikeuden perustoimeen-
tulotukeen (14 §). Kela siirtää hakemuksen kuntaan, jos hakija esittää hakemukses-
saan muita kuin 7 a (perusosa) tai 7 b (muut perusmenot) §:issä mainittuja menoja.
Asiakas voi toimittaa hakemuksen suoraan myös kuntaan, jossa hakemus täydentä-
västä- ja ehkäisevästä toimeentulotuesta voidaan käsitellä suoraan niissä tapauk-
sissa, joissa hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoi-
meentulotuesta. Vain poikkeustilanteissa kunta voi tehdä päätöksen ilman, että edel-
lytetään perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta (14.3 §)³.

2.1.3 Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä pitämään kykynsä mukaan huolta itsestään ja
omasta elatuksestaan, minkä vuoksi toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetään 17 - 64-
vuotiaan velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi lukuun ottamatta tiet-
tyjä säännöksessä lueteltuja tilanteita. Velvollisuus ei koske työssä palkansaajana tai
yrittäjänä toimivaa eikä päätoimisesti opiskelevaa henkilöä, tai henkilöä, joka on lai-
toshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.
Velvollisuus ei koske myöskään työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla työkyvy-
töntä henkilöä tai työttömyysturvalain tarkoittamaa estävää etuutta saavaa henkilöä
tai henkilöä, joka on muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi
esteellinen vastaanottamaan työtä.

Erityistä huomiota vaativat tilanteet, jossa henkilö ei ole edellä mainittujen lakien mu-
kaan työkyvytön, mutta hänellä on erilaisia muita vaikeuksia, jotka heikentävät mah-
dollisuuksia työllistyä tai ottaa osaa työvoimahallinnon palveluihin. Toimeentulotukilain
viimesijaisuudesta johtuu, että ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee aina ensin
selvittää oikeus ensisijaiseen etuuteen, joka voi edellä mainittujenkin henkilöiden koh-
dalla olla työttömyysetuus.

Työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hake-
valla työttömällä työnhakijalla. Työnhakijana pidetään henkilöä, joka ilmoittaa työ- ja

³ Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportissa luvussa
2.3 sivuilla 27-28 on käsitelty ehkäisevän toimeentulotuen roolia sekä 14 §:n 3 momen-
tin tulkinnanvaraisuutta suhteessa viimesijaisen vastuun kohdentumiseen.

elinkeinotoimistolle yhteystietonsa, on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettussa laissa säädetyllä tavalla rekisteröity työnhakijaksi ja asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla.

2.1.4 Perusosan alentaminen

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 (tai laiminlyöntien toistuesssa enintään 40) prosenttia tiettyjen henkilön työllistymistä edistäviin toimiin liittyvien laissa lueteltujen velvoitteiden laiminlyöntien johdosta. Henkilölle tulee kuitenkin aina taata perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, suunnitelma asiakkaan itsenäisen selviytymisen edistämiseksi. Tämä tulee tehdä asiakkaan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Kelan tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata asiakas kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kelan tulee myös toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Perusosan alentamisperusteet on lueteltu toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentissa. Perusosaa voi alentaa, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapolvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaksi hänen toimeentulonsa. Samoin voidaan toimia, jos ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Maahanmuuttajan kieltäytyessä kotoutumissuunnitelman laatimisesta⁴ tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin täytyvät myös perusosan alentamisperusteet. Samoin kieltäytyminen osallistumasta kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) tarkoittaman aktivointisuunnitelman laatimiseen tai työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen. Myös kuntouttavan työtoiminnan keskeyttäminen ilman pätevää syytä on alentamisperuste.

Näiden säännösten tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tällainen tarkoitus on sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Jos henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai parantaa työllistymismahdollisuuksiaan työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan.

⁴ Kotoutumissuunnitelmasta säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä 1386/2010

Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä ei ole ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 momentin kanssa. Lain 10 §:ää sovellettaessa on varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita.

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu, jonka kohderyhmänä on pitkään työttömänä olevia tai työttömyyden takia toimeentulotukea saavia henkilöitä. Sen vuoksi tässä on laista lyhyt kuvaus. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta sekä kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu ja tarkoitettu henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi pysty työllistymään avoimille työmarkkinoille tai osallistumaan TE-palveluihin. Laissa säädetään työttömysetuuden tai toimeentulotuen saannin aikarajoista, joiden jälkeen henkilölle on laadittava aktivointisuunnitelma yhdessä sosiaalihuollon ammattihenkilön ja TE-viranomaisen kanssa henkilökohtaisen tapaamisen perusteella. Aktivointisuunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

2.2 Toimeentulotuki ja sosiaalihuollon lainsäädäntö

2.2.1 Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki

Toimeentulotuki on perinteisesti kuulunut kunnan sosiaalihuollon tehtäviin. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on koskenut myös toimeentulotukiasian käsittelyä ja päätöksentekoa. Myös toimeentulotuen asiakkaaseen on sovellettu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) säännöksiä (812/2000).

Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jonka mukaisesti sosiaalihuollon palvelut ensisijaisesti järjestetään. Vuonna 2015 uudistettu sosiaalihuoltolaki (1301/2014) painottaa yksilökohtaista asiakasprosessia ja sosiaalihuollon ammattihenkilön kokonaisvaltaista vastuuta siitä. Sosiaalihuoltolakia sovelletaan kunnalliseen sosiaalihuoltoon. Siinä sääde-

tään tuen tarpeista sekä tuen tarpeisiin vastaavista sosiaalipalveluista. Sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaan sosiaalipalveluita on järjestettävä taloudellisen tuen tarpeeseen ja sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevälle henkilölle sen mukaan kuin siitä lisäksi erikseen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa.

Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon. Asiakaslaissa säädetään sosiaalihuollon periaatteista sekä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi asiakaslaki määrittelee toimeentulotukiasian käsittelyyn liittyvää yleistä menettelyä hallintolain säännösten ohella.

Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta, kuten toimeentulotukiasiaa käsittelevältä viranhaltijalta, laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Lisäksi sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä on sitä ennen oltava riittävästi tietoja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.

Neuvonnan ja ohjauksen asianmukaisen toteutumisen varmistaminen on erityisen tärkeää toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, koska kysymys on asiakkaan oikeusturvan kannalta merkityksellisen viimesijaisen toimeentulon turvaamisesta⁵.

Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan toimeenpantavaksi, tietyt tiedonantoa ja ilmoitusvelvollisuutta sekä salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat asiakaslain säännökset ulotettiin toimeentulotukilakiin säädettyjen viittaussäännösten avulla koskemaan myös Kelaa. Tämä tehtiin lainmuutoksella (2016/1107), jossa toimeentulotukilain 4 §:n 2 momenttiin lisättiin seuraavaa: ”Tässä laissa säädetään niistä sosiaalihuollon lainsäädäntöön liittyvistä säännöksistä, joita Kansaneläkelaitos soveltaa sen hoitaessa tämän lain mukaisia tehtäviä” Muilta osin kyseinen laki eikä muutkaan sosiaalihuollon erityislait koske Kelan toimintaa perustoimeentulotukea myönnettäessä.

⁵ STM 2013:4, Toimeentulotukiopas

Hallituksen esityksessä (HE 217/2016 vp) pyrittiin selventämään Kelan myöntämän perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon lainsäädännön välistä suhdetta selostamalla, että Kelaan ei automaattisesti sovelleta kuin vain niitä sosiaalihuollon lainsäädännön säännöksiä, jotka on erikseen mainittu toimeentulotukilaissa⁶. Perustoimeentulotuki on siis irrotettu Kelan toimeenpantavaksi, mutta se on kuitenkin osa toimeentulotuen ja sosiaalihuollon kokonaisuutta. Täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen sovelletaan yksiselitteisesti edelleen sosiaalihuollon lainsäädäntöä.

2.2.2 Sosiaalihuollon moniammatillinen yhteistyö

Sosiaalihuolto rakentuu moniammatillisen yhteistyön ajatukselle. Sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi käytettävissä on riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Laki velvoittaa sosiaalitoimen muut yksiköt ja myös muut viranomaiset, kuten Kelan, osallistumaan asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman tekemiseen. Toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon työntekijän tulee olla yhteydessä toisiin viranomaisiin asiakkaan puolesta ja poikkeuksellisissa tilanteissa myös ilman tämän suostumusta. Hankalissa tilanteissa on tärkeää käynnistää nopeasti sektorirajat ylittävä, joustava yhteistyö. Erityisen tärkeää yhteistyöstä huolehtiminen on niiden erityistä tukea tarvitsevien asiakasryhmien kohdalla, jotka eivät voi itse huolehtia palvelujen koordinoinnista, riittävien palvelujen hakemisesta tai oikeusturvastaan.

Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä. Yhteistyövelvoitteita on myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 35 § nostaa erikseen esiin yhteistyön Kelan kanssa riittävän toimeentulon turvaamiseksi silloin, kun lastensuojelun tarve johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisolastoista tai asunnottomuudesta. Myös toimeentulotukilaki korostaa Kelan ja kuntien yhteistyövelvollisuutta.

Toimeentulotukilain 4 §:n 3 momentissa säädetään, että kunnan ja Kelan tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kelan on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa. Säännöksen mukaan Kelan ohjaamis- ja toimimisvelvollisuudesta,

⁶ Kysymystä asiakaslain soveltamisesta Kelaan on pidetty selkeyttämistä vaativana asiana ja työryhmä tulee esittämään asiaa tarkennettavaksi lainsäädännössä.

velvollisuudesta monialaiseen yhteistyöhön sekä kunnassa laadittavasta asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35, 39 ja 41 §:ssä.

Sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi. Säännöksen mukaan, jos sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, henkilö on ohjattava hakemaan sosiaalipalveluja. Henkilön antaessa suostumuksensa on otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin. Silloin kun henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta on tehtävä viipymättä salassapitosäännösten estämättä. Ilmoittamisen kriteerit vastoin henkilön suostumusta ovat sanamuodon mukaan melko tiukat. Kela informoi kuntaa myös kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (181/2001) sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) velvoitteiden mukaisesti.

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetyn toimeentulotuen perusosan alentaminen edellyttää myös viranomaisten yhteistyötä. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kelan tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kelan tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

2.2.3 Sosiaalihuollon asiakkuus ja työprosessi

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuoltoasian ja sosiaalihuollon asiakkuuden alkamisesta on kuitenkin oma erityinen sääntelynsä. Sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaan sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeesta olevasta henkilöstä. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa hakemuksesta tai kun muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja. Asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole perustetta. Säännös on tullut voimaan sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä.

Ennen Kela-siirtoa toimeentulotuen hakeminen aloitti sosiaalihuollon asiakkuuden, ellei hakijan olosuhteiden perusteella ollut selvää, että hänellä ei ollut sosiaalipalvelujen tarvetta. Toimeentulotukihakemusten käsittelyn organisoinnissa oli kuntien välillä eroja. Suurimmassa osassa kunnista ja kuntien yhteistoiminta-alueista toimeentulotuen käytännöistä vastanneet etuuskäsittelijät olivat osa sosiaalityön tiimejä. Erillisiä etuuskäsittely-yksiköitä oli lähinnä joissakin suurissa kaupungeissa ja niissäkin ne kuuluivat kiinteästi sosiaalihuollon organisaatioon. Pienemmissä kunnissa toimeentulotuesta vastasivat usein sosiaalityöntekijät tai -ohjaajat. Varsinaista sosiaalityön prosessia ei aloitettu, jos asiakkaan tuen tarve oli selvästi taloudellinen. Koska toimeentulotuen yhteys muuhun sosiaalihuoltoon oli kuitenkin kiinteä, voitiin sosiaalihuollon prosessi siihen kuuluvine palvelutarpeen arviointineen käynnistää tällöinkin joustavasti, jos siihen hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmeni tarvetta⁷.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014, SHL) 36 §:n mukaan 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-siirron jälkeen pelkkä toimeentulotukihakemuksen tekeminen Kelaan ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta eikä käynnistä palvelutarpeen arviointia. Asiakkuus siihen liittyvine jatkotoimenpiteineen alkaa vasta, kun hakemus siirretään kuntaan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisharkintaa varten, taikka Kelasta tehdään kuntaan ilmoitus asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta, tai asiakas muuten ohjautuu kunnan sosiaalipalveluihin.

Uudistuksessa Kelalle määrättiin sosiaalihuoltolain mukaisen toimintavelvoitteen ohella myös muita lakisäätteisiä velvoitteita ottaa toimeentulotuen hakijan asiassa yhteyttä kuntaan, ja Kelasta onkin tullut keskeinen ilmoituksia kuntaan tekevä taho.⁸ Ilmoitusten tavoitteena on ohjata toimeentulotuen hakija kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain mukaiseen aktivointisuunnitelman tekoon tai kotoutumislain (1386/2010) mukaiseen alkukartoitukseen. Toimeentulotuen perusosaa alennettaessa Kelan tulee tiedottaa toimeentulotuen hakijalle siitä, että kunnan tulisi laatia hakijan kanssa toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin tarkoittama suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi sekä toimittaa sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva

⁷ Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Saikkonen, Paula, Toimeentulotuen siirto Kelaan – Kohti muodollista yhdenvertaisuutta? Oikeus 3/2020, s. 262-284.

⁸ Tässä kappaleessa ja jakson seuraavissa kappaleissa on hyödynnetty seuraavaa selvitystä: Liukko, Eeva – Nykänen, Eeva, Sosiaalityön tulevaisuus: Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Valtioneuvoston raportteja ja muistioita 2019:47.

päätös. Kelan on lisäksi ohjattava asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemus kunnan käsiteltäväksi, jos asiakas sitä toivoo. Kelalla on velvollisuus tai oikeus tehdä ilmoitus tai ohjata asiakas kunnan palvelujen piiriin myös lastensuojelulain, nuorisolain (1285/2016) ja vanhuspalvelulain perusteella.⁹

Sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeen arvioinnista vastaa virkasuhteinen sosiaalihuollon ammattihenkilö (SHL 36 §, 41 §). Erityistä tukea tarvitsevat henkilöt on ainoa sosiaalihuoltolain mukainen asiakasryhmä, jossa palvelutarpeen arviointi on säädetty nimenomaisesti virkasuhteisen sosiaalityöntekijän vastuulle (SHL 36 §). Säännöksen tarkoituksena on, että asiakkaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta erityisen merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekisi aina henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus (HE 164/2014). Palvelutarpeen arvioinnin perusteella laaditaan asiakirja, joka sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta, sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta sekä sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä. Lisäksi arviointi lähtökohtaisesti sisältää asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion omatyöntekijän tarpeesta. Palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuollon keskeinen palvelutehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Siinä käytännössä ratkaistaan, mitä palveluja ja minkälaista tukea asiakkaalle tulisi myöntää. Vaikka palvelutarpeen arviointi ei ole sitova asiakirja tai päätös, se vaikuttaa olennaisella tavalla asiakkaan asemaan ja määrittää hänen palvelujensa kokonaisuutta.

Sosiaalihuoltolain 42 §:n perusteella asiakkaalle tulee nimetä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä erityislainsäädännön perusteella tai omatyöntekijän nimeäminen on tarpeetonta. Tarpeetonta nimeäminen voi olla, jos asiakkuuden arvioidaan olevan hyvin lyhytaikainen tai asiakkaalla on jo joku muu tärkeä tukihenkilö. Omatyöntekijän tulee lähtökohtaisesti olla sosiaalihuollon ammattihenkilö, ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden omatyöntekijän tai omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän työntekijän tulee olla sosiaalityöntekijä. Tällä on haluttu turvata kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden oikeussuojan toteutuminen. Omatyöntekijällä on kokonaisvaltainen vastuu asiakkuudesta, minkä vuoksi hänen tulee työkennellä sosiaalihuollon toteuttamisesta vastaavassa organisaatiossa. Omatyöntekijän toiminnassa vuorovaikutteinen, asiakaslähtöinen työskentely kytkeytyy julkisen

⁹ Linkki julkaisuun: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161660/Rap_47_2019_Sosiaalityon%20tulevaisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

vallan käyttöä sisältäviin viranomaistehtäviin, kuten palvelujen järjestämiseen palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti, asiakassuunnitelman laatimiseen ja työskentelyn edellyttämään päätöksentekoon (SHL 38 §, 39 §, 45 §).

Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia täydennetään asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla. Suunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos palvelutarpeen arviointi on riittävä tukimuoto asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamiseksi. Palvelutarpeen arvioinnista johdetulla suunnitelmalla on merkitystä myönnettäessä asiakkaalle lakisääteisiä palveluja ja arvioitaessa, onko asiakas saanut hänelle lain mukaan kuuluvat palvelut.

Toimeentulotukilain 10 §:n perusteella toimeentulotuen hakijalla on oikeus suunnitelmaan toiminnasta itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, jos toimeentulotuen perusosaa alennetaan. Toimeentulotukiudistuksessa harkinta- ja päätäntävalta toimeentulotuen perusosan alentamisesta siirrettiin kunnilta Kelalle, mutta vastuu perusosan alentamiseen liittyvän suunnitelman laatimisesta jäi kunnille.

Kun asiakas hakee täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea tai jotakin sosiaalipalvelua, asiasta tulee tehdä hallintopäätös. Oikeus saada kirjallinen päätös koskee lähtökohtaisesti myös tilanteita, joissa hakemus tehdään suullisesti.¹⁰ Päätöksen myötä asiakas saa oikeuden vaatia päätökseen oikaisua sekä hakea muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen (SHL 6 luku). Kirjallisen päätöksen merkitys korostuu silloin, kun asiakas ei saa hakemaansa palvelua tai hän saa vain osittain sen, mitä on hakenut. Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia muutoin on ratkaistu. Velvoite perustella päätös on asiakkaan ja mahdollisten muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeinen. Päätös on perusteltava mahdollisimman hyvin erityisesti niiltä osin, kuin se on kielteinen. (HE 164/2014 vp)

Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole perustetta. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella voidaan esimerkiksi todeta, että asiakkaalla ei ole sosiaalihuollon tarvetta tai että palvelujen järjestämiselle ei ole laissa säädettyä perustetta. Lisäksi asiakkuus päättyy silloin, kun suunnitelmaa tarkistettaessa todetaan, että palveluntarvetta ei enää ole. Asiakas voi myös kieltäytyä ottamasta vastaan palveluja. (HE 164/2014 vp).

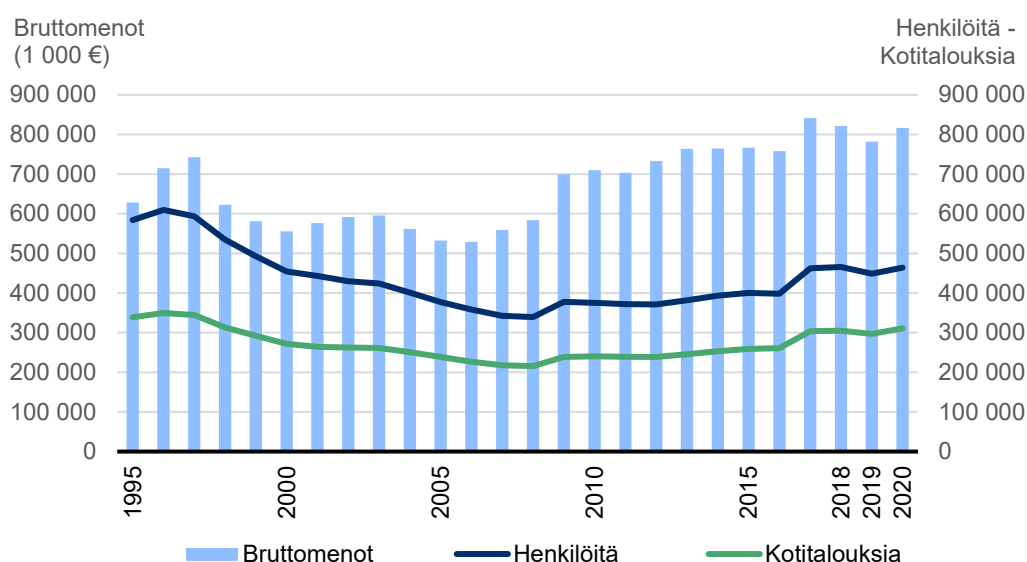
¹⁰ Tämä edellyttää, että suullinen hakemus täyttää hakemuksen kriteerit ja viranomaisen huolehtii kriteerien täyttymisestä

2.3 Katsaus toimeentulotuen saajista tilastojen ja tutkimusten valossa

Toimeentulotukiudistuksen myötä on saatavilla entistä kattavammat rekisteritiedot perustoimeentulotuen varassa olevista ihmisistä ja muun muassa heidän tulonlähteistään. Kela ylläpitää tilastotietokanta Kelastoa omilla internet-sivuillaan, josta kuntien on mahdollista seurata oman kuntansa perustoimeentulotuen saajien ja kustannusten määriä kuukausitasolla. Vuosittaisen, kaikkia toimeentulotuen tukimuotoja koskevan virallisen tilaston sekä toimeentulotuen käsittelyaikoja koskevat tiedot huhti- ja loka-kuulta koostaa THL.

Vuonna 2020 toimeentulotukea myönnettiin 310 884 kotitaloudelle ja 464 234 henkilölle. Vuonna 2020 toimeentulotuen bruttomenot olivat noin 817 miljoonaa euroa. Perustoimeentulotukea myönnettiin 758,5 miljoonaa euroa, täydentävää toimeentulotukea noin 33,0 miljoonaa ja ehkäisevää toimeentulotukea 20,9 miljoonaa euroa. Toimeentulotukena maksettavia kuntouttavan työtoiminnan korvauksia maksettiin 4,4 miljoonaa euroa. (vuonna 2020 perustoimeentulotuen saanti ja kustannukset nousivat noin neljä prosenttia 2019 tasosta isolta osin Covid-19 pandemian seurauksena)¹¹

Kuvio 1. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet, henkilöt ja bruttomenot (2020 hinnoin) 1995–2020.



¹¹ TilastoraporttiSVT : 18/2021 <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021060433906>

Toimeentulotuen saajista 45% on yksin asuvien miesten kotitalouksia. Kaikista yksinhuoltajanaisten kotitaloudesta puolestaan peräti 30% saa toimeentulotukea. Toimeentulotuen saajista yli puolet on iältään 25–64 vuotiaita, lasten osuus on noin neljännes ja nuorten 18–25 vuotiaiden osuus on 16% toimeentulotuen saajista.

Toimeentulotuesta käydyssä julkisessa keskustelussa keskeiseksi ongelmaksi on nostettu erityisesti pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö. Reilu neljännes toimeentulotuen saajista (28%) saa tukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden aikana. Osuus on lisääntynyt hieman vuodesta 2006, jolloin se oli 24%¹². Etuusjärjestelmän näkökulmasta toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö syntyy pääasiassa kahdesta syystä: ensisijaisten etuuksien aukoista (tulottomat) ja toisaalta matalasta tassista suhteessa asumismenoihin ja toimeentulotuen perusosaan (etuuksien päällekkäisyys).¹³

Monille perusturvan saajille syntyy lähtökohtaisesti oikeus toimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla¹⁴. Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin 50% ja enimmäisläänkin 80% asumismenoista, jolloin asumismenojen omavastuu synnyttää usein oikeuden toimeentulotukeen¹⁵. Oikeus toimeentulotukeen syntyy, jos kotitalouden tulot hyväksyttävien asumis- ja terveysmenojen jälkeen jäävät alle perusosan. Oikeus määrittyy siis perusosan suuruuden, kotitalouden tulojen (ja varojen) sekä asumis- ja terveysmenojen yhteisvaikutuksessa. Lisäksi oikeutta määrittävät varallisuus ja tietyt velvoittavat kriteerit esimerkiksi työnhaun suhteen. Terveysmenot keskittyvät ikääntyvälle väestölle, jossa perusturva sekä asumistuki ovat korkeammat, ja oikeus perustoimeentulotukeen syntyy harvemmin¹⁶.

Toimeentulotuen tarvetta kasvattavat myös kotitalouksien terveysmenot, joiden omavastuut voidaan korvata perustoimeentulotuesta. Näitä terveysmenoja ovat erityisesti reseptilääkkeiden omavastuut sekä julkisten terveystalveluiden asiakasmaksut¹⁷. Terveysmenojen rooli toimeentulotuen käytössä on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin asumismenojen, joita on joka kotitaloudella.

¹² Sotkanet 2021a

¹³ Tervola 2021 (toistaiseksi julkaisematon sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti)

¹⁴ Mukkila & Tervola 2021

¹⁵ Jauhiainen & Korpela 2019

¹⁶ Kuivalainen & Ylikännö 2020

¹⁷ Kari ym. 2020; Tervola ym. 2018

Noin 142 000 perustoimeentulotukea saanutta henkilöä oli heti uudistuksen jälkeisen seurantajakson (tammikuu 2017–huhtikuu 2018) aikana vailla ansiotuloja ja ensisijaisia etuuksia vähintään yhden kuukauden ajan.¹⁸ Elämäntilanteen muuttuessa kestää yleensä jonkin aikaa, ennen kuin ensisijaiset etuudet tulevat maksuun. Odotusajalla ohjaututaan toimeentulotuella, mikäli taloudellista puskuria ei ole. Tämä on toimeentulotuen tehtäväkin, eikä lyhytaikainen tulottomuus näin muodostu ongelmaksi järjestelmässä.

Mikäli lähtökohtana pidetään ajatusta sosiaaliturvan kattavuudesta, tulee pitkittyneeseen tulottomuuteen joutumisesta ongelmallista. Korpela ja Raittila (2020) ovat tutkineet tätä ryhmää ja havainneet, että pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneita vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia on noin 10 000¹⁹. Ilman ensisijaisia etuuksia ovat erityisesti nuoret, joille ei ole syntynyt oikeutta työttömyysturvaan sekä työttömät, jotka ovat menettäneet oikeutensa työttömyysturvaan sanktion tai muun työttömyysturvan ehtoihin liittyvän syyn vuoksi. Heidän joukossaan korostuivat yhden, kansalaisuudeltaan suomalaisen miehen, kotitaloudet.

Lähes puolet pelkän viimesijaisen turvan varassa olevista henkilöistä oli alle 25-vuotiaita nuoria. Alle 25-vuotiaita ammatillista koulutusta vailla olevia nuoria koskee velvollisuus hakeutua ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Hakuvelvollisuuden laiminlyönnistä menettää oikeuden työttömyysetuuteen, joka palautuu vasta tutkinnon suorittamisen tai 21 kalenteriviikon työssäolon, yritystoiminnan tai työllistymistä edistävään palvelun osallistumisen jälkeen. Työmarkkinatukea voi saada vasta 5 kuukauden (21 viikon) odotusajan jälkeen, jos henkilöllä ei ole ammatillista koulutusta.

Työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä voidaan antaa karenssi. Jos työnhakija menettelee toistuvasti moitittavasti, voidaan hänelle asettaa 12 viikon työssäolovelvoite, mikä tarkoittaa sitä, että oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta, kun työnhakija on ollut 12 viikkoa työssäoloehdon täyttävässä työssä, työllistynyt saman ajan päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä, opiskellut päätoimisesti tai osallistunut työllistymistä edistävään palveluun. Pitkään toimeentulotukea saaneiden tulottomien ryhmässä yleisin työttömyysturvan seuraamusmuoto on työttömyysturvan työssäolovelvoite.

¹⁸ Korpela, Tuija – Raittila, Simo: Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella. Teoksessa Korpela T, Heinonen H, Laatu M, Raittila S ja Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18,2020, s. 390-430.

¹⁹ Korpela, Tuija ja Raittila Simo. Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Teoksessa Ojista allikkoon – Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit, Korpela, Heinonen, Laatu, Raittila ja Ylikännö, 2020

Työttömyysturvaoikeuden palautuminen edellyttää asiakkaalta itseltään aktiivisuutta, jonka vahvistamiseksi joillekin riittävät perusosan alentamisen kaltaiset keinot ja joillekin on perusteltua tarjota sosiaalityön palveluita. Toteutuneeseen perusosan alennukseen on lisäksi liitetty sosiaalihuollon interventio eli itsenäistä suoriutumista tukevan suunnitelman laatiminen.

Vuosina 2018 ja 2019 Kelan tilaston (Kelasto)²⁰ mukaan ilmoituksia perusosan alennuksista lähti molempina vuosina n. 27 000 kpl (vuoden 2020 ja 2021 luvut eivät Covid-19-pandemian johdosta ole vertailukelpoisia). Kuntien sosiaalitoimen työntekijöiden näkemyksen mukaan ilmoitukset perusosan alentamisesta eivät johda yhtä usein asiakkaan tavoittamiseen ja asiakkuuden alkamiseen kuin Kelasta sosiaalihuoltoon tehdyt huoli-ilmoitukset. Osa ilmoituksista on vääräaikaisia ja osalle asiakkaista muut palvelut olisivat ensisijaisia.²¹

2.4 Toimeentulotuen toimeenpanon kuvaus

2.4.1 Toimeentulotuen toimeenpano Kelassa

Asiakkaat hakevat perustoimeentulotuen Kelasta ja Kela selvittää asiakkaan perustoimeentulotuen edellytykset. Asiakkaan hakemus voidaan toimittaa kuntaan, kun asiakas esittää täydentävän tuen piiriin kuuluvia menoja ja pyytää erikseen hakemuksen siirtoa. Perustoimeentulotuen asiakkaista noin 90 % prosentilla on myös muu Kelan etuus maksussa eli asiakkaan asiointitarve Kelassa koskee tyypillisesti toimeentulotukea laajempaa Kelan etuus- ja palvelukokonaisuutta. Yleisimmin etuutena ovat yleinen asumistuki ja työttömyysturva. Vain pieni osa asiakkaista saa yksinomaan perustoimeentulotukea.

Asiakas voi valita hänelle sopivan tavan asioida Kelassa tarjolla olevista erilaisista asiointikanavista. Noin 80 % perustoimeentulotukea hakevista valitsee sähköisen asiointikanavan. Asiakas saa ohjausta tarvittaessa ensisijaisten etuuksien ja palvelujen selvittämiseen hakemusprosessin tai päätöksen yhteydessä. Asiakas voi asioida myös palvelu- tai yhteispalvelupisteissä tai puhelimitse, jolloin hänen Kelan palveluita

²⁰ Kelan tietovarastossa oleva toimeentulotuen palvelutarveilmoitusten tietojärjestelmästä (eTOTU) muodostettu kokonaisaineisto.

²¹ Merita Jokela, Minna Kivipelto & Minna Ylikännö Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019 THL

koskeva palvelutarpeensa selvitetään kokonaisuutena. Kokiessaan haasteita itsenäisessä asiointissa, asiakkaalle voidaan tarjota henkilökohtaista tukea asiointiin.

Kela arvioi asiakkaan sosiaalihuollollista tuen tarvetta hänen asiointinsa ja toimittamiensa hakemusten ja liitteiden perusteella. Tarvittaessa Kela ohjaa asiakkaan sosiaalihuollon palveluihin joko neuvomalla häntä itsenäisesti ottamaan yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen tai tarvittaessa Kela tekee yhdessä asiakkaan kanssa sähköisen tiedonvälityksen kautta sosiaalihoitolain mukaisen ilmoituksen. Kiireellisissä tilanteissa Kela on suoraan yhteydessä kunnan virka-aikaiseen päivystykseen. Sosiaalihoitolaissa säädettyissä tilanteissa huoli voidaan välittää kunnan sosiaalihooltoon myös ilman asiakkaan suostumusta.

Asiakas voi pyytää ajanvarausta keskustelulle perustoimeentulotukeen liittyvistä seikoista Kelan toimihenkilön kanssa. Ajan tapaamiselle saa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä pyynnöstä. Ajanvaraus voidaan toteuttaa puhelimitse tai palvelupisteessä. Tässä yhteydessä myös asiakkaan muu etuus- tai palvelutarve Kelassa käydään läpi. Asiakas voi myös aina keskustella tilanteestaan ilman ajanvarausta soittamalla Kelan palvelunumeroihin tai asioimalla Kelan palvelupisteessä.

Erityisen haastavassa tilanteessa olevalle asiakkaalle Kelassa on käytössä erityispalvelu. Jos esimerkiksi asiakkaalla on asioiden hoitamisessa ja elämän eri osa-alueilla erityisiä haasteita, Kela voi ohjata asiakkaan erityispalveluun, jossa hän saa määrällisesti oman työntekijän. Tässä palvelussa työskennellään tavoitteellisesti yhdessä asiakkaan kanssa. Palvelun tavoitteena on tukea asiakasta hänen yksilöllisessä Kelan etuus- ja palvelukokonaisuudessaan ja siinä, miten hän asioi Kelassa jatkossa. Palvelun aikana tehdään myös tarvittaessa yhteistyötä asiakkaan verkoston esimerkiksi kunnan sosiaalihuollon, terveydenhuollon, ohjaamoiden kanssa. Yhteistyökumppanit määrittyvät asiakkaan tarpeen mukaisesti. Mikäli Kelassa nähdään asiakkaan tarve muunlaiselle tuelle, välitetään asiakkaan tuentarve sosiaalihooltoon lähtökohtaisesti asiakkaan luvalla.

Kela käyttää tapauskohtaista harkintaa yksittäisissä perustoimeentulotuen kysymyksissä mm. perusosan alentamista harkittaessa tai asumismenojen kohtuullisuutta arvioidessa. Harkintaan liittyy usein yhteistyö kunnan sosiaalihuollon ammattilaisten kanssa. Yhteiset ajanvaraukset sosiaalitoimen työntekijöiden kanssa on koettu hyviksi monissa tilanteissa kuten esimerkiksi silloin, kun asiakkaalla ei ole välttämättä tarvetta Kelan erityispalvelulle.

2.4.2 Toimeentulotuen toimeenpano kunnissa

Kunnat voivat organisoida niiden vastuulla olevat lakisääteiset palvelut hyvin monella eri tavalla. Myös sosiaalihuollon ja toimeentulotukiasioiden toimeenpanossa organisoitavat vaihtelevat. Kunnat ovat hyvin erilaisia ja osa kunnista on järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuntayhtymän muodossa yhteistyössä useiden kuntien kanssa. Tästä syystä kuvauksessa pysytään yleisellä tasolla.

Toimeentulotuen hakijat voivat ottaa yhteyttä sosiaalitoimeen eri palvelukanavien kautta (mm. puhelimitse, chat-palvelussa, jne), joissa ohjataan hakijaa asioimaan aina ensin Kelan perustoimeentulotuen palveluissa. Työntekijän tehtävänä on opastaa toimeentulotuen hakijaa erityisesti täydentävän ja/tai ehkäisevän tuen hakemisessa, mutta asiakkaita voidaan auttaa myös asiointissa Kelan kanssa perustoimeentulotuen osalta. Neuvontavollisuus koskee kuitenkin kutakin viranomaista lähtökohtaisesti omien palvelujen ja tukimuotojen osalta.²² Jos hakijan tilanne on kiireellinen, sosiaalialan ammattilainen on yhteydessä Kelaan ja arvioi yhdessä Kelan virkailijan kanssa tarkoituksenmukaista työnjakoa hakijan asiassa. Kela vastaa kiireellisestä perustoimeentulotuen päätöksenteosta ja sosiaalialan ammattilainen voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea tilanteen niin vaatiessa.

Kun toimeentulotuen hakijalla on voimassa oleva ratkaisu perustoimeentulotuesta, kirjalliset ja sähköiset hakemukset käsitellään sosiaalitoimessa monin paikoin edelleen etuuskäsittelijöiden (palvelusihteerien) toimesta. Joissain kunnissa on muodostettu erillisiä etuuskäsittely-yksiköitä, osassa etuuskäsittelijöitä toimii sosiaalialan ammattihenkilöiden rinnalla ja joissain kunnissa ei ole lainkaan etuuskäsittelyhenkilöstöä. Etuuskäsittelijä voi päättää täydentävän toimeentulotuen asioista tilanteissa, joissa asia on kunnan soveltamisohjeen mukainen tai sosiaalialan ammattilaisen ohjeistamana. Ehkäisevän tuen hakemusten käsittely kuuluu aina sosiaalialan ammattilaisten käsiteltäväksi. Henkilöllä tai perheellä on oikeus varata aika sosiaalityöhön toimeentulotuen asian käsittelyä varten. Ajan saa viimeistään seitsemäntenä työpäivänä pyynnön esittämisestä.

Kela välittää kuntaan sosiaalityön tarveilmoituksia sosiaalihuoltolain 35 §:n nojalla. Suurin osa ilmoituksista tapahtuu asiakkaan suostumuksella, mutta osa tehdään myös ilman asiakkaan suostumusta. Asiakas tai asiakkaan läheinen voi tehdä myös sähköisen sosiaalihuollon huoli-ilmoituksen. Sosiaalityön palvelujen tarpeessa oleva asiakas voi aina myös itse ottaa yhteyttä puhelimitse, sähköisten järjestelmien kautta tai asioimalla henkilökohtaisesti ilman ajanvarausta kunkin kunnan järjestämällä tavoilla ja ker-

²² Hallintolaki (434/2003) 8 §

toa palvelutarpeestaan. Myös muut yhteistyökumppanit, kuten esimerkiksi terveysseman työntekijät voivat tehdä sosiaalihuollon ilmoituksia. Osassa kuntia työntekijät myös itse jalkautuvat erilaisiin paikkoihin, jotta asiakkaan olisi helpompi ottaa yhteyttä. Nuorten tavoittamisen osalta esimerkiksi Ohjaamot ovat hyviä areenoita jalkautua.

Asiakkuuden alkamisen yhteydessä sosiaalialan ammattilainen laatii yhdessä asiakkaan kanssa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin. Palvelutarpeen arviointi laaditaan kulloinkin tarpeenmukaisessa laajuudessa. Kun yhteisesti löydetään tavoitteet ja suunnitelma, asiakkaalle tehdään määräaikainen päätös sosiaalityöstä ja/ tai sosiaaliohjauksesta. Palvelutarpeen yksi osa-alue on asiakkaan taloudellinen tilanne. Toimeentulotuen tarpeessa olevaa asiakas saa sosiaalialan ammattilaiselta ohjausta kirjalliseen ja sähköiseen asiointiin ja työntekijä laatii mahdollista etuuskäsittelyä varten asiakaskohtaisen määräaikaisen etuuskäsittelyohjeen. Satunnaisesti täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea hakevan asiakkaan osalta laajan palvelutarpeen arvioinnin tekemisen voi arvioida olevan myös ilmeisen tarpeetonta, jolloin asiakkaalle riittää päätös ratkaisuksi hakemukseen.

Paljon palveluja käyttävien ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden osalla yhteistyö Kelan kanssa on usein tiivistä. Sosiaalialan ammattilainen voi laatia sosiaalityön selvityksen Kelan perustoimeentulotuen hakemuksen liitteeksi määräaikaisesti. Kela tekee paikallisesti yhteistyötä kuntien kanssa eri tavoin. Yhteistyö on usein kuntalähtöistä, koska kunnan toimivaltuudet monialaisen sosiaalihuollon yhteistyön tekemiseen ovat Kelaa laajemmat. Kelaa koskevat tietosuoja säännöksen edellyttävät sitä, että asiakkaalla on tuki- tai etuushakemus vireillä. Yksi yhteistyön ilmentymä ovat erilaiset kokeilut, joissa erityispalveluja ja yhteisasiakkuuksia perustetaan asiakkaan suostumuksella. Tapoja tehdä yhteistyötä ovat myös Kelan ja kuntien sosiaalitoimien esimiesten säännölliset tapaamiset.

Useimmiten kunnissa ja kuntayhtymissä tehtävä toimeentulotukityö on saatettu keskittää yhden tulosalueen alle työikäisten palveluihin, vaikka toimeentulotukityötä tehdään työikäisten palvelujen lisäksi myös muualla, kuten perhesosiaalityössä, lastensuojelussa, jälkihuollossa ja gerontologisessa sosiaalityössä.

3 Kansainvälisiä esimerkkejä viimesijaisen vähimmäis-turvaetuuden järjestämisestä

3.1 Yleistä kansainvälisistä vertailuista

Useimmat OECD:n jäsenmaat maksavat työikäiselle väestölle toimeentulotukeen rinnastettavaa viimesijaiseen vähimmäisturvaan lukeutuvaa taloudellista tukea, joka turvaa vähimmäistoimeentuloa.²³ EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset asettavatkin tiettyjä velvoitteita jäsenvaltioille koskien viimesijaista turvaa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) sosiaali- ja toimeentuloturvaan koskeva 34(3) artikla edellyttää, että EU-jäsenvaltioilla on viimesijainen tukimuoto.²⁴ Vastaava velvoite sisältyy myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (Sops, 78-80,2002) 13(1) artiklaan, joka sitoo sopimuksen ratifioineita Euroopan neuvoston jäsenvaltioita.²⁵

Euroopan eri maiden sosiaalivakuutus- ja vähimmäisturvajärjestelmät vaihtelevat kuitenkin monilta piirteiltään. Muun muassa taloudellisten tukimuotojen kohdejoukko, järjestämismuoto tai tarveharkinta voivat erota maiden välillä. Lisäksi eri maiden sosiaalivakuutukset, etuudet, palvelut ja verotus muodostavat kokonaisuuden, joka ei käy ilmi keskittyttäessä selvittämään ainoastaan yksittäisiä tukimuotoja. Viimesijaisen vähim-

²³ Van Vliet, Olaf – Wang, Jinxian. Social assistance and minimum income benefits. Benefit levels, re-placement rates and policies across 33 countries, 1990 – 2009. Leiden: Department of Eco-nomics Research Memorandum 4/2014; Penttilä, Reetta — Hiilamo, Heikki, Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa, Yhteiskuntapolitiikka 4/2017.

²⁴ Perusoikeuskirjan 34(3) artiklan mukaan ” Yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksenaan turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta.”

²⁵ Mikkola, Matti, Social Human Rights of Europe, 2010. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan mukaan ”[v]armistaakseen, että oikeutta sosiaalivakuutukseen ja lääkinnälliseen apuun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla sopimusosapuolet sitoutuvat varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa”.

mäisturvan järjestämisen muotoon ja tarpeeseen vaikuttaa väistämättä myös se, miten kattavasti maan ensisijaiseksi tarkoitettu etuusjärjestelmä toimii.²⁶ Myös perustuslailliset järjestelmät ja muu lainsäädäntö vaihtelevat maittain ja asettavat toisistaan eroavia reunaehtoja viimesijaisen vähimmäisturvan tukimuodon järjestämiselle. Näistä syistä eri maiden yksittäiset taloudelliset tukimuodot eivät ole aina suoraan vertailtavissa keskenään.

Seuraavassa annetaan tiivis katsaus Ruotsin, Tanskan, Norjan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden järjestelmiin.²⁷ Katsauksessa esitellään maakohtaisesti viimesijaista vähimmäisturvaetuutta koskevaa lainsäädäntöä. Kustakin maasta tarkastelun kohteeksi on valittu yksi keskeisin tukimuoto, joka on osa maan viimesijaista vähimmäisturvaa, siinä määrin kuin turvaa taataan rahamääräisin suorituksin. Selvitys keskittyy työikäiseen väestöön.

3.2 Viimesijainen vähimmäisturvaetus Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa

Ruotsissa oikeudesta toimeentulotukeen (*ekonomiskt bistånd*) säädetään sosiaalipalvelulaissa (Socialtjänstlag 2001:453). Henkilöllä, joka ei kykene itse vastaamaan toimeentulostaan tai voi saada toimeentuloaan muuten, on oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotuella turvataan jokaiselle kohtuullinen elintaso ja pyritään vahvistamaan henkilön mahdollisuuksia itsenäiseen elämään. Työkykyisen tuensaajan tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä. Toimeentulotuen saajalta voidaan edellyttää osallistumista harjoitteluun tai muuhun osaamista kehittävään toimintaan, jos henkilölle ei ole voitu tarjota sopivaa työmarkkinapoliittista toimenpidettä. Kunnan sosiaalilautakunta (*socialnämnden*) vastaa tuen hallinnoinnista.

Toimeentulotukea myönnetään toimeentuloon (*försörjningsstöd*) ja muihin tarpeisiin (*för sin livsföring i övrigt*). Hallitus määrittelee kohtuullisen elintason vuosittain laatimalla tutkimuksiin perustuvan kulutusnormin (*riksnormen*). Tukea toimeentuloon

²⁶ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019, 6/2019.

²⁷ Rainio, Katariina. Esimerkkejä Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden viimesijaisen vähimmäisturvan taloudellisen tukimuodon järjestämisestä. STM:n työpäperi.

myönnetään tämän kulutusnormin mukaisesti kustannuksiin, jotka aiheutuvat elintarvikkeista, vaatteista, kengistä, kulutustavaroista, terveydestä ja hygieniasta, sanomalehdestä, puhelimesta, sekä leikin ja vapaa-ajan menoihin katsottavista kuluista.

Lisäksi tukea myönnetään viiteen eri ruokakunnan menoon, jotka eivät määräydy ennalta määritellyn kulutusnormin mukaisesti (ruokakunnan asumis-, kodinhoito-, työmatka- ja kotivakuutus- ja ammattiliiton ja työttömyyskassan jäsenmaksut). Kullekin henkilölle tai perheelle yksilökohtaisen harkinnan perusteella määräytyvään summaan vaikuttavat muun muassa asumiskustannukset, perheen koko ja mahdollisten lasten ikä. Muihin tarpeisiin myönnettävää tukea voidaan puolestaan myöntää yksilöllisen harkinnan perusteella kohtuulliseksi katsottuihin kustannuksiin, kuten silmälaseihin tai muuttokustannuksiin.²⁸

Tanskassa oikeudesta käteisapuun (*kontanthjælp*) säädetään aktiivisesta sosiaalipoliitikasta annetussa laissa (Be-kendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, LBK nr 981 af 23/09/2019). Edellytyksenä tuen saamiselle on, että henkilö ei pysty itse hankkimaan omaa tai perheensä toimeentuloa eikä voi saada tätä muilla palveluilla, koska henkilön olosuhteissa on tapahtunut muutoksia koskien esimerkiksi sairautta, työttömyyttä tai avio- tai avoeroa. Tuki on perhekohtainen ja tarveharkintainen. Tukea hakevan tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä ja ilmoittautua työnhakijaksi kunnalliseen työpalvelukeskukseen (*Jobcenter*), jotka vastaavat työvoimapalveluista ja hallinnoivat käteispua. Käteisavun saajalta voidaan edellyttää osallistumista erilaisiin aktivointivoitteisiin, kuten työharjoiteluun, palkkatuettuun työhön tai ohjaukseen.

Käteisapu on määritelty lainsäädännössä kuukausittaisina rahamäärinä henkilöä kohden, riippuen esimerkiksi henkilön iästä ja siitä, onko hänellä lapsia elätettävänä. Esimerkiksi 30-vuotta täyttäneille käteisavun määrä on lähtökohtaisesti 10 500 kruunua kuukaudessa. 18-29-vuotiaat voivat saada käteispua, jos heillä on ammatillinen pätevyys tai he ovat elatusvelvollisia lapsesta. Pääosin alle 30-vuotiaat, joilla ei ole ammatillista pätevyyttä saavat kuitenkin koulutusavuksi (*uddannelseshjælp*) kutsuttua taloudellista tukea, jolla pyritään ohjaamaan nuoria koulutuksen pariin.

Norjassa taloudellisesta sosiaaliavusta (*økonomisk stønad*) säädetään sosiaalipalvelulaisissa (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2009-12-18-131). Norjassa valtio ja kunnat tekevät paikallistasolla yhteistyötä hyvinvointipalvelujen tarjoamisessa, minkä seurauksena asiakkaat saavat julkiset hyvinvointipalvelut kuten taloudellisen sosiaaliavun hakemalla niitä käytännössä samasta paikallisesta

²⁸ Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2013.

työ- ja hyvinvointitoimistosta (*Ny arbeids- og velferdsforvaltning, NAV*, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2006-06-16-20).

Henkilöt, jotka eivät voi huolehtia toimeentulostaan työllä tai hakemalla muita ensisijaisia etuuksia, ovat oikeutettuja taloudelliseen sosiaaliapuun. Taloudellinen sosiaaliapu on perhekohtainen tarveharkintainen tuki, jota voidaan myöntää avustuksina, lainoina, lainatakauksina tai tavaroina ja palveluina. Avun tarve, etuuden suuruus sekä etuuden muoto perustuvat yksilölliseen harkintaan ja henkilön ajankohtaiseen tilanteeseen.²⁹ Tuensaajilta voidaan edellyttää erilaisia toimintavelvollisuuksia, kuten työharjoittelua, palkkatuetta työtä, osallistumista työnhakuun liittyvään ohjaukseen tai paikalliseen työskentelytiimiin (*jobbteam*), jossa henkilöt suorittavat työnomaisia tehtäviä ohjaajien kanssa.³⁰

Yhdistyneessä kuningaskunnassa sosiaaliturvajärjestelmää uudistettiin merkittävästi vuonna 2012, jolloin kuusi erilaista sosiaaliturvan muotoa päätettiin yhdistää vaiheittain yhdeksi yleistukena (*Universal Credit*) tunnetuksi tueksi. Yleistuki on perhekohtainen ja tarveharkintainen tuki, jota voi saada työikäiseen väestöön kuuluva henkilö työttömyyden tai pienituloisuuden perusteella (The Universal Credit Regulations 2013, UK Statutory Instruments 2013 No. 376). Tuen toimeenpanoa hallinnoivat käytännössä paikalliset työttömyystoimistot (*Job Centre Plus*). Tuensaajilta voidaan edellyttää erilaisia työnhakuun liittyviä vaatimuksia (*work-related requirements*), jotka vaihtelevat tuensaajan olosuhteiden mukaan ja voivat sisältää muun muassa erilaisia työnhakuun liittyviä toimenpiteitä, työharjoittelua tai työelämään valmentavia kursseja (Welfare Reform Act 2012, UK Public General Acts 2012 c. 5).

Yleistuen määrään vaikuttavat hakijan tai pariskunnan *standard allowance* -osa sekä huollettavien lapsien lukumäärä, asumismenoihin myönnettävä osuus sekä muihin erityisiin tarpeisiin tai olosuhteisiin myönnettävät osuus. Yleistuen määrän on tarkoitus muuttua automaattisesti esimerkiksi hakijan palkkatulojen vaihdellessa ja tuki onkin yhdistetty reaaliaikaiseen tulorekisteriin.³¹ Hakija voi saada muita erityisiin tarpeisiin tai olosuhteisiin myönnettäviä osuuksia esimerkiksi, jos hakija on vammaisen henkilön omaishoitaja tai jos hakija on rajoitetusti työkykyinen (Welfare Reform Act 2012).

Alankomaissa toimeentulotuesta (*bijstand*) säädetään osallisuussäädöksessä (Participatiewet, Geldend van 01-01-2020 t/m 29-02-2020). Oikeus toimeentulotukeen on

²⁹ NAV – Arbeids- og velferdsetaten. Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, 22.6.2012.

³⁰ Lidén, H. — Trætteberg, H. S, Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp: Delrapport 1. Oslo: Institute for Social Science Research, 2019.

³¹ National Audit Office. Rolling out Universal Credit-report, 15.6.2018.

henkilöillä, jotka eivät saa toimeentuloaan turvatuksi työllä tai muista etuuksista. Tuki on tarveharkintainen ja tuloina otetaan huomioon hakijan perheen käytettävissä olevat tulot ja varat. Lisäksi 18-27 vuotiaalle nuorille on asetettu tiukempia edellytyksiä tuen saamiseksi. Kunnilla on paljon harkintavaltaa tuen myöntämisessä, minkä vuoksi alueellisia eroja toimeentulotuen suhteen esiintyy.³² Niiltä, joille avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole mahdollista, voidaan edellyttää erilaista osallistumista yhteiskuntaa hyödyttävään toimintaan (*participatieplaatsen*). Tämän tarkoituksena on, että jokainen on vastuussa omasta osallisuudestaan omien kykyjen tai omien sosiaalisten verkostojen puitteissa.³³

Yleisavuksi kutsutulla toimeentulotuen osalla on tarkoitus kattaa kaikki yleiset elinkustannukset, kuten vuokrasta, ruoasta tai lääkkeistä johtuvat menot. Yleisavun määrä on hakijan ja hänen perheensä tulojen ja osallisuussäädöksessä määritellyn lakisääteiseen minimipalkkaan pohjautuvan toimeentulotukinormin erotus. Normin määrään vaikuttavat myös muun muassa hakijan ja hänen puolisonsa ikä, perhemuoto ja huollettavat lapset. Erityisavuksi kutsuttavaa tuen osaa taas myönnetään henkilön tai perheen yksilöllisistä olosuhteista aiheutuviin elinkustannuksiin. Tukea voidaan myöntää esimerkiksi silmälaseihin tai erikoisruokavalioon, mutta kunnilla on harkintavaltaa tuen myöntämisen perusteiden ja huomioitavien kulujen suhteen. Kunta voi myöntää myös muuta harkinnanvaraista tukea tarpeellisiksi katsottuihin menoihin. Harkinnanvaraisen tuen tarkoitus on, että pitkäaikaisesti pienituloisille henkilöille tai perheille, joilla on vähän tai ei ollenkaan säästöjä voidaan myöntää yksilöllistä tukea elämän ylläpitäviä menoja varten.³⁴

³² Heeger-Hertter, Susanne. Social Assistance Benefits in the Netherlands, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 26 (1), 2019.

³³ Van Gerven, Minna, Alankomaiden sosiaaliturvamalli, "What Finland can learn from social security reforms in other European countries" -seminaarin ennakkomateriaali, Toimi-hanke 25.9.2018.

³⁴ Heeger-Hertter, Susanne. Social Assistance Benefits in the Netherlands, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 26 (1), 2019.

4 Katsaus toimeentulo- tukijärjestelmää koskeviin aikaisempiin arviointeihin

4.1 Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän havaitsemia ongelmia

Sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä 3.12.2018 – 31.1.2020 välisellä ajalla. Oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän mietinnössä on selostettu lainsäädännön taustaa, ongelmia sekä kehittämiskohteita laajemmin³⁵. Alla kuvataan kootusti oikeudellisen työryhmän havaitsemia ongelmia.

Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon

- Perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuoltoa kaipaisi jatkossa selkeyttämistä. Perustoimeentulotuen yhteys sosiaalihuoltoon toteutuu tällä hetkellä Kelan ja kunnan yhteistyön kautta, minkä johdosta tulisi arvioida, olisiko yhteistyötä säänneltävä aiempaa tarkemmin myös lainsäädännön tasolla.
- Tuen eri osien sisältöä, tavoitteita sekä niiden toimeenpanon edellyttämän harkinnan alaa tulisi arvioida. Lisäksi on tarpeen selvittää laskelman merkitystä, siihen liittyviä menettelyitä ja sääntelytarpeita.

Perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisyydet

- Osalle sosiaalityön tarpeessa oleville tuen ja palvelun eriytyminen on tuottanut ongelmia avun piiriin ohjautumisessa. Jatkossa on selvitetävä, miten toimeentulotukea saavien sosiaalityön tarpeessa olevien ihmisten asemaa voidaan parantaa. Lisäksi tulisi arvioida, miten perusosan alentamisprosessia tulisi kehittää.
- Perusosan alentamiseen liittyvän selvittelyn yhteydessä tulisi huomioida myös vähimmäisturvaan liittyvät velvollisuudet asiakkaalle. Niiden tulisi

³⁵ Mietintö löytyy täältä: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162264>

olla selkeät ja asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa omaan toimintaansa. Tämän vuoksi myös tarjolla oleviin palveluihin ja niiden saatavuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen

- Vastuu välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta kaippaa selkeyttämistä toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain osalta.
- Toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin tarkoittama poikkeussääntely kaipaasi myös selkeyttämistä. Ongelmallista on, jos tämän säännöksen perusteella ehkäisevää tukea aletaan tulkita laajemmin tarkoittamaan kunnan viimesijaista vastuuta, vaikka se ei ole ollut poikkeussäännöksen tarkoitus. Se ei ole myöskään ehkäisevän tuen varsinaisen tavoitteen mukainen tulkinta.

4.2 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitykset

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) selvitti toimeentulotukiudistuksen vaikutuksia 29.5.2019 julkaistussa raportissaan³⁶. THL:n selvityksen huomio kohdistui asiakkaan asemaan uudistuksessa. Aineistoina selvityksessä käytettiin Kelan ja THL:n tilastoja sekä THL:n, Kelan ja Kuntaliiton selvityksiä ja tutkimuksia. Arviointi tehtiin tarkastelemalla toimeentulotukiudistukselle asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista sekä eduskunnan lausumaa, jossa arviointitavoitteet on ilmaistu.

Arvioinnin mukaan toimeentulotukiudistus onnistui parhaiten niiden asiakkaiden kannalta, jotka olivat tottuneita etuuksien ja palvelujen käyttäjiä ja osasivat vaihtaa asiointikanavaa sujuvasti kunnasta Kelaan. Heikoiten uudistus palveli niitä, joilla oli joitain asiointiin liittyviä rajoitteita. Palvelun saavutettavuus heikentyi myös niillä, jotka halusivat asioida kasvokkain tutun virkailijan kanssa. Alkuvuonna 2017 suurimmat hankaluudet liittyivät päätösten viivästymiseen, virheisiin asumis- ja lääkekustannusten laskeutumisessa, tai päätöksiin, joita asiakas ei ymmärtänyt tai piti kohtuuttomina omassa tilanteessaan. Kunnallinen sosiaalityö odotti uudistusta, koska muutoksen toivottiin vapauttavan enemmän voimavaroja sosiaalityölle. Kovin suurta mullistusta ei sosiaalityössä kuitenkaan nähty, vaikka sitä on kehitetty useiden isojen ja pienempien hank-

³⁶ <https://thl.fi/fi/-/thl-toimeentulotukiudistuksen-vaikutukset-huomioitava-sosiaaliturvan-muutoksissa>

keiden voimin. Sosiaalityössä samat ongelmat ovat jatkuneet kuin ennen toimeentulotuen uudistusta: pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä, asiakastyön paineet ja vaikeudet saada työhön uudenlaisia työtapoja.

Yhteenvedona selvityksessä todettiin, että heikoimmin uudistus palveli ikäihmisiä, maahanmuuttajia, mielenterveyskuntoutujia ja päihdeongelmaisia, joille siirtyminen uuteen järjestelmään oli liian monimutkaista. Parhaimmin uudistus sujui niiden asiakkaiden kannalta, jotka olivat tottuneita etuuksien ja sähköisten palvelujen käyttäjiä.

THL antoi suosituksia toimeentulotuen kehittämiseen. THL:n mielestä viimesijaisen turvan varassa olemista tulisi vähentää. Sosiaalityössä olisi selvitettävä systemaattisesti pitkään toimeentulotuen tarpeessa olevien työkyky, terveys ja mahdollinen kuntoutuksen ja hoidon tarve. Järjestelmien väliinpuotoamista on estettävä lisäämällä henkilökohtaista tukea sitä tarvitseville asiakkaille. Sosiaalityöhön hakeutumisesta tulisi tehdä nykyistä vaivattomampaa tarjoamalla apua myös muualla kuin sosiaalitoimistoissa.

THL toteutti keväällä 2021 kyselyn kuntien sosiaalityön ammattilaisille. Tavoitteena oli selvittää, mikä tilanne on kunnissa verrattuna vuoden 2017 tilanteeseen ja onko suositeltuja muutoksia tehty. Kysely lähetettiin kuntien kirjaamojen kautta sosiaalityön ammattilaisille. Kyselyssä oli yhteensä 393 vastaajaa. Sosiaalityön tarpeesta ilmoittamisen sekä pitkään toimeentulotukea saaneen asiakkaan ohjaamisen Kelasta kuntaan arvioitiin toteutuneen melko hyvin. Sen sijaan yksilöllinen harkinta, yhteydenpito kunnan sosiaalityöhön, sosiaalityön asiantuntemuksen huomioiminen ja palveluhenkisyys olivat vastaajien mielestä Kelassa heikkoa. Melko heikkona pidettiin Kelassa sosiaalityön tarpeen tunnistamista sekä sosiaalityön näkemyksen huomioimista ennen perustoimeentulotuen päätöksen tekoa.

Asiakkaan oikeuksista Kelassa asioidessa vastaajat olivat sitä mieltä, että asiakkaat ymmärtävät heikosti Kelan perustoimeentulotukeen liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa ja etteivät asiakkaat osaa hakea muutosta Kelan toimeentulotukipäätöksiin. Vastaajien mielestä asiakkaille ei anneta Kelassa riittävästi tietoa muista vaihtoehdoista, joilla hänen tilannettaan voitaisiin parantaa.

Kunnissa asioivista asiakkaista vastaajat totesivat, että kuntiin tulevat asiakkaat ovat entistä heikommassa tilanteessa ja että toimeentulotukea saavien asiakkaiden asumisasiat eivät ole helpottuneet. Toimeentulotukea saavien asiakkaiden yhdenvertaisuus oli vastaajien mielestä parantunut. Kuntien tilanteessa hyvänä pidettiin asiakkaiden pääsyä tapaamaan sosiaalityöntekijää tai sosiaaliohjaajaa. Heikkona kunnissa pidettiin asiakkaiden määrää työntekijää kohti, kuntiin tulevien asiakkaiden entistä hei-

kompaa tilannetta sekä sosiaalityön liian vähäisiä resursseja tarpeisiin nähden. Vastaajien mukaan perustoimeentulotuen päätöksiä joudutaan selvittämään kunnissa asiakkaiden kanssa.

Toimeentulotuen tarpeen merkittävimpinä syinä vastaajat pitivät työttömyyttä, asumisen ongelmia, ongelmia talouden hallinnassa sekä elämänhallinnan ongelmia. Vuoden 2019 ehdotusten toteutumista arvioitaessa kävi ilmi, että pitkään toimeentulotukea saavien terveydentila, toimintakyky ja työkyky sekä niihin liittyvät tuen ja kuntoutuksen tarpeet selvitetään kohtuullisesti ja että asiakkaiden pääsy Kelasta sosiaalityöhön on kehittynyt. Sosiaalityöhön pääsee sujuvasti ja ammattilaisen omatyöntekijän tavoittaminen onnistuu hyvin. Sosiaalityötä tarjotaan pääosin toimistolla yksilötyönä. Jalkautuva, etsivä ja asuinalueilla liikkuva sosiaalityö on vähäistä.

4.3 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) suoritti tuloksellisuustarkastuksen, jossa se arvioi perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle. Tarkastuskertomus³⁷ julkaistiin 27.1.2020. Tarkastus koski toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitystä lainvalmistelussa. Tarkastuksessa selvitettiin, noudatettiinko säädösvalmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita ja miten uudistuksen valmisteluvaiheessa tehdyt arviot, erityisesti taloudelliset ja viranomaisvaikutukset, ovat toteutuneet. Lisäksi tarkastettiin, miten lainvalmistelussa otettiin huomioon toimeentulotuen toimeenpanon toteutus järjestelmän jakautuessa Kelan ja kuntien vastuulle. Uudistuksen tavoitteena oli toimeentulotuen alkäytön vähentäminen, yhdenvertaisuuden lisääminen, toiminnan tehostaminen, yhden luukun periaatteen vahvistaminen ja aikuissosiaalityön resurssien vapauttaminen perustoimeentulotukityöstä.

Tarkastuskertomuksessa tehtiin seuraavat havainnot:

Hallituksen esityksissä tulisi varmistaa tunnistettujen toimeenpanoon liittyvien riskien hallinta

Tarkastuksen perusteella hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) ei tuotu esille uudistuksen valmisteluvaiheessa asetetun asiantuntijatyöryhmän esittämiä varauksia,

³⁷ <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/01/VTV-Tarkastus-1-2020-Perustoimeentulotuen-siirto-Kelalle-Toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa-1.pdf>

jotka koskivat perustoimeentulotuen edellyttämän yksilöllisen tarveharkinnan ja uudistukselle asetettujen yhdenvertaisuuden lisäämisen ja toimeenpanon henkilöstöresurssisäästöjen yhteensovittamista. Tämän seurauksena perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannukset ja sen henkilöstöresurssit ovat osoittautuneet huomattavasti ennakoitua suuremmiksi. Lainvalmisteluvaiheessa yhdeksi riskiksi tunnistettiin yhteyden katkeaminen sosiaalityön ja taloudellisen tuen myöntämisen välillä, mutta hallituksen esityksessä ei riittävästi varmistettu tämän toimeentulotukeen oleellisesti liittyvän yhteyden säilymistä. Lisäksi hallituksen esityksessä ei arvioitu, miten alikäytön väheneminen ja perustoimeentulotuen toimeenpanon muutos vaikuttavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menoihin.

Sosiaaliturvaa uudistettaessa tulisi kiinnittää huomiota palvelujen ja etuuksien toimeenpanon väliseen toimivuuteen

Uudistuksen tavoitteet ovat toteutunut hyvin sellaisten toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla, jotka eivät tarvitse erityisiä palveluja tai joiden hakemuksen käsitteleminen ei edellytä erityistä harkintaa. Uudistuksen myötä taloudellinen tuki siirtyi toimeenpantavaksi kansallisella tasolla, ja siihen liittyvät palvelut jäivät paikalliselle tasolle. Tämä yhdenmukaisti perustoimeentulotuen myöntöperusteita, mutta heikensi perustoimeentulotuen ratkaisutyön yhteyttä sosiaalityöhön ja mutkisti palvelutarpeessa olevien asiakkaiden ohjausta palveluihin. Taloudellisen tuen myöntämiseen liittyy sosiaalityön elementtejä, kuten asiakkaan elämäntilanteen kartoittaminen ja tukeminen sekä palveluihin ohjaaminen. Kela on viime vuosina uudistanut asiakaspalveluaan vastaamaan paremmin perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeita ja asiakaspalveluun on kehitetty sosiaalitoimen palveluja muistuttavia osioita.

Lisäksi kuntien sosiaalitoimet ja Kela ovat kehittäneet yhteistyömalleja palveluiden ja taloudellisen tuen ratkaisutyön välille, muun muassa sähköisillä tietojärjestelmillä. Sähköiset järjestelmät ovat kuitenkin osaltaan lisänneet kunnissa hallinnollista työtä ja toimeentulotuen toimeenpanon kustannuksia. Sähköiset järjestelmät eivät myöskään korvaa täysin kasvokkaiseen kohtaamiseen perustuvaa palvelutarpeen arviointia ja palveluun ohjausta.

Uudistuksen valmistelussa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota perustoimeentulotuen luonteeseen viimesijaisena toimeentuloturvana

Uudistuksen valmistelussa toimeenpanon siirron välilliset vaikutukset olisi tullut ennakoita paremmin. Lainvalmisteluvaiheessa ei otettu riittävästi huomioon sitä, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, ja sen ratkaisutyö edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa ja sellaisia tietoja hakijan tilanteesta, joita perusturvaetuuk-

sien myöntämisessä ei pääsääntöisesti tarvita. Sähköiset järjestelmät tukevat ja tehostavat ratkaisutyötä vain osittain, koska perustoimeentulotuen ratkaisutyö on työintensiivistä.

Uudistuksessa harkintaa edellyttäviä elementtejä lisättiin perustoimeentulotuen käsittelyyn

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa toimeentulotuen myöntämisperusteita eikä toimeentulotuen tasoa. Tarkastuksen perusteella myöntöperusteiden yhdenmukaistuksessa toimeentulotuen taso on muuttunut. Hallituksen esityksen mukaan Kelalla on oikeus vastata itsenäisesti perustoimeentulotukeen kuuluvasta sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaativien elementtien määrittelystä ja soveltamisesta. Tarkastuksen perusteella yhdenvertaisuus perustoimeentulotuen myöntämisessä on lisääntynyt, mikä oli yksi uudistuksen tavoite. Uudistuksen valmistelun yhteydessä harkintaa edellyttäviä elementtejä edelleen lisättiin täydentävästä toimeentulotuesta perustoimeentulotukeen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota siihen, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikuttaa yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon.

Sosiaaliturvan lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi arvioida hallintorajat ylittävät viranomaisvaikutukset

Lainvalmistelun yhteydessä ei tehty riittävän laajoja arvioita uudistuksen vaikutuksista muihin viranomaisiin. Tarkastus osoitti, että uudistus on vaikuttanut muun muassa TE-palvelujen asiantuntijoiden työhön sekä kasvattanut valitus- ja kanteluviranomaisten työmäärää, mikä lisää viranomaishallinnon kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotukilaki sisältää useita muiden viranomaisten työhön vaikuttavia säännöksiä. Jatkossa sosiaaliturvan lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota välillisiin vaikutuksiin muiden viranomaisten toimintaan. Käsittelemällä sosiaaliturvaa kokonaisuutena pystytään paremmin ennakoimaan järjestelmään tehtyjen muutosten vaikutukset sen muihin osiin ja hillitsemään hallinnollisen työmäärän kasvua.

Tarkastusvirasto antoi seuraavat suositukset:

Valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa

- varmistaa etuuksien ja palvelujen yhteensovittaminen siten, että toimivaltaa siirrettäessä toimijalta toiselle lain tavoitteet voivat toteutua ja että toimeenpano on sujuvaa eri viranomaisten ja asiakasryhmien näkökulmasta

- varata riittävästi aikaa ja resursseja hallituksen esitysten valmisteluun ja etenkin vaikutusarviointien tekemiseen
- selvittää mahdollisuutta asteittaiseen toimeenpanoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi

- toimeentulotukea uudistaessaan ottaa huomioon, että perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat sidoksissa toisiinsa ja muutokset yhdessä tukimuodossa vaikuttavat myös toisiin
- etuus- ja palvelujärjestelmiä koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat asiakasryhmät kykenevät hakemaan heille kuuluvia palveluita ja etuuksia.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

4.4 Toimeentulotukiudistusta koskevia tutkimusartikkeleita

4.4.1 Kelan tutkimuksen teemakirja

Kelan tutkimusyksikkö julkaisi 30.9.2020 teemakirjan³⁸ nimeltä Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit³⁹. Osa teemakirjan artikkeleista on toteutettu yhteistyössä Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Tackling Inequalities in Time of Austerity – Eriarvoisuuden torjuminen niukkuuden aikana (TITA) -tutkimushankkeen kanssa. Teemakirja kokosi yhteen eri tutkijoiden artikkeleita ja tutkimustuloksia perustoimeentulotuen Kela-siirron valmistelusta ja sen toimeenpanosta sekä toimeentulotuen saajien ja toimeentulotukityön tilanteesta uudistuksen jälkeen. Kirjan tarkastelu pohjautuu vuosilta 2014–2018 kerättyihin aineistoihin.

³⁸ Korpela T, Heinonen H, Laatu M, Raittila S ja Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18,2020.

³⁹ Linkki kirjan sähköiseen versioon: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/319709/Ojista_allikkoon_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kirjaa koskevan tiedotteen⁴⁰ mukaan Kela-siirtoa koskeva uudistus paransi asiakkaiden mahdollisuutta saada yhdenvertaista kohtelua, mutta heikensi heitä koskevan yksilöllisen harkinnan edellytyksiä. Muutoksen häviäjiä ainakin uudistuksen alkuvaiheessa näyttivät olevan ne perustoimeentulokiasiakkaat, joilla on pitkä asiakkuushistoria ja jotka asioivat usein myös muiden viranomaisten kanssa. Kirjan mukaan toimeentulokiuudistus hankaloitti etenkin alkuvaiheessa heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta. He tarvitsevat rahallisen tuen lisäksi mahdollisesti ohjausta sosiaalityön palveluihin eivätkä aina pysty hoitamaan asiointiaan itsenäisesti verkossa. Asiointi kahden viranomaisen, Kelan ja kunnan kanssa voi olla heille työllästä. Haasteena on rakentaa järjestelmä, joka sekä kohtelisi kaikkia yhdenvertaisesti että kykenisi vastaamaan joustavasti yksilöllisiin palvelutarpeisiin.

Kirjan viestinä tulevien sosiaaliturvauudistusten valmisteluun on kiinnittää huomiota rahallisten etuuskien lisäksi palveluihin. Vaikeassa asemassa olevien asiakkaiden elämäntilanne on huomioitava tuen ja palveluiden myöntämistä koskevassa harkinnassa kokonaisvaltaisesti, ja heidän on saatava tarvitsemansa palvelut.

Keskeisiä syitä siirron alkuvaiheen ongelmiin olivat kirjassa esitettyjen havaintojen mukaan valmisteluvaiheessa liian myöhään hahmottunut ymmärrys toimeentulotuen erityispiirteistä ja uudistuksen mittakaavasta sekä toimeentulotukityön aliresursointi. Myös Kela-siirron yhteydessä toimeentulotukilakiin tehdyt muutamat muutokset lisäsivät Kelan ratkaisutyössä tarvittavaa tarveharkintaa. Näihin ongelmiin on Kelassa vastattu mm. palkkaamalla lisää etuuskäsittelijöitä, kouluttamalla henkilöstöä tunnistamaan sosiaalihuollon tarve, lisäämällä eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä kehittämällä ajanvarausasiointia, joka mahdollistaa asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisemman huomioimisen.

4.4.2 Oikeus-lehden artikkeli toimeentulotuen siirrosta Kelaan

Tutkijat Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha ja Paula Saikkonen kirjoittivat artikkelin otsikolla Toimeentulotuen siirto Kelaan – Kohti muodollista yhdenvertaisuutta?⁴¹ Artikkelin julkaistiin Oikeus-lehden numerossa 3/2020⁴². Artikkelissa tarkastellaan toimeentulotuen hallinnoinnin jakautumista kahden eri viranomaisen, Kelan ja kuntien välille ja

⁴⁰ https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/toimeentulokiuudistus-osoitti-heikoimmassa-ase-massa-olevien-palveluiden-tarkeyden

⁴¹ Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Saikkonen, Paula, Toimeentulotuen siirto Kelaan – Kohti muodollista yhdenvertaisuutta? Oikeus 3/2020, s. 262-284.

⁴² Linkki artikkeliin <https://www.edilex.fi/oikeus/21612.pdf>

analysoidaan, miten vastuun jakautuminen on vaikuttanut toimeentulotuen yhdenvertaiseen saatavuuteen.

Artikkelissa kuvataan toimeentulotukilainsäädäntöä ja kuinka toimeentulotuella on tiivis yhteys perustuslain 19.1 §:ssä turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, mutta toimii perusturvan täydentäjänä. Toimeentulotuki on Kela-siirron jälkeenkin sosiaalihuoltoon kuuluva tilapäiseksi ja viimesijaiseksi tarkoitettu taloudellinen tuki. Aikaa myöten sekä toimeentulotuen viimesijaisuus että sen tilapäisyys ovat kuitenkin liudentuneet ja siirron voidaan nähdä osaltaan vahvistavan tätä kehitystä.

Toimeentulotuen käytön tarpeeseen ja laajuuteen vaikuttavat keskeisesti ensisijaisten sosiaaliturvaetuksien taso sekä asumisen kustannukset ja asumisen tuet. Perusturvan riittävyden arviointiraportti osoittaa, että monesti toimeentulotuki täydentää riittämättömästi perusturvaa pysyväisluonteisesti. Tämä korostuu etenkin kasvukeskuksissa, joissa viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettua toimeentulotukea näyttää muodostuneen ensisijaisia sosiaaliturvaetuksia säännönmukaisesti täydentävä taloudellinen tuki korkeiden asumiskustannusten vuoksi. Toimeentulotukea saavien henkilöiden ja kotitalouksien määrä onkin Suomessa pohjoismaisittain verraten suuri.

Kela-siirto on kirjoittajien mukaan institutionalisoinut kuvatus kehityksen, kun perustoimeentulotuki asettuu myös organisatorisesti ensisijaisia sosiaaliturvaetuksia täydentäväksi tueksi. Hallituksen esityksessä siirtoa perusteltiin nimenomaisesti sillä, että uudistuksen jälkeen perustoimeentulotuen hakeminen olisi mahdollista samalla asiointikerralla ja pitkälti samoilla selvityksillä kuin Kelan toimeenpanemien ensisijaisten etuuksien.

Artikkelissa tuodaan esiin erilaisia ongelmallisia tilanteita, joita seuraa toimeentulotukilain sisällöstä ja toimeenpanon rakenteesta. Toimeentulotuen kokonaisuuden jakautessa Kelan ja kuntien vastuulle syntyy tilanteita, joissa vallitsee epäselvyyttä siitä, kumpi taho vastaa henkilön välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Epäselvyys vastuun jakautumisesta voi johtaa päätöksenteon viiveisiin, mikä puolestaan voi yksittäistapauksissa vaarantaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kahden toimijan mallissa tällaista epävarmuutta ei voitane täysin välttää.

Toimeentulotukiharkintaa ohjaavat perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusperiaatteet. Koska toimeentulotuki on osa sosiaalihuoltoa, tulkintaperiaatteina toimivat nimenomaan sosiaalihuollon oikeusperiaatteet. Ne lähtevät toimeentuloturvan periaatteita selkeämmin asiakkaan edun, itsemääräämisen ja osallisuuden varmistamisesta ja hänen yksilöllisten tarpeidensa selvittämisestä. Niin sosiaalihuollon kuin toimeentuloturvan periaatteiden mukaan oikeudellisesti mahdollisista ratkaisuista on aina valit-

tava asiakkaalle edullinen ja mieluinen vaihtoehto ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan yksilön perusoikeuksia parhaiten toteuttava. Koska sosiaalihuollon periaatteista säädetään muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, asiakaslaki), joka ei näiden säännösten osalta koske Kelaa, on epäselvää, miten aktiivisesti sosiaalihuollon periaatteet on otettu Kelassa osaksi toimeentulotuen harkintaa. Miten päätöksenteossa painotetaan toimeentulotuen merkitystä henkilön itsenäisen selviytymisen tukemisessa ja mahdollisuutta osallistua oman asiansa hoitoon?

Artikkelissa kiinnitetään huomiota yksilöllisen harkinnan toteutumiseen Kela-siirron jälkeen. Kela-siirron myötä perustoimeentulotuen myöntämisen ja toimeentulotuen alentamisen käytäntöjen voidaan nähdä yhtenäistyneen harkintavallan käyttöä koskevan ohjeistuksen myötä. Samanaikaisesti siirto on kuitenkin johtanut päätöksenteon etääntymiseen yksittäisestä asiakkaasta, mikä voi osaltaan hankaloittaa päätöksentekoon sisältyvää yksilöllistä harkintaa. Artikkelin mukaan viranomaisten toimeentulotukea koskevan päätöksenteon tulee olla yhdenmukaista, mutta samalla sen pitäisi olla riittävän joustavaa ottamaan huomioon elämän ennakoimattomuus ja yksilölliset tarpeet. Juuri tähän yksilölliseen tarveharkintaan perustuu toimeentulotuen merkitys kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden tilanteen parantamisessa ja siten yhdenvertaisuuden edistämisessä. Lakiin kirjoitettu harkintavalta on tarkoitettu varmistamaan, että asiakkaiden yksilölliset olosuhteet voidaan ottaa joustavasti huomioon viimesijaista tukea myönnettäessä.

Kelassa on kirjoitettu laajoja ja yksityiskohtaisia ohjeita, joiden tärkeänä tavoitteena on ratkaisulinjojen yhtenäistäminen. Tämä lähestymistapa aiheuttaa artikkelin mukaan jännitteitä toimeentulotuen tarveharkintaisen luonteen kanssa. Yksittäiset sosiaalityöntekijät ovat siirron jälkeenkin ratkaisseet tunnistamiaan yksilöllisen harkinnan puutteita myöntämällä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tämä ei ole ongelmantonta, sillä Kelan toiminnalla aikaansaatu toimeentulotukikäytäntöjen yhdenmukaistuminen on vaarassa liudentua, jos harkintavallan käyttö kunnissa muodostuu kovin epäyhtenäiseksi.

Toimeentulotuen myöntämisen jakautuminen kahdelle eri organisaatiolle hankaloittaa ja hidastaa yhteistyötä, vaikka lainsäädännössä on erilaisia yhteistyövelvoitteita. Tämä perustoimeentulotuen ja kunnan sosiaalityön muuttuminen välillisemmäksi voi haitata sosiaalihuollon oikea-aikaista toteuttamista. Perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle madalsi jakolinjaa perustoimeentulotuen ja Kelan hallinnoimien sosiaaliturvaetuuksien välillä, mutta se muodosti kuitenkin samalla uuden jakolinjan sosiaalihuoltoon. Tämä jakolinja lisäsi tarvetta yhteistyöhön velvoittaville säännöksille. Kuntien ja Kelan yhteistyölle on ollut tarvetta tosin jo ennen Kela-siirtoa.

Artikkelin mukaan lainsäädäntö mahdollistaa ja myös velvoittaa Kelan ja kunnat tekemään yhteistyötä toimeentulokiasiaikkaiden 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 ratkaisuissaan. Vaikka Kela ja kunnat ovat velvoitettuja tekemään tässä yhteistyötä, vaikuttaa yhteistyön käytännön toteuttamiseen tutkimusten mukaan kuitenkin liittyvän jonkin verran ongelmia.

Sosiaaliturvajärjestelmiä kehitettäessä muutoksia tulisi tarkastella aina yhdenvertaisuusoikeuden näkökulmasta ja arvioida, miten uudistus vaikuttaa sen toteutumiseen. Kuntien sosiaalityössä neuvotaan asiakkaita myös perustoimeentulokiasioissa, erityisesti silloin kun henkilöllä ei ole edellytyksiä toimeentulotuen sähköiseen hakemiseen Kelasta ilman apua. Kelan neuvontapalvelut eivät ole aina riittäviä ja pienemmillä paikkakunnilla Kelan palveluja ei aina ole tarjolla, mikä osaltaan vahvistaa kuntien roolia neuvonnassa. Vaikka siirto on helpottanut sen enemmistön asemaa, joka kykenee käyttämään sähköisiä palveluja, se voi toisaalta marginalisoida muita. Samanaikaisesti 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.

Tutkimuksissa pulmia on osoitettu liittyvän siihen, miten ihmiset saavat toimeentulotukea haettua sekä siihen, miten he ohjautuvat kunnan sosiaalihuollon asiakkaiksi. Muodollisen yhdenvertaisuuden edistäminen vaikuttaakin johtaneen joiltakin osin sisällöllisen yhdenvertaisuuden toteutumisen heikkenemiseen. Artikkelin havaintona on, että tämä kehitys näyttäisi korostaneen kunnan vastuulla olevan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen merkitystä yksilöiden tilanteissa vallitsevien erojen tasaajana.

4.4.3 Janus-lehden artikkeli oikeusasiamiehen kantelumäärien kasvusta

Vanhempi oikeusasiamiehen sihteri Riikka Jackson ja tutkija Paula Saikkonen kirjoittivat sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti Janukseen 2.6.2020 julkaistun artikkelin, joka käsittelee oikeusasiamiehen kantelumäärien kasvua Kela-siirron seurauksena. Kela-siirron voimaantulovuonna, eli vuoden 2017 aikana Kelan menettelyistä perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä tehtiin yhteensä 775 kantelua, kun vuonna 2016 kanteluita tehtiin 114. Vuoden 2017 aikana kanteluista ratkaistiin 719, joista noin puolet johtivat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Kanteluiden

määrän kasvua osittain selittää se, että siirron yhteydessä eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri jäivät ainoiksi perustoimeentulotuen myöntämistä valvoviksi viranomaisiksi, sillä aiemmin kanteluja käsitelleillä aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltaa valvoa Kelaa.

Vuoden ensimmäisellä neljänneksellä vuonna 2017 apulaisoikeusasiamies vastaanotti yli 400 kantelua, joissa arvosteltiin ensisijaisesti perustoimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästymistä. Kanteluratkaisuissaan apulaisoikeusasiamies piti Kelan menettelyä toimeentulotuen käsittelyn ruuhkautumisessa erityisen moitittavana, koska toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, joka on tarkoitettu tilanteeseen, jossa henkilön tai perheen tulot eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin. Apulaisoikeusasiamies totesi, että Kelan tuli osoittaa voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä ja huolehtia siitä, että sillä on käytössään riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa. Henkilökunnan vähäisyys tai puutteet sen osaamisessa eivät oikeuttaneet viivästyksiin toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Kela ryhtyi toimenpiteisiin ruuhkan purkamiseksi ja rekrytoi lisää toimihenkilöitä.

Apulaisoikeusasiamies esitti Kelalle, että se suorittaisi hyvitystä niille asiakkaille, joille oli aiheutunut taloudellista vahinkoa, haittaa ja vaivannäköä Kelan lainvastaisesta menettelystä. Kela maksoi hyvitysmaksuja niille myönteisen toimeentulotukipäätöksen saaneille asiakkaille, joiden hakemuksen ratkaiseminen oli viivästynyt lainmukaisesta määräajasta.

Artikkelissa kerrotaan muistakin Kelan perustoimeentulotuen käsittelyä koskevista kanteluiden kohteista. Esimerkiksi Kelan ja kuntien yhteistyöstä tehtiin useita kanteluita. Kantelut koskivat muun muassa asumismenojen huomioimista, velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, perusosan alentamiskysymyksiä, monialaisten suunnitelmien laatimista ja sosiaalipalveluista perittävien maksujen alentamista. Apulaisoikeusasiamiehelle osoitetuissa kanteluissa tuli esille sosiaalihuollon asiakkaiden kokemus ohjaamisesta edestakaisin Kelan ja kunnan sosiaaliviranomaisten välillä. Vaikka perustoimeentulotuen myöntäminen on Kelan tehtävä, on apulaisoikeusasiamiehen mukaan myös kunnalla velvollisuus arvioida kiireellisen tuen myöntämistä, jos välttämätöntä kiireellistä apua tai tukea ei ole tosiasiallisesti muutoin järjestettävissä.

Perustoimeentulotukeen kuuluvat terveydenhuoltomenot ovat myös olleet toimeentulotukea koskevissa kanteluissa jatkuvana haasteena. Kanteluissa arvosteltiin Kelaa siitä, ettei se myöntänyt toimeentulotukea asiakasta hoitavan lääkärin määräämiin lääkkeisiin tai muihin terveydenhuoltomenoihin toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti lääkemenoihin liittyvissä ratkaisuissaan Kelan huomiota siihen, ettei toimeentulotukilaki rajaa, mihin lääkkeisiin tukea voidaan myöntää. Lääkkeeltä ei myöskään edellytetä sairausvakuutuskorvattavuutta, vaan kysymys

on siitä, ovatko asiakkaan esittämät terveydenhuoltomenot tarpeellisia hakijan sairauden- tai terveydenhoidossa toimeentulotukilaissa tarkoitetulla tavalla. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan vuonna 2018 todennut, ettei Kela voi kategorisesti ilman laissa säädettyä perustetta rajata tiettyjä lääkkeitä tai -valmisteita toimeentulotuen ulkopuolelle. Terveydenhuoltomenot kuuluvat perustoimeentulotukeen ja ovat osa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

Artikkelissa tuodaan esiin, että perustoimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jolloin toimeentulotukihakemusta ei voida ratkaista pelkästään matemaattisen laskelman ja kaavamaisesti Kelan soveltamisohjeiden mukaisesti. Päätöksenteossa on tehtävä yksilöllistä harkintaa ja huomioitava hakijan sekä muiden päätökseen osallisten elämäntilanne.

Artikkeli kohdistui Kela-siirron alkuvaiheeseen. Tämän jälkeenkin laillisuusvalvojat ovat saaneet ratkaistavakseen toimeentulotukea koskevia kanteluita, mutta kantelumäärät ovat vuotta 2017 pienemmät. Toimeentulotukikantelujen määrä oikeusasiamiehen toiminnassa on edelleen huomattavan suuri. Oikeusasiamiehen kansliaan tuli vuonna 2020 vireille 388 Kelaan koskevaa toimeentulotukikantelua. Oikeusasiamiehen toimenpideratkaisut vuonna 2020 koskivat muun muassa päätöksiin liittyvien normilaskelmien puutteellisuutta tai puutteita yksilöllisessä harkinnassa. Useissa ratkaisuissa kiinnitettiin myös Kelan huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen, päätöksenteossa olleisiin toistuviin virheisiin ja päätöksenteon oikeellisuuteen. Kanteluissa Kelaan arvosteltiin edelleen siitä, ettei se ollut myöntänyt toimeentulotukea lääkärin määräämiin tiettyihin lääkkeisiin tai muihin lääkärin määräyksiin perustuviin terveydenhuoltomenoihin. Kanteluissa on toistunut myös arvostelu asumismenojen kohtuullistamisesta ja vaatimuksesta muuttaa kohtuuhintaiseen asuntoon. Kanteluista myös ilmeni, ettei Kela ollut arvioinut toimeentulotukihakijan olosuhteita tai antanut merkitystä kunnan sosiaalitoimen asiassa antamalle selvitykselle tai lausunnolle.

Eduskunnan oikeusasiamiehen alkuvuoden 2021 ratkaisuissa on käsitelty muun muassa Kelan asiakaspalvelun ongelmia, ulkomaalaisen toimeentulotukea, perusosan jatkuvaa alentamista, toimeentulotuen hakemisaikaa ja kiireellistä käsittelyä sekä toimeentulotuen takaisinperintää. Oikeuskansleri on käsitellyt tämän vuoden ratkaisussaan Kelan perustoimeentulotukipäätöksiä ja niiden laatua, Kelan menettelyä toimeentulotukiasiassa, tietopyyntöön vastaamisessa ja valituskelpoisen päätöksen antamisessa sekä Kelan sähköistä asiointipalvelua ja toimeentulotuen hakemista verkossa.

5 Toimeentulotukeen liittyviä periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä

5.1 Esiin nousseita havaintoja ja kysymyksiä

Kuten edellä esitetyissä arvioinneissa on tuotu esiin, toimeentulotuen jakautuminen kahdelle viranomaiselle on muuttanut tuen toimeenpanoa ja sillä on ollut vaikutuksia asiakkaiden asemaan. Sellaisten asiakkaiden tuen saanti on sujuvoitunut, joiden tuen tarve on lähinnä taloudellinen. Kuitenkin joidenkin asiakkaiden asema on voinut uudistuksen myötä myös heikentyä. Asiakkaalla voi olla sosiaalihuollon palvelujen tarve, mutta hän ei välttämättä mene tai häntä ei tavoiteta sosiaalihuollon palveluiden piiriin. Työryhmän työssä on pyritty etsimään parannuksia tämän asiakasryhmän asemaan.

Arvioitaessa toimeentulotuen nykyistä tilannetta, kyse ei ole pelkästään toimeentulotukilainsäädännön yksityiskohtaisesta sisällöstä tai sen toimeenpanosta. Toimeentulotuen nykyiseen rakenteeseen ja sen tosiasialliseen kehitykseen liittyy myös periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita työryhmän työssä on noussut esiin. Luku 5 kartoittaa näitä toimeentulotukeen liittyviä periaatteellisia ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Jaksossa 5.1. käydään läpi työryhmässä käytyä keskustelua ja nostetaan esiin toimeentulotukeen liittyviä havaintoja ja kysymyksiä jäsennehtynä laajempiin asiakokonaisuuksiin. Jaksossa 5.2 kysymyksiä analysoidaan ja pyritään muodostamaan työryhmän näkemyksiä jäsentelyn teemoihin. Nämä ovat periaatteellisia suuntaviivoja, jotka vaikuttavat toimeentulotuen kehittämisen taustalla. Varsinaiset työryhmän ehdotukset sisältyvät lukuihin 6 ja 7.

5.1.1 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 huo-

lenpitoon. Toimeentulotuki voi varsin usein olla myös 19.2 §:n mukaista syyperusteista perusturvaa täydentävässä roolissa. Tämä ei ilmene lainsäädännöstä selkeästi, vaan toimeentulotuki 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.

Toimeentulotukiudistuksen 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.

Toimeentulotuen muodostuminen ajan saatossa perusturvaa säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi on ongelmallinen kehityssuunta perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn välttämättömän toimeentulon turvan ja pykälän 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan porrasteisuuden kannalta. Tämä on myös omiaan hämärtämään perustoimeentulotuen roolia suhteessa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perusturvaan. Toimeentulotuki saatetaan mieltää osaksi perusturvaa, vaikka se ei ole sitä. Tuen rooli suhteessa perustuslain em. säännöksiin vaikuttaa niihin ehtoihin, joita tukeen voidaan liittää.

Lisäksi eri yhteyksissä on esitetty, että perustuslain 19.1 §:n edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sisältöä tulisi voida tarkemmin konkretisoida⁴³. Tällä tarkoitetaan sitä, mitä välttämättömän toimeentulotuen tulisi vähintään kattaa niin sisällöltään kuin määrältään. Nykyisin lainsäädännössä ei ole määritelty selkeästi erillistä välttämättömän toimeentulon alarajaa. Niin sanottu kiireellisenä myönnetty toimeentulotuki onkin muotoutunut tämän tapaiseksi välttämättömän toimeentulon taakeksi ja myös alennetusta perusosasta voi saada jotain osviittaa.

5.1.2 Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä ei muutettu sitä lähtökohtaa, että toimeentulotuki on uudistuksen jälkeenkin osa sosiaalihuoltoa. Kela-siirtoa koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ilmaisi

⁴³ Ks. aiheeseen liittyen myös oikeudellisen työryhmän raportti s. 32-33

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 ohjautu 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 ratkaisusta ja osana tätä se päättää, miten sosiaalihuollon antamat tiedot otetaan sen päätöksenteossa huomioon. Vastaavasti sosiaalihuollon työntekijä arvioi Kelalta saamaansa tiedon painoarvon omissa ratkaisuissaan.

Ongelmia on havaittu sekä siinä, miten Kela hyödyntää sosiaalihuollon asiantuntemusta ja ohjaa asiakkaita kuntien sosiaalihuollon palveluihin, että sosiaalihuollon valmiudessa ja mahdollisuuksissa reagoida Kelan yhteydenottoihin ja vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin. Tulevan lainsäädännön uudistamisen tavoitteena tulisi olla tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen niin toimeentulotuen sisällön kuin toimeenpanonkin kehittämisessä, koska ainakin osan toimeentulotukiasiakkaista voidaan katsoa olevan haavoittuvassa asemassa.

Toimeentulotukilain toimeenpano jakautuu nyt Kelan ja kuntien kesken. Kela myöntää perustoimeentulotuen ja kuntien vastuulle kuuluu täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Pääsääntö laissa on, että toimeentulotukihakemukset etenevät Kelan kautta, joka arvioi ensin oikeuden perustoimeentulotukeen. Toimeentulotukihakemuksen tekeminen Kelaan ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta eikä käynnistä esimerkiksi palvelutarpeen arviointia. Sosiaalihuollon asiakkuus siihen liittyvine toimenpiteineen alkaa vasta, kun hakemus siirretään kuntaan tai Kelasta tehdään kuntaan ilmoitus asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta tai asiakas muuta kautta ohjautuu kunnan sosiaalipalveluihin. Käytännössä iso osa asiakkaista hakee tukea kunnasta suoraan. 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 tyypillistä sosiaalihuollolle. Harkintaa liittyy esimerkiksi 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. Haasteena on, miten erottaa ne asiakkaat, jotka tarvitsevat laajemmin sosiaalihuollon tukea ja palveluita niistä asiakkaista, jotka tarvitsevat toimeentulotukea vain taloudellisen tilanteen paikkaamiseksi.

Työryhmässä on käsitelty toimeentulotuen toimeenpanoon liittyviä erilaisia kehittämissuhteita ja niihin liittyviä ongelmia.⁴⁴ Toimeentulotuen kehittämistä koskevassa keskustelussa esimerkiksi sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia on esittänyt, voisiko Kelan toimeentulotuen käsittelyyn lisätä sosiaalihuollon ammattilaisia ja sitä kautta lisätä tuen myöntämisprosessiin sosiaalihuollon harkintaa. Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitaitoa voidaan varmasti jatkossakin hyödyntää Kelan työssä, mutta ammattihenkilön palkkaaminen itsessään ei ulota sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvaa harkintaa Kelaan. On myös esitetty, että laissa säädettäisiin menettelyistä, jossa Kela seuloisi toimeentulotukihakemuksista ne, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon näkemystä ja seulotut 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. Tällaiseen tukien rakenteeseen voi liittyä ongelmia hallinnon selkeyden ja asiakkaan aseman kannalta. Lisäksi on poh-

⁴⁴ Työryhmän välitarkastuksen jaksossa 3.4 on esitelty erilaisia kehittämissuhteita ja niihin liittyviä ongelmia. Linkki katsaukseen: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ceaacd06-e95d-4796-af48-23ea273d8545/2bce3c1e-d111-45a1-9c16-284ba6a0e2da/MUISTIO_20210315114033.pdf.

dittu, riittäisikö sosiaalihuollon näkemysten parempaan huomioimiseen se, että sosiaalihuollon asiantuntijoiden lausuntoja saataisiin paremmin mukaan perustoimeentulotuen päätöksentekoon.

Kelan ja sosiaalihuollon välisessä toimivallan jaossa ja yhteistyössä on useita selkeyttämistä vaativia kysymyksiä. Esimerkiksi seuraavia kysymyksiä tulee pohdittavaksi: Voisiko Kela toteuttaa sosiaalihuollon tyyppistä perustoimeentulotuen myöntämisharkintaa olematta sosiaalihuollon toimija? Vai edellyttäisikö sosiaalihuollon harkinnan ulottaminen Kelaan sitä, että Kela määriteltäisiin sosiaalihuollon toimijaksi? Entä jos Kelaan ulotettaisiin toimeentulotukea käsiteltäessä sosiaalihuollon oikeusperiaatteet ja sosiaalihuollon asiakaslain säännökset, mitä tämä edellyttäisi Kelan päätöksenteon rakenteelta?

5.1.3 Tietojen luovuttaminen

Yhteistyötä ja tietojen vaihtoa tapahtuu toimeentulotuen käsittelyssä Kelan ja kuntien välillä. Toimeentulotuen nykyisen toimeenpanon kehittämiseksi on keskustelussa on ollut esillä yhteistyön tiivistäminen ja Kelan ja kuntien välisen tietojen vaihdon laajentaminen. Työryhmässä onkin käsitelty kunnasta Kelaan oma-aloitteisesti välitettävien tietojen siirtoa koskevan sääntelyn lisäämistä. Määrittelyssä on tarkoitettu tietoja, jotka katsotaan tarpeellisiksi toimeentulotukitehtävän hoitamiseksi. Tarpeet ovat täsmentyneet lähinnä tilanteisiin, joissa henkilön talouden pidossa ja talouden toimintakyvyssä on puutteita ja tällä tiedolla voisi olla vaikutusta perustoimeentulotuen myöntämisharkinnassa. Toimeentulotukilaissa pyrittäisiin määrittelemään tietosisällöt täsmällisesti. Täysin tyhjentäväksi luetteloa luovutettavista tiedoista ei välttämättä pystytä määrittelemään, vaan sääntelyyn tulisi jättää harkintaa.

Työryhmän keskusteluissa on ollut esillä ajatus, että Kelan ja kuntien yhteistyön tulisi olla laajempaa ja perustua yhteiseen asiakassuunnitelmaan. Samoin on esitetty näkemys, että koska Kela ja kunnat soveltavat toimeentulotukilakia ja asiakas on yhteinen, tietojenvaihdon tulisi sillä perusteella olla viranomaisten välillä laajempaa kuin muutoin eri viranomaisten välillä.

Nämä kysymykset eivät kuitenkaan ole ongelmattomia viranomaisten toimivallan jaon ja tehtävän määrittelyn kannalta. Työryhmän tarkennettavana on ollut tiedonsaantiin liittyviä kehittämisen reunaehtoja ja kuinka pystyttäisiin määrittelemään se, mihin ja mitä tietoja tarvitaan, mitkä tiedot nykyisin jäävät puuttumaan ja miksi. Myös sitä on pohdittu, tulisiko tietojensaantioikeuden kunnan ja Kelan välillä sitoa tietojen välttämättömyyteen, jos tarkoitettuja tietosisältöjä ei pystytä luettelemaan tyhjentävästi.

5.1.4 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 enintään 20 tai poikkeuksellisesti jopa 40 prosenttia. Alentaminen tulee kyseeseen esimerkiksi, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapalvelusta. Alentamisessa harkinta koskee siten alentamisen kohtuullisuutta, suuruutta ja kestoja, sekä sitä, voidaanko työstä tai työvoimapalvelusta 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 edellytä⁴⁵.

Eri yhteyksissä on esitetty yhtenä kehittämisehdotuksena, että asiakkaiden toimeentulotuen saannin edellytyksenä ylipäätään tulisi esimerkiksi tuen saannin pitkittyessä olla sosiaalityöntekijän lausunto⁴⁶. 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 tosiasiaisesti annettaisiin tai mihin toimenpiteisiin yksi käynti sosiaalihuollossa johtaisi, on jäänyt tässä ehdotuksessa vielä avoimeksi. Ehdotuksella tähdättäisiin ainakin asiakkaiden parempaan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumiseen ja näin yritettäisiin ratkoa sitä ongelmaa, että Kelan perustoimeentulotuen hakuprosessissa ei aina riittävästi tunnisteta sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita. Toisaalta tunnistaminen ei takaa, että asiakkaat hakeutuvat sosiaalihuollon asiakkaiksi. Ehdotuksessa tavoitellaan tiettyjen asiakkaiden tehokkaampaa saamista ammattilaisen kontaktin piiriin, kun Kela-siirto on mahdollistanut entistä useammin tuen myöntämisen verkossa ilman virkailijan tapaamista. Toimeentulotuen toimeenpanossa tulkintana on ollut, että asiakkaan voi velvoittaa tapaamaan sosiaalityöntekijää, mikäli se on tarpeen hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen saamiseksi, mutta muutoin laki ei mahdollista tapaamisen asettamista tuen saannin edellytykseksi.

⁴⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on todennut, että kuntien ja erityisesti asiakkaiden viestien perusteella kaikissa tapauksissa näkemyksiä ei huomioida etukäteen.

⁴⁶ Myös tätä ehdotusta ja sen pulmallisuutta on käsitelty työryhmän välitapaamisissa. Ehdotus on tullut esiin myös julkisessa keskustelussa, kuten sosiaaliturvakomitean puheenjohtajan kolumnissa: <https://stm.fi/-/ongelmallinen-kolmiosuhde-perusturva-asumistuki-ja-toimeentulotuki>.

Työryhmässä on pohdittu, voisiko sosiaalihuollon lausunnon asiakkaan tilanteesta säättää perusosan alentamisen edellytykseksi ja mitä tämä merkitsisi viranomaisten välisen vastuun jaon näkökulmasta. Voisiko vastuu toimeentulotuen myöntämisestä siirtyä kokonaan sosiaalihuollon vastuulle kun alentamisperusteet ovat käsillä? Tässä olisi kyse toimeentulotuen toimeenpanon jakautumisesta ja käytännössä se johtaisi kahteen eri tukeen. Entä voisiko sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittamisen liittää perusosan alentamisen ehdoksi ja mitä tästä seuraisi? Näistä kysymyksistä avautuu useita tuen toimeenpanoon ja asiakkaan asemaan liittyviä periaatteellisestikin hankalia näkökohtia.

5.2 Toimeentulotukeen liittyvien periaatteellisten kysymysten arviointia

Tässä jaksossa otetaan kantaa edellä esitettyihin periaatteellisiin kysymyksiin. Työryhmä on hyödyntänyt tässä yhteydessä professori Raija Huhtaselta saatua lausuntoa, joka perustuu sosiaali- ja terveysministeriön laatimaan lausuntopyyntöön.⁴⁷

5.2.1 Toimeentulotuki perusoikeuksiin kiinnittyvänä taloudellisena tukena

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisella viimesijaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole tarkoitus kattaa 19 §:n 2 momentissa (perustoimeentulon turva) mainittuja riskitilanteita, vaikka tukea on käytännössä jouduttu jatkuvasti maksamaan 2 momentissa tarkoitetun ensisijaisen turvan täydentämiseksi.

Raija Huhtanen toteaa seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta on toistanut käsityksensä, jonka mukaan toimeentulotuki toimii käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Mitä tulee erityisesti perustuslain mukaisen perustoimeentulon turvan ja ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan keskinäisyyteen, valiokunta on viitanut perus-

⁴⁷ Lausunto saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ceaacd06-e95d-4796-af48-23ea273d8545/69b54997-bda3-4c3f-ac5c-9c328d49ecf3/MUISTIO_20210628120421.pdf

tuslain 19 §:n esitöihin, joiden mukaan perustoimeentulon turva merkitsee ”pidemmälle menevää turvan tasoa” kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon. Yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi näin ollen 19 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. *PeVL 40/2018 vp* s. 3–4; HE 309/1993 vp s. 70/I, *PeVM 25/1994 vp* s. 10/II). Valiokunta on tähän liittyen ilmaissut huolensa siitä, että ensisijaisiin turvajärjestelmiin kohdistuvat heikennykset voivat ohjata etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (esim. *PeVL 51/2017 vp* s. 3 ja *PeVL 47/2017 vp* s. 5 ja niillä mainitut lausunnot).”

Lisäksi hän tuo lausunnossaan esiin seuraavaa:

”Edellä selostettujen perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa *toimeentulotuen muodostumista perusturvaa* (eli ensisijaisia etuuksia) *säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi on pidettävä ongelmallisena kehityssuuntana perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn välttämättömän toimeentulon ja pykälän 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan porrasteisuuden kannalta (kysymys 1.1.).* Vaikka kummassakin momentissa tarkoitettu oikeus on sinänsä riippumaton voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä eikä kiinnity suoraan tiettyihin etuusjärjestelmiin (PL 19.2 §:n osalta HE 309/1993 vp s. 70/II), toimeentulotuki toimii perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettun oikeuden takeena siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina, eikä sen tarkoitus ole kattaa pykälän 2 momentin mukaisia riskitilanteita. Huolestuttavana valiokunta on pitänyt kehityssuuntaa, jossa 19 §:n 2 momenttia konkretisoiva lainsäädäntö ohjaa etuudensaajia viimesijaisen turvan piiriin.”

Lisäperusteluna edelliselle Huhtanen toteaa myös seuraavaa:

”Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon viittaa viimesijaiseen turvaan, jonka saaminen ratkaistaan tapauskohtaisella tarveharkinnalla, kun taas pykälän 2 momentin mukainen turva on yhteydessä momentissa lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin (HE 309/1993 vp s. 70/I). Vaikka 2 momentti ei aseta estettä sille, että järjestelmiin sisältyy tarveharkintaa koskevia säännöksiä (HE 309/1993 vp s. 70/I), lähtökohtana on pidettävä, että perustoimeentuloa turvaavien etuuksien saamisedellytykset kiinnittyvät perustuslaissa mainittuihin tilanteisiin ja niistä säädetään mahdollisimman yksiselitteisesti laissa. Järjestelmiin mahdollisesti sisältyvä tarveharkinta on luonteeltaan ryhmäkohtaista, ei yksilö- tai tapauskohtaista. Esimerkki ryhmäkohtaisesta tarveharkinnasta on työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta, josta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Viimesijaiseen turvaan sisältyvä tapauskohtainen tarveharkinta merkitsee hakijan tuloihin ja menoihin kohdistuvaa yksityiskohtaista arviointia ja valvontaa, jolla puututaan yleensä hakijan yksityiselämän suojaan. Tällaisen

arvioinnin ja valvonnan asettamista perustoimeentulon turvan saamisen edellytykseksi ei voida pitää perustuslain 19 §:n mukaisena.

Jos edellä kuvattua kehityssuuntaa halutaan muuttaa, *uudistamisen painopisteen tulee olla nähdäkseni perustoimeentuloa turvaavissa ensisijaisissa etuuksissa (kysymys 1.2.)*. Huomio on tällöin kohdistettava niihin seikkoihin, jotka aiheuttavat toimeentulotuen muodostumista ensisijaisia etuuksia täydentäväksi etuudeksi. Syyt liittyvät käsittääkseni ennen muuta ensisijaisten etuuksien matalaan tasoon, johon myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova Sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota.”

Edellä lausunnossa kuvattiin sitä, kuinka toimeentulotukeen liittyy viimesijaisena tukimuotona yksilön yksityisyyden suojaan pidemmälle menevä selvittämisvelvollisuus ja tarveharkinta. Tämä lisänäkökohta kuvaa sitä, kuinka toimeentulotuki eroaa myös tällä tavoin perusturvaetuuksista. Erolla on merkitystä, jos toimeentulotukea ja siihen liittyvää laajaa tarveharkintaa käytetään tilanteissa, joihin viimesijainen tukimuoto ei ole tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi.

Toimeentulotuen toimeenpanon järjestäminen on lainsäätäjän harkinnassa. Asiaan vaikuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen liittyvä vaatimus tapauskohtaisesta tarveharkinnasta. Toimeenpanojärjestelmän tulee kyetä soveltamaan asianomaista lainsäädäntöä ja siten myös huolehtimaan myöntämiseen sisältyvästä tapauskohtaisesta tarveharkinnasta.

Sosiaaliturvan porrasteisuuden periaatteista Huhtanen toteaa seuraavaa:

”Perustoimeentulon turvaa koskevaan perusoikeuteen (PL 19 § 2 mom.) sisältyy vaatimus siitä, että lueteltuihin elämäntilanteisiin liittyvän turvan tulee olla tasoltaan pidemmälle menevää kuin 1 momentissa tarkoitettu ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Oikeus tulee turvata laissa subjektiivisena oikeutena, ja sitä toteuttavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp s. 70/II).”

Hän otti lausunnossaan kantaa myös siihen, kytkeytykö toimeentulotuki perustuslain 19 §:n 1 momenttiin vai voiko toimeentulotukea pitää jossain tilanteissa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuna perusturvan osana. Hän totesi asiasta seuraavaa:

”Se seikka, että ensisijaisia etuuksia joudutaan käytännössä täydentämään toimeentulotuella, johtuu nähdäkseni ainakin osaksi siitä, etteivät ensisijaiset etuudet vastaa aina tasoltaan (eivätkä kenties aina kattavuudeltaankaan) perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia. Toimeentulotuki, joka on viimesijainen toimeentuloturvaetus ja

jonka myöntäminen perustuu tapauskohtaisen tarveharkintaan, toimii käsitykseni mukaan täydentämistilanteessakin perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon takeena. Näin on myös silloin, kun toimeentulotuen taso ylittää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman vähimmäistason.”

Työryhmä pitää Raija Huhtasen lausunnossa esitettyjä edellä olevia näkemyksiä perusteltuina. Ne pohjautuvat perusoikeusuudistuksen esitöihin, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lukuisiin kannanottoihin sekä niistä johdettuihin johtopäätöksiin. Tästä syystä näkemyksiä ei ole syytä kiistää, vaan työryhmä yhtyy näihin johtopäätöksiin.

5.2.2 Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Raija Huhtanen toteaa oikeusvaltioperiaatteesta lausunnossaan seuraavaa:

”Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua (eduskunnan säätämään) lakiin. Julkista valtaa käytetään hallintotoiminnassa hallintopäätöksiä tekemällä tai tosiasiallista julkista valtaa käyttämällä. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että viranomaisen toimivallan käytön perusteista ja toimivallan sisällöstä säädetään riittävän täsmällisesti laissa, josta myös yksiselitteisesti ilmenee, mikä viranomainen on toimivaltainen kulloinkin käsiteltävässä asiassa. Yksittäistä asiaa koskevaa toimivaltaa ei voi kuulua yleensä samanaikaisesti useammalle kuin yhdelle viranomaiselle. Laista on toisaalta käytävä aina selville se viranomainen, joka vastaa lakisääteisen tehtävän hoitamisesta ja on toimivaltainen käyttämään tehtävän hoitamisen edellyttämää julkista valtaa.”

Toimeentulotukilaissa säädetään kunnan monijäsenisen toimielimen ja Kelan välisestä tehtävän- ja toimivallanjaosta eikä tässä tehtävänjaossa ole lainsäädännön tasolla tällä hetkellä suurempia epäselvyyksiä. Oikeuskäytännön perusteella eniten epäselvyyttä liittyy kuitenkin siihen, minkä viranomaisen tulee päättää viimesijaisesta tuesta silloin, kun tuen hakijana on kansainvälistä suojelua hakenut henkilö, jonka oikeus vastaanottopalvelujen saamiseen on päättynyt. Asia on noussut esiin oikeudellisen työryhmän raportissa sekä Oikeus-lehden aiemmin kuvatussa artikkelissa⁴⁸.

⁴⁸ Ks. KHO 2019:62; Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9 s. 30–33; Nykänen, Eeva – Kalliomaa–Puha, Laura – Saikkonen, Paula: Toimeentulotuen siirto Kelaan – kohti muodollista yhdenvertaisuutta. Oikeus 2020:3 s. 262–284, 270–271

Edellisessä luvussa 5.1.4 mainittu työryhmän keskusteluissa esitetty ajatus asiakkaiden jakamisesta kahteen erityyppiseen toimeentulotukeen. Huhtaselta kysyttiin myös tästä asiasta ja hän toteaa siitä lausunnossaan seuraavaa:

”Asiakkaiden mahdollinen jakaminen kahteen erityyppiseen toimeentulotukeen lausuntopyynnön liitteessä (s. 3) ehdotetulla tavalla tarkoittaisi nähdäkseni kahden etuusjärjestelmän muodostamista nykyisen toimeentulotuen pohjalta. Tämä edellyttäisi lain tasoista sääntelyä kummastakin järjestelmästä niin, että sääntely täyttää perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset. Jos kummankin järjestelmän tarkoitus olisi toimia perustuslain 19 §:n 1 momentissa vahvistetun oikeuden takeena, sääntelyssä tulisi ottaa huomioon tästä perusoikeudesta johtuvat vaatimukset (vähintään ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon taso, turvan kattavuus, turvan viimesijaisuus, tapauskohtainen tarveharkinta). Perustuslain 6 §:n säännökset yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta edellyttävät samanlaisten tapausten kohtelua samalla tavalla. Ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan tarpeessa olevia ei ole siten sallittua asettaa laissa eri asemaan toisiinsa nähden esimerkiksi tuen tason suhteen, jollei menettelylle ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta (ks. esim. PeVL 55/2016 vp).”

Mahdollisuudesta hankkia toisen viranomaisen lausunto päätöksenteon perusteeksi Huhtanen toteaa seuraavaa:

”Oikeusvaltioperiaate samoin kuin perustuslain säännökset oikeusturvasta ja virkavastuusta (PL 21 ja 118 §) edellyttävät, että viranomaisten välinen toimivallanjako ilmenee laista yksiselitteisesti. Tämä ei estä sääntämisestä laissa pakollisesta lausuntomenettelystä, jos sellaista pidetään tarpeellisena. Lähtökohta tällöin on, ettei lausunto sido oikeudellisesti toimivaltaista viranomaista tämän käyttäessä sille laissa osoitettua harkintavaltaa. Vastuu päätöksen sisällöstä on tällöin päätöksen tehneellä viranomaisella. Oikeudellisesti sitovasta lausunnosta on säädettävä aina erikseen laissa. Esimerkkinä voidaan mainita työttömyysturvalaissa tarkoitettu työvoimaviranomaisen lausunto työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä.”

”Sitova lausunto on hallinnossa poikkeuksellinen menettely, joka on syytä perustella erikseen. Valtiosääntöoikeudellista estettä sille ei kuitenkaan mielestäni ole, kunhan edellä mainitut näkökohdat otetaan huomioon.”

Hyvän hallinnon käsitteestä ja edellytyksistä Huhtanen viittaa perustuslain 21 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin ”muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet ” tulee turvata lailla. Hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n esitöiden mukaan sekä pykälän

1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että 2 momentin luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus sisältää ainakin vaatimuksen virkatoiminnan puolueettomuudesta ja palveluperiaatteesta, josta säädetään nykyisin hallintolain (434/2003) 7 §:ssä⁴⁹.

Huhtanen toteaa lausunnossaan seuraavaa:

”Hallinnon palveluperiaate edellyttää asiointin ja käsittelyn järjestämistä viranomaisessa niin, että ”hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti” (hallintolaki 7.1 §). Tarkemmin periaatteen sisältöä kuvataan hallintolain perusteluissa. Niiden mukaan asiointin tulee tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta ”mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen”. Asiointi on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva voi muodostaa helposti kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Yhtenä esimerkkinä palveluperiaatteen soveltamisesta esitöissä mainitaan selkeiksi suunnitellut asiointipisteet. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin erityisryhmien, kuten vanhusten, sairaiden ja vammaisten, tarpeisiin. Esimerkiksi julkiseen terveydenhuoltoon liittyvä toiminta tulee pyrkiä järjestämään niin, että palvelujen saaminen kyetään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja tasa-arvo ihmisten välillä toteutuu myös alueellisessa suhteessa. (HE 72/2002 vp s. 61–62)”

Hallinnon neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Se tarkoittaa, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallinnossa työskentelevien ja asiointista vastaavien henkilöiden koulutuksella, sopevuudella ja pätevyydellä on tärkeä merkitys perustuslaissa tarkoitetun hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiselle.

Huhtanen toteaa asiasta lausunnossaan lisäksi seuraavaa:

”Tämä koskee luonnollisesti myös toimeentulotuen päätöksentekoa ja siihen liittyvää asiointia. Jotta asiointi olisi hyvän hallinnon mukaista, siinä noudatettavien menettely-

⁴⁹ HE 309/1993 vp s. 74

tapojen tulisi olla selkeitä, läpinäkyviä ja ennakoitavia. Asioinnin tulisi olla helppoa ja vaivatonta kaikille tukea tarvitseville. Etenkin toimeentulotuen kohdalla erityistä huomiota on kiinnitettävä erityisryhmien tarpeisiin, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisien asiointivaihtoehtojen tarjoamista. Tärkeä merkitys on myös neuvonnalla, ohjauksella ja tiedottamisella. Asioinnista ja siinä noudatettavista menettelyistä on syytä säätää kohtalaisen tarkasti laissa kuitenkin niin, että menettelyihin jää myös tapauskohtaisesti sovellettavaa joustavuutta.”

Työryhmä yhtyy edellä oleviin Huhtasen näkemyksiin. Tosin toimeenpanon jakamisesta voi esittää myös sellaisen näkemyksen, että toimivallan jakaminen ei välttämättä merkitsisi tuen jakamista. Tämän kannan mukaan molemmat toimeenpanijat voisivat soveltaa samaa toimeentulotukilakia toimivaltansa mukaisesti. Tässäkin tapauksessa tosin järjestelylle voi olla muita esteitä.

Tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta työryhmä toteaa, että käsitteen ydin on, että samanlaisissa tilanteissa henkilöitä kohdellaan samalla tavalla. Huomioon on otettava kunkin tilanteen erityiset piirteet.

Yhdenvertaisuusperiaate on yksi hallinto-oikeudellinen yleisperiaate ja asiaa on käsitelty tarkemmin hallinto- ja sosiaali-oikeuden perusteoksissa. Yhdenvertaisuusperiaate voidaan jakaa vaatimukseen tasapuolisesta kohtelusta ja johdonmukaisuudesta hallintotoiminnassa. Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että merkityksellisessä suhteissa keskenään samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavoin. Tällöin tulisi valita ja perustella ne tunnusmerkit, joita pidetään merkityksellisinä ja joiden nojalla tapauksien yhtäläisyyttä tai erilaisuutta arvioidaan.⁵⁰

Toimeentulotukiasioissa tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää, että ratkaisuisissa tunnistetaan tapauksien yhteneväiset piirteet, mutta kukin tapaus ratkaistaan asiakkaan yksilöllinen tilanne huomioiden. Yhtenäisyys ei ole samanlaisuutta. Soveltamisohjeilla voidaan pyrkiä varmistamaan, että samankaltaisissa tapauksissa noudatetaan yhtenäistä ratkaisulinjaa, mutta yksilölliselle harkinnalle tulee jättää tilaa. Ammattilaisen ammattitaito ja rooli korostuu harkinnan toteuttajana.

5.2.3 Tietojen luovuttaminen

Toimeentulotukitietojen luonteesta ja niiden luovuttamisesta Raija Huhtanen lausui myös lausunnossaan. Hän totesi asiasta seuraavaa:

⁵⁰ Sosiaali-oikeus, s. 181.

”Sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja. Sellaisina ne kuuluvat perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin. Jos näiden tietojen luovuttamisesta halutaan säätää laissa, asiaa on sen vuoksi arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Koska kyse on puuttumisesta perustuslain turvaamiin oikeuksiin, asiasta säädettäessä on noudatettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita. Säännöksiä ja määräyksiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloihin sekä EU:n yleiseen tietosuojasetukseen.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselta toiselle on tarkasteltu useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Valiokunnan tulkintakäytäntöä voidaan pitää tältä osin varsin vakiintuneena. Tuoretta asiaa koskevaa lausuntokäytäntöä edustaa lausunto PeVL 17/2021 vp (s. 40–44), jossa myös viitataan valiokunnan aikaisempaan käytäntöön.”

Perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa todetaan seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp s. 35–45). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp s. 5–6). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp s. 3/I, PeVL 62/2010 vp s. 3–4 ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).”

Viranomaisten yhteistyöhön ja tietojen luovuttamiseen liittyen Huhtanen toteaa seuraavaa:

”Hallintolain 10 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisten yhteistyöstä. Kysymys on yhteistyöstä, jota viranomaiset harjoittavat ”toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa”. Pykälällä ei ole nähdäkseen mahdollista perustella salassa pidettävien tietojen luovuttamista tai saamista viranomaisten välillä.”

Kun kyse on viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja ja tähän oikeuteen kohdistuvista rajoituksista, voi viitata edellä perustuslain 10 §:stä ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevasta lausunkäytännöstä esitettyyn.

Toimeentulotukitietojen arkaluonteisuutta voi perustella sillä, että tuki on perustuslain 19 §:n 1 momenttiin kiinnittyvä tuki, joka edellyttää tarveharkintaa ja pitkälle menevää asiakkaan yksityiselämään koskevien tietojen antamista tuen saannin edellytysten selvittämiseksi. Tästä syystä työryhmä toteaa, että säädettäessä toimeentulotukeen liittyvien tietojen luovuttamisesta viranomaiselta toiselle, tulee sääntelyn olla tarkkaa ja luovuttamisen perusteiden hyvin perusteltuja.

5.2.4 Perusosan alentaminen ja sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittaminen

Sosiaalityöntekijän tapaamista koskevista ehdotuksista ja perusosan alentamiseen liittyen Huhtanen toteaa lausunnossaan seuraavaa:

”Toimeentulotuen saamiselle voidaan asettaa edellytyksiä, jotka ovat perusteltuja tuen tarkoituksen kannalta. Koska kyse on perusoikeutta konkretisoivasta etuudesta, edellytyksistä on säädettävä mahdollisimman tarkasti laissa (vrt. esim. ”pitkittynyt tuen saanti”). Soveltamistilanteessa tuen myöntämisen tulee tapahtua oikeusharkintaa käyttäen, eli edellytysten arviointiin ei saa sisältyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Edellytyksistä säädettäessä tulee varmistaa, ettei lakia sovellettaessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita (PeVL 31/1997 vp). Perusoikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon kuuluu kaikille. Siihen liittyvän etuuden saamisenedellytyksiä ei voida säätää sellaisiksi, että niiden soveltaminen uhkaisi käytännössä vaarantaa oikeuden toteutumisen yksittäisen henkilön tai henkilöryhmän kohdalla. Saamisenedellytysten eriyttäminen laissa hakijan iän perusteella merkitsee perustuslain kieltämää syrjintää iän perusteella (PL 6 § 2 mom.), jollei eriyttämistä kyetä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Jos esimerkiksi sosiaalityöntekijän tapaaminen säädettäisiin

tuen saamisen edellytykseksi silloin, kun hakija on tietynikäinen henkilö, tämä vaatisi vakuuttavia perusteluja sen tueksi, että vaatimus käytännössä edistää hakijan itsestä selviytymistä eikä vaaranna hänen oikeuttaan ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan. Säädetävä ikäraja olisi perusteltava lisäksi erikseen. Perusteluvollisuus korostuu, koska kyse on perustuslain tarkoittamasta viimesijaisesta turvasta. Se tuskin täytyisi, jos vaatimuksella sosiaalityöntekijän tapaamisesta ei kyettäisi osoittamaan olevan muuta kuin symbolista merkitystä.”

Jos sosiaalihuollon lausunto asetettaisiin perusosan alentamisen ehdoksi, lausunnon hankkimista ei voisi edellä kerrotusta syystä asettaa asiakkaan, vaan viranomaisen vastuulle. Lisäksi on varmistettava, että tästä ei aiheudu viivettä asian käsittelylle.

Työryhmä toteaa, että perusosan alentaminen on liitetty asiakkaan työllistymisen edistämiseen liittyviin velvoitteisiin ja niiden toteuttamatta jättämiseen. Mikäli haluttaisiin kytkeä alentaminen muihin perusteisiin, merkitsisi se merkittävää muutosta nykyiseen lakiin ja periaatteisiin.

6 Toimeentulotuen kehittämisen suuntaviivat

6.1 Työryhmän linjauksia koskevat rajaukset

Osa toimeentulokijärjestelmään liittyvistä ongelmista on sellaisia, joita ei voida ratkaista pelkästään toimeentulokilainsäädäntöä kehittämällä.

Jos henkilö ei pysty kattamaan välttämättömäksi katsottavia menoja palkkatuloillaan tai ensisijaisten etuuksien avulla, toimeentulotuen avulla huolehditaan siitä, että perustuslain takaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuu. Jaksossa 2.3 todettiin, että reilu neljännes toimeentulotuen saajista saa tukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden aikana. Toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö syntyy pääasiassa ensisijaisten etuuksien aukoista (tulottomat) ja matalasta tasosta suhteessa asumismenoihin ja toimeentulotuen perusosaan (etuuksien päällekkäisyys). Ilman asumismenoja perusturvan varassa elävälle kotitaloudelle ei lähtökohdaisesti synny oikeutta toimeentulotukeen. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneita vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä on noin 10 000. Ilman ensisijaisia etuuksia ovat erityisesti nuoret, joille ei ole syntynyt oikeutta työttömyysturvaan sekä työttömät, jotka ovat menettäneet oikeutensa työttömyysturvaan sanktion tai muun työttömyysturvan ehtoihin liittyvän syyn vuoksi.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa toimeentulotuen muodostumista perusturvaa (eli ensisijaisia etuuksia) säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi on pidettävä ongelmallisena kehityssuuntana. Jos kehityssuuntaa halutaan muuttaa, uudistamisen painopisteen tulisi olla perustoimeentuloa turvaavissa ensisijaisissa etuuksissa. Huomio on tällöin kohdistettava niihin seikkoihin, jotka aiheuttavat toimeentulotuen muodostumista ensisijaisia etuuksia täydentäväksi etuudeksi. Toimeentulotuen käyttöä tarkastelemalla voidaankin löytää muissa järjestelmissä ne kohdat, mihin kehittäminen kannattaisi kohdistaa.

Kohtuuhintainen asuntotarjonta, mahdollisuudet ansaita omalla työllään sekä kattavat ensisijaiset tukimuodot ovat keinoja, joihin vaikuttamalla voidaan vähentää toimeentulotuen tarvetta. Näihin vaikuttamalla voitaisiin tosiasiasa vahvistaa toimeentulotuen viimesijaista ja tilapäistä luonnetta ja korostaa toimeentulotuen sosiaalihuollon roolia niiden asiakkaiden kohdalla, jotka edelleen tarvitsisivat viimesijaista tukea muusta

syystä kuin vain taloudellisen tuen tarpeeseen. Työryhmä kiinnittääkin huomiota siihen, että sosiaaliturvakomitean työssä ja muussa valmistelussa pyrittäisiin tekemään sellaisia uudistuksia, joiden avulla vähennetään tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Velvollisuus huolehtia omasta toimeentulostaan ja velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ovat toimeentulotukeen liitettyjä velvollisuuksia. Mikäli henkilö ei ole työkyvyttömyyseläkelainsäädännön tarkoittamalla tavalla työkyvytön, mutta hänen toimintakykynsä on puutteellinen (esimerkiksi päihde- ja moninaisten ongelmien vuoksi), tulisi kehittää työ- ja toimintakyvyn arviointia, hoitoon pääsyä, kuntoutusmahdollisuuksia ja muita yksilöä tukevia palveluita. Myös vaikeudet työllistyä tulisi huomioida asiakkaan tilanteen taustalla. Vaikuttamalla asiakkaan työllistymiseen esimerkiksi työllistymistä edistävien palveluiden avulla, voidaan parantaa työttömyyden takia toimeentulotukea saavien ihmisten asemaa. Tässä työryhmässä nämä kysymykset eivät ole olleet huomion kohteena, mutta työryhmä korostaa, että muissa yhteyksiä tulisi pitää mielessä yhteys toimeentulotukeen.

Työryhmän työssä on ollut usein esillä sosiaalihuollon ja sosiaalityön rooli toimeentulotukiasiakkaiden tukemisessa. Perusosan alentamista koskevassa keskustelussa on myös keskusteltu sosiaalihuollon roolista ja voisiko alentamiseen liittää esimerkiksi sosiaalityöntekijän tapaamisen. Perusosan alentamisen syynä on se, että henkilö on laiminlyönyt työllistymisen edistämiseen liittyvät velvollisuutensa laissa tarkoitetulla tavalla. Kuten jaksossa 2.1.3 on kerrottu, kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta ja kuinka perusosan alentamiselta voi välttyä osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin. Tässä prosessissa sosiaalihuollon ammattihenkilö on mukana.

Ajatus sosiaalityöntekijän tapaamisesta lähtee yleisemmästä tarpeesta tunnistaa ja arvioida enemmän tukea tarvitsevien tilanteet. Kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelman tarkoituksena on aktivoida pitkään työttömänä olevia kohti työelämää tai koulutusta. Siinä ei ole tavoitteena esimerkiksi yleinen huolenpito asiakkaasta tai tämän yleisen elämänlaadun parantaminen.

Sosiaalityöntekijän tapaamisedotuksessa taustalla on ajatus siitä, että sosiaalityöntekijällä olisi vaikutusta toimeentulotuen myöntämiseen ja asiakkaan pitämiseen sosiaalihuollon ammattilaisen seurannan ja tuen piirissä. Sosiaalityöntekijän tapaamisella on siis eri tavoite kuin asiakasta kohti työelämää aktivoivalla kuntouttavalla työtoiminnalla. Mikäli taas sosiaalityöntekijän tapaamisella haluttaisiin korvata perusosan alentaminen, tulisi käydä läpi, miten ehdotus sopii yhteen kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kanssa.

Kuntouttavan työtoiminnan ja toimeentulotuen väliseen yhteyteen liittyy kehittämistarpeita. Sosiaalihuollon ja eri viranomaisten välisen yhteistyön sekä kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä kysymyksiä työryhmällä ei ole ollut mahdollisuus käsitellä ja kehittää eteenpäin. Meneillään on hyvinvointialueiden toimeenpanon kehittämistyö ja myös työllisyyspalvelujen kehittämistyö on käynnissä. Työryhmän mielestä näissä yhteyksissä voisi jatkaa palveluiden kehittämistä ja yhteensovittamista ja huomioida myös toimeentulotuki.

Työryhmän tehtävä on tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena. Toimeentulotuen tulee uudistuneessa sosiaalihuollon rakenteessa toimia kiinteästi sosiaalityön välineenä ja osana sosiaalihuollon tuen ja palveluiden kokonaisuutta.

Työryhmä keskittyy työssään ehdotuksiin, jotka voidaan toteuttaa toimeentulotukilainsäädäntöön ilman kovin pitkäjäisiä jatkoselvittelyjä. Toimeentulotukeen vaikuttava kehittäminen jatkuu myöhemminkin muiden kehittämishankkeiden yhteydessä.

6.2 Työryhmän ehdotusten tavoitteet

Työryhmän ehdotuksissa tähdätään asiakkaan aseman parantamiseen. Esimerkiksi viranomaisten päällekkäinen tai epäselvä toimivalta voi vaikuttaa siihen, että asiakas kokee asemansa epäselväksi eivätkä hänen oikeutensa toteudu täysimääräisinä. Siksi myös toimeenpanevien viranomaisten toimivaltakysymykset tai tuen hakemiseen liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä asiakkaan näkökulmasta.

Työryhmän keskeiseksi tehtäväksi on muodostunut tarve selkeyttää perustoimeentulotuen roolia ja siihen liittyvää harkintaa sekä perustoimeentulotuen kytkentää sosiaalihuoltoon. Myös koko toimeentulotukijärjestelmän rooli on kaivannut selkeyttämistä. Toimeentulotuki saatetaan käsittää julkisessa keskustelussa⁵¹ hyvin eri tavoin. Toimeentulotuki voidaan ymmärtää näkökulmasta riippuen joko suppeammassa tai laajemmassa merkityksessä. Tämän vuoksi olisi hyvä määritellä, mitä toimeentulotuella tarkoitetaan ja millaiseksi sen halutaan kehittyvän.

⁵¹ Tässä viitataan esimerkiksi sosiaaliturvakomitean yhteydessä käytyyn keskusteluun toimeentulotuesta. Toimeentulotukea esitetään myös eri viranomaisten toimesta ratkaisuksi erilaisiin ongelmiin ilman, että välttämättä tarkkaan tiedetään toimeentulotuen tavoitteita ja asemaa lainsäädännössä.

Osa käsittää toimeentulotuen puhtaammin rahasuoritteeksi, jolla saatetaan kyllä ymmärtää olevan yhteys sosiaalihuoltoon, mutta se on enemmänkin tuen taustalla. Tämän näkemyksen mukaan toimeentulotuessa on kyse lähinnä raha-asian ratkaisusta hakemuksessa esitettyjen taloudellisten faktojen perusteella. Osa taas näkee toimeentulotuen laajemmasta näkökulmasta käsittäen sen kiinteäksi osaksi sosiaalihuollon kokonaisuutta, josta raha-asiaa ei voi irrottaa erilleen ja johon liittyy laajaa tapauskohtaista harkintaa ja muutakin asiakasta koskevaa tukea ja seuranta.

Tästä näkökulmasta voi olla epäselvää, onko Kelaan siirretty vain edellä mainittu rahamääräisen suoritteen hoito vaiko samalla jotain muutakin sosiaalihuoltoon kytkeytyvää asiakkaan asian hoitoa. Lainsäädännön perusteella vastaus kysymykseen ei ole täysin selvä. Toimeentulotukilain 1 §:ssä todetaan toimeentulotuen olevan sosiaalihuoltoon kuuluva tuki, mutta toisaalta tuen hakeminen ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta eikä Kelaa voida pitää sosiaalihuollon toimijana. Nyt tulisikin selkeyttää, mitä toimeentulotuen halutaan jatkossa olevan.

Toimeentulotuen sisältöön voidaan liittää myös sosiaalityön kehittäminen ja miten sen halutaan etenevän, mutta tätä kehittämistä pohditaan eri yhteydessä.

Kun pohditaan toimeentulotuen roolia, viitataan usein siihen, kuinka ennen Kela-siirtoa etuuskäsittely oli osassa kuntia organisoitu erilliseen etuusyksikköön. Niissä tuen käsittely oli melko teknistä raha-asian hoitoa ilman erityisempää sosiaalihuollollista harkintaa. Etuuskäsittelyssä kyse on kuitenkin ollut sosiaalihuollon sisällä tapahtuneesta asioiden sisäisestä organisoitavasta. Toimeentulotuki oli koko ajan sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen vastuulla olevaa sosiaalihuollon päätöksentekoa, jossa toimeentulotuki on tarvittaessa ollut palautettavissa sosiaalityöntekijän harkittavaksi, jos asiakkaan tilanne sitä vaatii.

Nykyistä perustoimeentulotukea ei voida enää organisatorisesti rinnastaa sosiaalihuollon alaiseen etuuskäsittelyyn, vaan kyse on tuesta itsenäisesti toimivan Kelan toimivallassa. Siksi Kelan vastuulla olevan perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon välinen suhde kaipaa tarkempaa määrittelyä ja tuen asemaa onkin nyt tarve selkeyttää.

Perustoimeentulotuen asema on jäänyt epäselväksi osin siksi, että Kela-siirrolle asetetut tavoitteet olivat sisäisesti ristiriitaisia. Eduskunta korosti toimeentulotuen viimesijaista sosiaalihuollollista luonnetta ja kuinka tuki toimii sosiaalityön välineenä, vaikka perustoimeentulotuki siirrettiin Kelan vastuulle. Uudistusta perusteltiin yhdenvertaisuudella, joka toteutuu Kelassa, kun tukea myönnetään valtakunnallisesti yhdenvertaisin perustein. Toisaalta on osoittautunut, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei ole aina toteutunut ja perustoimeentulotuen myöntäminen edellyttäisi enemmän tapauskohtaista harkintaa.

Yksinkertaistetusti kyse on siitä, tulisiko toimeentulotuen kokonaisuutena olla sosiaali-
huollon kiinteä osa vai tulisiko vahvistaa, että perustoimeentulotuki on enemmänkin
rahamääräinen suorite, jonka ei tarvitse olla organisoitu tiiviisti kiinni sosiaali-
huoltoon ja tukea kehitetään tältä pohjalta.

Toimeentulotuen kehittyminen monissa tapauksissa perusturvan pysyväisluonteiseksi
jatkeeksi monimutkaistaa tuen tosiasiallista roolia, kun toisaalta toimeentulotuki on so-
siaali-
huoltoon kytkeytyvä vahvasti tarveharkintainen, tilapäiseksi tarkoitettu ja viimesi-
jainen tuki ja toisaalta se toimii perusturvaa täydentävässä roolissa jonka myöntää
Kela. Kelan harkinta sosiaaliavustuksissa ja -vakuutusetuksissa on erilaista kuin toi-
meentulotuessa käytettävä harkinta.

Tilannetta selkeyttäisi, jos toimeentulotukea kehitettäisiin selkeästi jompaankumpaan
suuntaan. Työryhmä ei ole ottamassa tähän asiaan kantaa, vaan on päätynyt teke-
mään sellaisia ehdotuksia, jotka ovat mahdollisia toteuttaa ilman pidempää jatkoselvit-
telyä.

Tehtävät ehdotukset kehittävät toimeentulotukea asiakkaan kannalta parempaan
suuntaan eivätkä sulje pois myöhempiä kehittämissivaihtoehtoja. Meneillään on isoja
rakenteellisia uudistuksia, jotka vaikuttavat myös toimeentulotukeen. Myöhemmissä
vaiheissa voidaan jatkaa toimeentulotuen roolin syventämistä ja edelleen kehittä-
mistä.

Työryhmän tekemät ehdotukset pohjautuvat siihen, että perustoimeentulotuki pysyy
Kelan vastuulla, mutta Kelan harkintaa hieman laajennetaan ja yhteyttä sosiaali-
huoltoon parannetaan. Ehdotuksissa perustoimeentulotuki jää sosiaali-
huollosta organisa-
torisesti irrallisen rahamääräisen tuen rooliin. Tämä johtuu siitä, että työryhmän näke-
myksen mukaan Kelan myöntämästä perustoimeentulotuesta ei voida ainakaan kovin
helposti tehdä sosiaali-
huollon kiinteää osaa ja sen toteuttamasta harkinnasta sosiaali-
huollon harkintaa. Jos tällaista muutosta haluttaisiin, olisi sosiaali-
huollon rakenteet
muutettava perusteellisesti ja Kelasta tehtävä sosiaali-
huollosta vastaava laitos. Jos
muut selvitykset osoittavat, että asiakkaan yhdenvertaisen aseman toteuttaminen tai
muut tekijät edellyttäisivät toimeentulotuen integroimista sosiaali-
huollon päätöksente-
koon, asiaan voidaan palata myöhemmin.

6.3 Työryhmän ehdotuksia koskevia perusteluita

Työryhmän ehdotuksista osa tähtää lainsäädännön muutoksiin, osassa kehitetään toimeenpanoa ja osassa on kyse selvityksiä vaativista kysymyksistä tai ehdotuksista, jotka tulisi ottaa huomioon muussa yhteydessä. Lainsäädäntöehdotuksista on erotettu oma kokonaisuutensa, jossa ehdotukset liittyvät tietojenvaihdon parantamiseen. Tässä jaksossa tuodaan esiin lainsäädännön muutoksiin tähtäävien esitysten perusteluita.

6.3.1 Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset

Lainsäädäntömuutoksista keskeinen tavoite on selkeyttää perustoimeentulotuen asemaa sosiaalihuollossa. Toimeentulotuen aseman selkeyttäminen tässä suhteessa edellyttää, että sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltuminen perustoimeentulotukeen käydään läpi ja otetaan tarvittavat säännökset toimeentulotukilakiin joko erillisin säännöksin tai selkeiden viittaussäännösten muodossa. Näin perustoimeentulotuen päätöksenteko saadaan kytkettyä laajemmin toimeentulotuen 1 §:ssä ilmeneviin yleisempiin tuen tavoitteisiin. Sosiaalihuollon oikeusperiaatteita ja hyvän hallinnon periaatteita on tässä yhteydessä käytävä vielä tarkemmin läpi. Sosiaalihuollon lainsäädännöstä on kuvaus jaksossa 2.2.1. Oikeusperiaatteet ovat lähellä toisiaan, mutta sosiaalihuollon luonteesta johtuu, että siinä mennään asiakkaan edunvalvonnassa pidemmälle kuin hyvän hallinnon periaatteissa. Sosiaalihuollon on tarkoitus tukea myös haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita ja tämän johdosta asiakkaalla on esimerkiksi oikeus saada selvitys eri toimenpidevaihteista. Asiasta säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ssä. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Perustoimeentulotuen nykyisen myöntämisharkinnan perusteita on myös tarve selkeyttää lainsäädännössä tätä taustaa vasten. Jo tälläkin hetkellä toimeentulotukeen liittyy yksilökohtaista harkintaa, mutta käytännössä harkinnan käyttö perustoimeentulotuessa on jäänyt epäselväksi. Sen vuoksi on tarve selkeyttää, millaista harkintaa ja missä tilanteissa perustoimeentulotukeen voidaan liittää.

Toimeentulotukilain 6 §:ssä säädetään toimeentulotuen määräytymisestä seuraavaa: ”Toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.” Tässä säädetään toimeentulotuen laskelmasta. Laskelma on hyvin keskeinen toimeentulotuen harkinnassa ja sen vuoksi työryhmä pitää tarpeellisena, että laskelmasta säädettäisiin nykyistä tarkemmin myös laissa. Myös toimeentulotuen määräytymisaikaan ja tulojen huomioimiseen tilanteessa, jossa tulot eivät ole etukäteen tiedossa työryhmä esittää tarkennusta. Kyse on niin sanotusta tulojen vyörytyksestä, josta säädetään toimeentulotukilain 15 §:ssä. Työryhmän mielestä kaikkia tulolajeja tulisi kohdella tässä samalla tavalla ja lisäksi tulisi selkeyttää myös huomioon otettavien tulojen kohtuullisuusharkinnan perusteita.

Sosiaalihuollon näkemysten huomioimista on pidetty tärkeänä niiden henkilöiden asioiden käsittelyssä, jotka ovat sosiaalihuollon asiakkaita. Jotta asiakkaiden tilannetta koskevat sosiaalihuollon näkemykset tulisivat huomioiduksi nykyistä paremmin myös perustoimeentulotukea koskevassa harkinnassa, työryhmä esittää sosiaalihuollon lausunnosta säätämistä perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvän harkinnan tueksi. Sosiaalihuollon lausunto tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi, josta poikkeamiseen pitäisi olla selkeä syy.

6.3.2 Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset

Yksi keskeinen toimeentulotukeen liittyvä kehittämistä vaativa osa-alue on tietojen vaihdon parantaminen kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) ja Kelan välillä. Puutteena on ollut mahdollisuus välittää kunnasta sosiaalihuollon näkemyksiä ja tietoja Kelaan perustoimeentulotuen käsittelyä varten oma-aloitteisesti ilman erillistä pyyntöä. Työryhmä on tunnistanut tilanteita, joissa tietojenvaihtoa voidaan lisätä ja sen tarpeellisuus pystytään myös perustelemaan ja säätämään laissa riittävän täsmällisesti.

Keskeisenä ehdotuksena esitetään käytäntöä, jonka mukaan kunta (jatkossa hyvinvointialue) voisi laatia lausunnon sosiaalihuollon asiakkaana olevan henkilön perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvän harkinnan tueksi ilman erillistä Kelan tekemää lausuntopyyntöä. Kelan tulisi huomioida sosiaalihuollon mahdollisesti laatima lausunto päätöksenteossa.

Sääntelyn tulisi tarkkarajaisesti tunnistaa ne tiedot, jotka sosiaalihuolto voisi osana edellä mainittua lausuntoa välittää Kelan hyödynnettäväksi ja sitoa tiedon luovutus tarpeellisuuskriteeriin. Lausunto voisi olla rakenteinen, eli se voisi muodostua kansalli-

sesti määriteltyjen sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen ja niihin liittyvien kirjaamisohjeiden pohjalta. Edellä kuvatun kaltainen sääntely loisi pohjan toiminnallisen integraation edistämiseksi Kelan ja kuntien välillä. Vaikuttava toimeenpano edellyttäisi kuitenkin myös säädöksen mahdollistamien tiedonhallinnan ratkaisujen kehittämistä.

Tietojenvaihdon taustalla vaikuttaa kahden viranomaisen tehtäviin ja toimivallanjakoon liittyvät kysymykset sekä tietojen vaihdon periaatteet. Kun kyseessä on yhteisen asiakkaan asian hoitaminen, voisi ajatella olevan tarpeen jakaa asiakasta koskevaa tietoa puolin ja toisin vapaasti ja nykyaikaisesti teknisten käyttöyhteyksien kautta. Yhteisen asiakassuunnitelman tekeminen ja kaiken toimeentulotukeen liittyvän tiedon jakaminen on esitetty toiveena myös työryhmän työssä erityisesti toimeenpanoa edustavien asiantuntijoiden puolelta.

Nykyisellään lainsäädäntö mahdollistaa välttämättömän tiedon jakamisen puolin ja toisin toisen viranomaisen pyynnöstä. Tiedon jakamiseen on Kelasta kuntaan käytettävissä myös tekninen käyttöyhteys eli Kelmu. Kuntien sosiaalihuollosta oma-aloitteinen tiedonantaminen on mahdollista rajatusti tilanteissa, joissa asiakkaan perusosan alentamisen kohtuullisuutta harkitaan. Toimeenpanijoiden toiveena on ollut lisätä oma-aloitteista tiedonantaja kunnan sosiaalihuollosta Kelaan asiakkaan palvelun joustavoittamiseksi ja lisäksi toiveena on ollut saada tiedonvaihdosta teknisesti joustavampaa. Nykyisellään Kela saa puhelimitse pyydettyä hakemuksen käsittelyn kannalta välttämättömät tiedot sosiaalihuollosta, mutta asiakkaan asiaa tuntevan yksittäisen työntekijän tavoittaminen on käytännössä haasteellista.

Tietojen vaihtoon liittyy kahdentasoisia kysymyksiä, joista osa on ratkaistavissa lainsäädännöllä ja osaan tarvitaan myös tiedonhallinnan järjestelmien kehittämistä. Sosiaalihuollon tiedonhallinnan kehittämisessä Kanta-palvelut ovat keskeisessä roolissa. Sosiaalihuollon tiedon kirjaaminen tulevaisuudessa Kantaan on pitkän kehitysprosessin jälkeen tulossa mahdolliseksi. Kantaan liittymistä on ennakoitu myös Kela-siirtoa tehdessä. Toimeentulotukilain 18 f §:ssä säädetään, että Kela liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisten valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi toimeentulotukijärjestelmän tuottamien tietojen osalta.

Kelan rooli sosiaalihuollon toimintakentällä ei ole täysin selkeä. Sama ristiriitaisuus vaikuttaa myös tietojenvaihdosta säädettäessä. Toimeentulotukilain mukaan Kela soveltaa sosiaalihuollon lainsäädäntöä vain rajatusti, eikä perustoimeentulotuen hakeminen aloita sosiaalihuollon asiakkuutta. Lisäksi Kela vastaa itsenäisesti perustoimeentulotuen myöntämisestä ja sosiaalihuollon rooli on ainoastaan tukea päätöksentekoa sosiaalihuollon näkemyksellä lausunnolla silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi. Kelan asiakkaan asema ei ole sama kuin sosiaalihuollon asiakkaan asema.

Myös tietojen vaihdon kannalta onkin hankala nähdä, miten Kela voisi rinnastua Kanta-käyttäjänä sosiaalihuollon toteuttajiin olematta sosiaalihuollon toimija ja siten toimia täysivaltaisena Kanta-tiedon tallentajana ja käyttäjänä. Tässä vaiheessa Kelan ja kuntien sosiaalihuollon tietojen vaihdossa lähtökohtana on, että Kela on sosiaalihuollon ulkopuolinen toimija. Tietojen vaihto on mahdollista joko nykyisten järjestelmien kehittämisen kautta tai siten, että Kantaan tulevan välityspalvelimen kautta välitetään tieto Kannasta Kelaan.

Toimeentulotuessa käsiteltävä tieto on arkaluonteista ja salassapidettävää tietoa. Tämä perustuu siihen, että viimesijaiseen turvaan sisältyvä tapauskohtainen tarveharkinta merkitsee hakijan tuloihin ja menoihin kohdistuvaa yksityiskohtaista arviointia ja valvontaa, jolla puututaan yleensä hakijan yksityiselämän suojaan. Jaettaessa tietoa, salassapito tulee nimenomaisesti murtaa. Pelkkä yhteistyövelvoite ei oikeuta salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen tai saamiseen. Jos tavoitellaan, että luovutetaan välttämättömiä tietoja, niihin liittyy vaatimus pyynnöstä tiedonsaannin edellytyksenä. Jos luovutetaan tarpeellisia tietoja, voitaisiin tiedot toimittaa oma-aloitteisesti Kelan käsitellessä hakemusta, jos tarkoitetut tietosisällöt on pystytty luettelemaan laissa täsmällisesti.

Tietyiltä osin tarpeellisten tietojen määrittely on melko helppoa, jos kyseessä on asiakirja, joka on jo valmiiksi tarkkarajainen, kuten vaikka täydentävän toimeentulotuen päätös. Enemmän määrittelytyötä tarvitaan sen suhteen, miten saadaan sosiaalityön lausunnosta sellainen, että se tukee Kelan toimijoita työssä oikea-aikaisesti, eikä aiheuta turhaa lisätyötä kunnan sosiaalihuollon työprosessiin. Lisäksi tiedon tulisi olla luotettavaa, eli kuvata asiakkaan tilannetta esimerkiksi ajallisesti oikein.

Työryhmä ehdottaa, että kunnasta voidaan luovuttaa Kelalle tarvittavat tarkemmin määriteltävät tiedot. Tämä parantaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja auttaa kehittämään myös muuta yhteistyötä. Tiedonvaihdon sujuvoittamisella on heijastusvaikutuksia myös perusosan alentamisen prosessin kehittämiseen, kun alentamisharkinnassa voidaan hyödyntää niitä tietoja, joita sosiaalihuollon asiakkaiden osalta on Kelan käytössä.

Henkilötietojen käsittelyn (mm. sen luovuttamisen viranomaiselta toiselle) täytyy perustua lakiin tai muuhun yleisen tietosuojasetuksen mukaiseen käsittelyperusteeseen. Käsittelyn on myös oltava oikeasuhtaista suhteessa käyttötarkoitukseen. Lisäksi tietojen käsittelyn tulee mukautua yleisen tietosuojasetuksen mukaisiin periaatteisiin, kuten tiedonkäsittelyn rajaaminen välttämättömään.

Toimeentulotukilaki (1412/1997) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) mahdollistavat välttämättömän tiedon jakamisen kuntien ja Kelan välillä. Toimeentulotukilain 18 a §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus

saada kunnan sosiaalihuollon viranomaiselta pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät kunnan sosiaalihuollon viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset. Vastaavasti kunnan sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada pyynnöstä Kansaneläkelaitokselta toimeentulotuen hoitamiseksi välttämättömät tiedot säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n 1 momentissa.

Kuntien sosiaalihuollolla on lisäksi velvoite oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen salassapitosäännösten estämättä tietyissä tilanteissa, joissa harkitaan asiakkaan perusosan alentamisen kohtuullisuutta. Työryhmän työskentelyn yhteydessä on esitetty toiveita oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen lisäämisestä asiakkaan palvelun joustavoittamiseksi. Lisäksi on toivottu nykyistä parempia teknisiä ratkaisuja tiedon välittämiseksi. Nykyisin tieto kulkeutuu Kelasta kuntaan Etuustietopalvelun (Kelmu-järjestelmä) avulla. Vastaavaa tietojärjestelmään perustuvaa tiedonvälitysyhteyttä ei toistaiseksi ole kehitetty kunnasta Kelaan kulkeutuvien tietojen osalta. Kela pyytääkin hakemuksen käsittelyn kannalta välttämättömiä tietoja usein puhelimitse. Ongelmana on, että asiakkaan asiaa tuntevan yksittäisen työntekijän tavoittaminen on käytännössä haasteellista.

Lyhyellä aikavälillä tietojen vaihtoa Kelan ja kuntien välillä tulisi edistää nykyisen Kelmu-järjestelmän tai sitä vastaavan järjestelmän avulla. Pidemmällä aikavälillä sosiaalihuollosta Kelaan välitettävien tietojen siirtyminen olisi ratkaistavissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (asiakastietolaki) määrittelemien Kanta-palvelujen (sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto) avulla. Kela voisi saada sosiaalihuollon laatiman lausunnon Kanta-palveluihin lukeutuvan kysely- ja välityspalvelun kautta. Tämä edellyttää kuitenkin sosiaalihuollon asiakastiedon arkiston tietosisältöjen sekä käyttöönottojen kehittymistä tulevina vuosina. Lisäksi edellytyksenä on yllä esitetyn lausunnotmenettelyn mukaisten tietosisältöjen määrittely osaksi kansallisia tietorakenteita ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja.

Nykyinen toimeentulotukilain 18 f §, joka koskee Kelan liittymistä Kanta-palvelujen käyttäjäksi, voitaisiin kumota, koska uudistetun asiakastietolain perusteella Kelalla olisi oikeus saada tiedot kysely- ja välityspalvelun avulla ilman varsinaista Kanta-liittymistä. Lakisääteinen tiedon luovutus voidaan sitoa välttämättömyyskriteeriin, jolloin luovuttavan tahon vastuulla on tapauskohtaisesti harkita luovutettavien tietojen välttämättömyyttä. Usein luovutusta edeltää myös erillinen pyyntö saada tietoja. Sen sijaan, kun tiedot sidotaan säädöksessä tarpeellisuuskriteeriin, voidaan tietoja luovuttaa ilman erillistä harkintaa. Edellytyksenä on se, että tarpeelliset tiedot on yksilöity säädöksessä tyhjentävästi. Kun luovutettavat tiedot on tarkkarajaisesti määritelty, voidaan luovutus toteuttaa ilman pyyntöjä ja harkintaa, esimerkiksi teknisten rajapintojen välityksellä.

6.3.3 Tuen toimeenpanoon ja hakemusmenettelyyn liittyvät ehdotukset

Tuen toimeenpanoa ja hakemismenettelyä koskevia säännöksiä on myös tarve tämentää. Toimeentulotuen kohdalla erityistä huomiota on kiinnitettävä erityisryhmien tarpeisiin, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisten asiointivaihtoehtojen tarjoamista. Tärkeä merkitys on myös neuvonnalla, ohjauksella ja tiedottamisella. Asioinnista ja siinä noudatettavista menettelyistä on syytä säätää kohtalaisen tarkasti laissa kuitenkin niin, että menettelyihin jää myös tapauskohtaisesti sovellettavaa joustavuutta.

Toimeentulotukiasioita koskevan toimivallan jakautumisesta Kelan ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) kesken sekä tuen viimesijaisuudesta seuraa, että toimeentulotukiasioilla on hyvin paljon laajoja kytkentöjä erilaisiin muihin palveluihin ja etuuksiin. Työryhmä esittää, että toimeentulotukilaissa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimestä tai neuvottelukunnasta. Sen tarkoituksena on käydä keskustelua toimeentulotukeen liittyvistä viranomaisten välisistä yhteistyökysymyksistä, periaatteellisista tulkinta-asioista sekä edistää toimeentulotukiasioita koskevaa kehittämistä. Yhteistyön tavoitteena on havaita tilanteet, joissa toimeentulotukijärjestelmään nähden ensisijaiset järjestelmät voisivat toimia tehokkaammin ja niin, ettei viimesijainen toimeentulotukijärjestelmä joutuisi epätarkoituksenmukaisella tavalla paikkaamaan muiden järjestelmien puutteita. Tämä parantaisi myös asiakkaan asemaa. Samalla selkeytetään myös toimeentulotukea koskevien suositusten ja ohjeiden merkitystä ja asemaa eli mm. sitä, kuka niitä antaa ja mistä asioista.

Työryhmän mielestä asiakkaan aseman parantamiseksi toimeentulotuen toimeenpanon kehittämistä tulee jatkaa. Toimeenpanossa on tärkeää edistää Kelan ja kuntien yhteistyöhön kehitettyjen hyvien toimintamallien käyttöä. Niissä on pystytty parantamaan enemmän tukea tarvitsevien asiakkaiden yksilöllistä palvelua. Toimeenpanossa olisi syytä myös lisätä asiakkaille tiedottamista, neuvontaa ja ohjaamista sekä palvelupisteiden saavutettavuutta. Tietojenvaihtoon esitetyt muutokset edellyttävät, että tietojärjestelmiä kehitetään.

Myös yleistä toimeentulotukijärjestelmän ohjausta ja siihen liittyvää tiedottamista ja osaamisen kehittämistä on syytä parantaa. Viranomaisten välisten tietojenvaihtoa ja yhteistyötä koskevien säännösten todellinen liikkumavara ei ole aina toimeenpanijoille täysin selvä. Sen vuoksi on tarve lisätä säännöksistä ja niiden tulkinnasta tiedottamista ja asiassa olisi syytä myös järjestää koulutusta ja panostaa osaamisen kehittämiseen. Ministeriöllä ja mahdollisella perustettavalla yhteistyöelimellä on tärkeä roolinsa järjestelmän kehittämistä koskevissa kysymyksissä.

6.4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työryhmän ehdotusten vaikutuksia ei ole aikataulusyistä voitu arvioida. Työryhmän työn päätyttyä valmistelu jatkuu virkatyönä ja ehdotusten vaikutusten arviointi tehdään siinä vaiheessa. Työryhmän välikatsausvaiheessa oli esillä toimeenpanon eri vaihtoehdot ja tuen sisällön kehittämissuunnat, sen havainnollistamiseksi millaisia vaihtoehtoja teoriassa voisi olla olemassa ja millaista valmistelua eri vaihtoehdot mahdollisesti vaatisivat.

Toimeentulotuki perustuu nyt malliin, jossa kaksi viranomaista toimeenpanee yhtä tukea. Nykyisin siis perustoimeentulotuki on välillisesti osa sosiaalihuoltoa ja sosiaalihuollon vastuulla on täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki.

Toinen vaihtoehto teoreettisessa tarkastelussa olisi se, että kaksi viranomaista toimeenpanee kahta erillistä tukea. Tämä tarkoittaisi sitä, että perustoimeentulotuki irrotettaisiin kokonaan sosiaalihuollon kytkennästään ja siitä tehtäisiin perusturvaetus tai niiden osa, josta vastaisi Kela. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta muodostettaisiin harkinnanvarainen toimeentulotuki, josta vastaisi sosiaalihuolto.

Kolmas vaihtoehto olisi se, että yksi viranomainen toimeenpanee yhtä tukea. Toimeentulotuki olisi hyvinvointialueiden sosiaalihuollon vastuulla kokonaan. Etuusjärjestelmää kehitetään myös, mutta erikseen.

Näihin kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy erilaisia selviteltäviä kysymyksiä sekä lainsäädännössä tuen sisältöön ja prosesseihin liittyviä kehittämistarpeita. Myös toimeenpanoon liittyy monenlaisia resurssi- ja käytännön kysymyksiä.

Edellä oleviin kolmeen vaihtoehtoon liittyy myös teoreettisia variaatioita, joissa toimeentulotukiasiakkaat jaettaisiin. Asiakkaat voisi näissä hahmotelmissa jakaa joko Kelassa tai sosiaalihuollossa. Nykyisen toimeentulotuen toimeenpanosta kehitetyssä vaihtoehdossa Kela jakaisi asiakkaat Kelan päätettäväksi annetuilla kriteereillä niin, että osan asiakkaista asia siirtyy sosiaalihuollossa kokonaan ratkaistavaksi. Tässä vaihtoehdossa olisi kaksi viranomaista. Tavoitteena olisi ohjata enemmän tukea tarvitsevat asiakkaat sosiaalihuollon asiakkaiksi, joka ratkaisee toimeentulotukioikeuden kokonaan koko tuen osalta. Käytännössä järjestelmä tarkoittaisi kahta eri toimeentulotukea.

Tämä vaihtoehto on lähellä niitä ehdotuksia, joissa on ehdotettu että perustoimeentulotuen hakemisessa Kelasta edellytettäisiin sosiaalityöntekijän tapaamista sosiaalihuollossa. Tämä merkitsisi asian siirtymistä Kelasta sosiaalihuollon vastuulle, mikäli

ehdotus on tehty parantamaan asiakkaan asian hoitoa nimenomaan sosiaalihuollossa.

Yksi variaatio on, että asiakkaat jakaisi sosiaalihuolto. Tässä vaihtoehdossa on yksi viranomainen ja yksi tuki. Sosiaalihuolto jakaisi asiakkaat asiakkuuden perusteella niihin, joiden asia käsitellään yksinkertaisemmassa etuusprosessissa ja niihin, joiden asian käsittelyssä tarvitaan laajempaa sosiaalihuollon asiantuntemusta. Jos asiakkaiden jakaminen tapahtuisi sosiaalihuollon sisällä, kyse on vaihtoehdosta jossa toimeentulotuki kuuluu kokonaisuudessaan sosiaalihuollon vastuulle.

Sosiaalihuolto voisi jakaa asiakkaat myös sosiaalihuollon ja Kelan kesken. Kelaan voitaisiin ohjata kevyempää etuuskäsittelyä tarvitsevat. Kelan rooli voisi olla myös tuen tekninen maksaja. Myös tällöin ollaan siinä vaihtoehdossa, jossa toimeentulotuki kuuluisi kokonaan sosiaalihuollon vastuulle. Näitä vaihtoehtoja on osittain sivuttu toimeentulotukeen liittyvien periaatteellisten kysymysten arviointia koskevassa jaksossa 5.2 sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittamisen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen osalta. Tämän tyypisiin ehdotuksiin liittyy viranomaisten toimivallan jaon ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta monia ratkaistavia kysymyksiä. Työryhmä ei ole käsitellyt näitä vaihtoehtoja tai ottanut niihin varsinaisesti kantaa. Mikäli vaihtoehtoja haluttaisiin selvittää pidemmälle, tulisi vaikutuksia myöhemmin arvioida erikseen. Vaihtoehtojen avulla on enemmänkin haluttu kuvata sitä, kuinka moninaisia näkökohtia toimeentulotuen kehittämiseen liittyy ja kuinka moninaista selvitettävää vaihtoehtoihin liittyy.

7 Työryhmän ehdotukset

7.1 Lainsäädännön muutoksiin tähtäävät ehdotukset

Lainsäädännön muutoksilla tavoitellaan asiakkaan aseman parantamista. Tämä tapahtuu selkeyttämällä perustoimeentulotuen asemaa, kehittämällä perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyvää harkintaa, parantamalla viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä kehittämällä tuen hakumenettelyjä ja toimeenpanoa koskevia säännöksiä. Erikseen kohdassa 7.3 esitetään selvitettäväksi, voitaisiinko muiden perusmenojen piiriä mahdollisesti laajentaa.

7.1.1 Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset

Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltuminen

Työryhmä esittää, että asiakkaan aseman parantamiseksi selkeytetään, miten ja miltei osin perustoimeentulotukeen sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteita. Tehdään tarvittavat muutokset toimeentulotukilakiin. Periaatteilla on vaikutusta käytännön toimeenpanoon, jota koskevat ehdotukset ilmenevät kohdassa 6.2.

Perustoimeentulotuen myöntämisharkinta

Työryhmä esittää, että perustoimeentulotuen nykyisiä harkinnan perusteita selkeytetään lainsäädännössä.

Kela voisi käyttää harkintaa etuuskäsittelyprosessissa asiakkaan eduksi laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Harkinta ei tarkoittaisi rinnastaa Kelan harkintaa sosiaalihuollon lainsäädännön tapaiseen sosiaalialan ammattilaisen toteuttamaan harkintaan, vaan kyse olisi etuuskäsittelyssä tapahtuvasta mahdollisuudesta tilannekohtaiseen joustoon yhdenvertaisuutta kunnioittaen.

Siltä osin kun kyse on sosiaalihuollon asiakkaasta, joka hakee perustoimeentulotukea, lainsäädännössä tarkennetaan miten sosiaalihuollon lausunto tulisi huomioida asiakkaan perustoimeentulotukea koskevassa etuusprosessissa. Sosiaalihuollon lausunnosta on tarkemmat ehdotukset erikseen.

Toimeentulotuen määräytyminen ja laskelma

Työryhmä esittää, että toimeentulotukilaissa säädettäisiin laskelman merkityksestä ja tarkemmasta sisällöstä suhteessa päätöksentekoon perustoimeentulotuessa, täydentävässä toimeentulotuessa ja ehkäisevässä toimeentulotuessa.

- Laskelma on työväline arvioitaessa käytettävissä olevien tulojen ja laissa määriteltyjen menojen erotusta.
- Laskelman lopputuloksen lisäksi päätöksenteossa on huomioitava muitakin asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen liittyviä seikkoja.
- Toimeentulotuesta voidaan päättää myös ilman laskelmaa, mikäli se on tilanteen kiireellisyys ja asiakkaan kokonaistilanne huomioiden välttämätöntä.
- Laskelman tiedot siirtyvät Kelasta kuntaan kuten aikaisemminkin, mutta jatkossa pyritään varmistamaan myös kunnan/sosiaalihuollon päätöstiöiden siirtyminen Kelaan tarvittaessa.

Perustoimeentulotuessa käytettävän harkinnan perusta on laskelma, jonka lopputuloksen lisäksi Kelan tulee harkinnassaan ottaa huomioon lain 1 ja 2 pykälissä ilmenevät toimeentulotuen tavoitteet.

Toimeentulotuen määräytymisaika ja huomioon otettavat tulot

Työryhmä esittää täsmennystä toimeentulotuen määräytymisaikaa ja tulojen huomioidusta koskevaan säännökseen (15 §) sekä siihen liittyvään käytettävissä olevien tulojen kohtuullisuuden arviointiin.

- Jatkossa kaikkia tuloja, jotka eivät ole olleet tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä kohdellaan samalla tavoin.
- Tämä tarkoittaa sitä, että ansiotulon lisäksi myös sellainen etuus- tai muu tulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voitaisiin ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana. Takautuvan laskelman tekemisestä säädettäisiin selvemmin. Lainsäädännössä tai esityksen perusteluissa todetaan, että asiakasta on informoitava selkeästi eri yhteyksissä, että päätöksen jälkeen maksuun tulevat tulot huomioidaan.

- Tulojen jakamisen kohtuullisuutta arvioitaessa huomioidaan asiakkaan mahdollisuudet varautua tilanteeseen. Tässä huomioidaan, onko asiakkaalle kerrottu varautumisen velvollisuudesta, ovatko jaettavat tulot tai varat tosiasiassa hänen käytössään eli onko hän käyttänyt ne kokonaan tai osittain toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin sekä miten suurlta osin ne vastaisivat hänen kuukausittaista elatustaan. Jos asiakas esittää, että tulot tai varat on käytetty toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin, tulojen tai varojen huomioimista olisi tältä osin pidettävä kohtuuttomana.

Kelalle ehdotetaan mahdollisuutta myöntää tukea myös vähäisen kotitalouskohtaisen ylijäämän tilanteissa.

Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen

Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen perustoimeentulotukea koskevassa harkinnassa esitetään toteutettavaksi siten, että sosiaalihuolto voi laatia lausunnon sosiaalihuollon asiakkaana olevan asiakkaan perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvän harkinnan tueksi, joka Kelan tulisi huomioida päätöksenteossaan. Sosiaalihuollon asiakasprosessissa syntyvä tieto on pääsääntöisesti yksilökohtaista, mutta toimeentulotuen osalta tulisi voida yhdistää perheen eri jäsenten toimeentulotukiasiaan liittyvät tiedot perhekohtaiseksi. Laissa tai sen perusteluissa voitaisiin määritellä, että sosiaalihuollon lausunto tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi, josta poikkeamiseen pitäisi olla selkeä syy. Myös lausunnon yleisistä sisältövaatimuksista säädettäisiin.

- Lausunto voi muodostua etukäteen määritellyistä ja rakenteellisen kirjaamisen kautta yhdenmukaisesti kirjattavista tietoelementeistä, jotka ovat Kelan käytettävissä sen alkaessa käsitellä asiakkaan hakemusta.
- Toimivuuden edellytyksenä on riittävän selkeät säädökset sekä järjestelmän toiminnallisuuden linkittyminen sosiaalihuollon työprosessiin ja Kelan etuuskäsittelyn työn kulkuun.

7.1.2 Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset

Sosiaalihuollon oikeutta välittää tietoa Kelalle oma-aloitteisesti esitetään lisättäväksi. Tämä edellyttäisi tietojen luovuttamisen sitomisen tarpeellisuuskriteeriin ja tähän liittyvää luovutettavien tietojen tarkkarajaista ja tyhjentävää määrittelyä säädöksissä. Oma-aloitteista tietojen luovuttamista esitetään lisättäväksi seuraavissa tilanteissa:

Perustoimeentulotuen päätöstä varten tarvittavat tiedot

- Tieto ulkomailla oleskelusta tilanteissa, joissa sosiaalihuollolla on asiasta eri tieto, kuin Kelassa
- Tieto täydentävän ja mahdollisesti myös ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä
- Tieto asiakkaan tilanteesta, jolla on merkitystä Kelan arvioidessa 7 b §:n muiden perusmenojen tarpeellista suuruutta (asumismenot, lääkkeet, lapsen tapaamiskulut jne)
- Tieto perusosan alentamisen kohtuuttomuuteen vaikuttavista tekijöistä
- Tarve käsitellä päätös kiireellisenä

Asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen hahmottamisen kannalta tarvittavat tiedot ja yhteisen suunnitelman tekeminen

- Sosiaalihuollon lausunto Kelaa varten. Tämän määrittelyyn tultaneen tarvitsemaan tietorakenteen määrittelytyötä THL:stä. Tämä asiakirjatyypin tulisi olla käytettävissä lähtökohtaisesti kaikissa sosiaalihuollon palvelutehtävissä.

Huoli asiakkaan tilanteesta / muualta lainsäädännöstä johtuva tarve ohjata asiakas palveluihin

- Tieto siitä, että asiakkaasta tehty ilmoitus on vastaanotettu/työn alla/käsitelty

Perusosan alentamisen prosessin kehittäminen toteutuisi tiedonvaihtoa parantamalla tässä vaiheessa, mutta jatkotyössä tulisi ottaa tarkasteluun myös perustoimeentulotuen suhde kuntouttavaan työtoimintaan ja työllisyyttä edistäviin palveluihin.

7.1.3 Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset

Asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimiseksi ja sujuvan toimeenpanon varmistamiseksi Kelan ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) välistä yhteistyötä ja asiakkaan asiointia koskevia säännöksiä tarkennetaan.

Työryhmä esittää, että toimeentulotukilaissa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimestä. Sen tarkoituksena on käydä keskustelua toimeentulotukeen liittyvistä viranomaisten välisistä yhteistyöky-

symyksistä, periaatteellisista tulkinta-asioista sekä edistää toimeentulotukiasioita koskevaa kehittämistä. Samalla selkeytetään myös toimeentulotukea koskevien suosusten ja ohjeiden merkitystä ja asemaa eli mm. sitä, kuka niitä antaa ja mistä asioista.

7.2 Toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset

Työryhmä esittää, että asiakkaan aseman parantamiseksi toimeentulotuen toimeenpanon kehittämistä jatketaan. Toimeenpanossa edistetään seuraavia asiakokonaisuuksia:

- Kelan ja kuntien yhteistyöhön kehitettyjen uusien toimintamallien käyttöä laajennetaan.
- Painotetaan yksilöllisempää asiakkaan asian käsittelyä Kelassa.
- Kiinnitetään huomiota entistä tehokkaampaan tiedottamiseen, neuvontaan, ohjaamiseen sekä palvelupisteiden saavutettavuuteen.

Tietojenvaihdon kehittämistä koskevien esitysten toteuttamiseksi panostetaan tietojärjestelmien kehittämiseen.

Kehitetään järjestelmän ohjausta ja siihen liittyvää tiedottamista ja osaamisen kehittämistä.

Parannetaan viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja yhteistyötä koskevista säännöksistä tiedottamista ja panostetaan osaamisen kehittämiseen.

Mikäli Kelan harkintaa lisätään vähäisen ylijäämän tilanteissa suhteessa tulevan kuun aikana toteutuviin kustannuksiin, voidaan päätöksen tarkastamiseen liittyviä käytäntöjä kehittää ja vähentää tarvetta monien tarkastuspäätösten tekemiselle.

7.3 Selvittämistä vaativat kysymykset ja muussa valmistelussa kehitettäväksi ehdotettavat asiat

Seuraavien kysymysten selvittelyä jatketaan virkatyönä:

- Kiireellisen tuen ja viimesijaisen vastuunjaon kehittäminen.
- Selvitetään perusosan alentamisen prosessin kehittämistä asiakkaan asema ja perustuslain reunaehdot huomioiden.
- Tehdään selvitys nykyisin Kelasta kuntaan siirrettävistä hakemuksista ja mihin menolajeihin ne kohdentuvat sen arvioimiseksi, voitaisiinko muiden perusmenojen piiriä mahdollisesti laajentaa.

Työryhmä esittää, että sosiaaliturvan uudistustyössä huomioidaan seuraavaa:

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa toimeentulotuen muodostumista perusturvaa (eli ensisijaisia etuuksia) säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi on pidettävä ongelmallisena kehityssuuntana. Jos kehityssuuntaa halutaan muuttaa, uudistamisen painopisteen tulisi olla perustoimeentuloa turvaavissa ensisijaisissa etuuksissa. Huomio on tällöin kohdistettava niihin seikkoihin, jotka aiheuttavat toimeentulotuen muodostumista ensisijaisia etuuksia täydentäväksi etuudeksi. Toimeentulotuen käyttöä tarkastelemalla voidaankin löytää ne kohdat muissa järjestelmissä, mihin kehittäminen tulisi kohdistaa. Työryhmän mielestä tähän kehityssuuntaan tulee vaikuttaa ensisijaisten etuuksien tasoa ja kattavuutta parantamalla. Työryhmä kiinnittääkin huomiota siihen, että sosiaaliturvakomitean työssä ja muussa valmistelussa pyrittäisiin tekemään sellaisia uudistuksia, joiden avulla vähennetään tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

- Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohtana tulisi edelleen pitää periaate toimeentulotuen viimesijaisuudesta. Toimeentulotuen ei tulisi jatkossakaan olla kenenkään pysyvä etuus.
- Asumistukea tulisi kehittää siten, että mahdollisimman harvan tarvitsisi hakea toimeentulotukea asuessaan kohtuuhintaisessa asunnossa.
- Työttömyysturvan maksaminen tulisi muuttaa kuukausikohtaiseksi, mikä helpottaisi asiakkaan oman talouden suunnittelua. Opintolaina tulisi muuttaa siten, että sitä voisi nostaa vain kuukaudeksi kerrallaan, ei koko vuoden lainaa kerrallaan.

Työryhmä esittää sosiaaliturvakomitealle myös, että se selvittäisi seuraavia periaatteellisia kysymyksiä, joilla on myös valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus:

- Selvitetään lapsen tulojen ja vanhempien elatusvelvollisuuden sekä toimeentulotuen viimesijaisuuden välistä suhdetta.
- Selvitetään, onko työttömyysturvan karenssia seuraava toimeentulotuen perusosan alentaminen oikeellinen seuraamus, jos henkilö ei ole työttömyysturvaa saadessaan ollut toimeentulotuen hakija tai saaja.

Työryhmä esittää, että toimeentulotuen kehittämistä jatketaan ja huomioidaan seuraavaa:

- Sosiaalityön kehittäminen on yksi kokonaisuus, jota tehdään hyvinvointialueiden rakenteiden kehittämisen yhteydessä. Tässä yhteydessä tulee tarkastella myös toimeentulotukea. Uudistustyössä voidaan ottaa kantaa siihen, tulisiko sosiaalityön ja toimeentulotuen välinen yhteys muotoilla uudelleen, millaisia yhteistyörakenteita, palveluita ja velvoitteita niiden toteuttamiseen voidaan liittää sekä mitä taloussosiaalityön kehittämiseltä edellytetään.
- Työllisyyspalveluiden rakenteiden kehittyessä tulisi ottaa kantaa työllistymistä edistävien palveluiden, sosiaalityön ja toimeentulotuen väliseen yhteyteen.
- Paperittomien henkilöiden oikeutta viimesijaiseen tukeen tarkastellaan VN TEAS-hankkeessa ”Paperittomien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien toteutuminen julkisessa palvelujärjestelmässä.” Hanke on mukana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2021 toisessa täydentävässä haussa.



JULKAISUJEN LATAAMINEN:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-5598-1 (PDF)