

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia ja lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteen toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta. Esityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Asiakkaiden aseman turvaaminen on tärkeää, koska toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi toimeentulotuen hakemista koskevasta menettelystä nykyistä tarkemmin. Esitykseen sisältyy säännökset asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun, toimeentulotukiasioita koskevasta Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä sosiaalihuollon lausunnosta. Toimeentulotukiasiointi olisi toteutettava eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden ja toimeentulotukiasioiden käsittelyssä sosiaalihuollon näkemysten huomioimisesta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Tämä koskisi muun muassa perusosan alentamistilanteita. Lisäksi tarkennetaan säännöksiä tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä sekä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnasta sekä alueellisista neuvottelukunnista.

Myös toimeentulotuen määräytymistä ja rakennetta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi. Toimeentulotuen viimesijainen ja harkinnanvarainen luonne edellyttää, että tuen määräytyminen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja lain mukaan määriteltävien välttämättömien menojen arviointiin. Esitykseen sisältyy säännös toimeentulotuen laskelmasta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia lain rakenteeseen sekä ehdotetaan muutoksia, jotka aiheutuvat siitä, että sosiaalihuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Esityksessä ehdotetaan myös, että sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelua koskeva säännös. Tällä korostetaan sitä, että sosiaalihuollolla on asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen tukemisessa laaja-alainen tehtävä, joka on muutakin kuin toimeentulotuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvää. Lisäksi ehdotetaan, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen liittyvät korvaukset siirrettäisiin lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	26
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	26
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	26
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	27
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	31
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	32
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	33
6 Lausuntopalaute	36
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	36
8 Lakia alemman asteinen sääntely	53
9 Voimaantulo	53
10 Toimeenpano ja seuranta	53
11 Suhde muihin esityksiin.....	53
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	53
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	54
12 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys	54
VALITSE KOHDE.....	65
[Kirjoita säädöksen nimi tähän]	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
VALITSE KOHDE.....	80
VALITSE KOHDE.....	80
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	80

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.1.1 Eduskunnan lausuma

Toimeentulotukilain uudistus, eli niin sanottu Kela-siirto, tuli voimaan 1.1.2017 (HE 358/2014 vp, L 815/2015). 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. Toimeentulotuki säilyi sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

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

1. Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen kestoon ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista 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.

1.1.2 Hallitusohjelma

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman sosiaaliturvan uudistamista koskevassa luvussa 3.6.2 todetaan, että köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen on keskeinen tavoite, joka ohjaa kaikkea hallituksen päätöksentekoa. Ohjelmassa todetaan, että toteutetaan toimeentulotuen kokonaisuudistus, jolla varmistetaan riittävä viimesijaisen toimeentulon turva ja sosiaalista tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut. Hallitus on linjannut ohjelmassaan myös käynnistävänsä sosiaaliturvan uudistamisen, jota varten on asetettu parlamentaarinen komitea. Sen työ ajoittuu kahdelle eduskuntakaudelle. Sosiaaliturvan uudistamisella pyritään pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen. Sosiaaliturvakomitean tulee pitkällä aikavälillä huomioida viimesijaisen turvan riittävyys ja sen rooli osana sosiaaliturvajärjestelmää.

Lisäksi hallitusohjelman sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutostusta koskevassa luvussa 3.6.1 hallitus on edellyttänyt, että toteutetaan tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus kehittämisohjelma osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden parantamista ja rakenteen uudistamista. Työssä varmistetaan perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden saatavuutta oikea-aikaisesti ja laadukkaasti kehittämällä moniammatillisia sosiaali- ja terveyskeskuksia.

1.2 Valmistelu

1.2.1 Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti eduskunnan lausumien pohjalta toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän, joka työskenteli ajalla 3.12.2018 – 31.1.2020. Työryhmä nosti esiin nykyiseen toimeentulotukilainsäädäntöön liittyviä ongelmia sekä kysymyksiä, joita tulisi jatkotyössä selkeyttää. Työryhmän havainnot keskittyvät seuraaviin asiakokonaisuuksiin: Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon, perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisuus sekä toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen.

Työryhmä totesi, että mikäli toimeentulotuen kehittämässä edetään nykymallin pohjalta ilman, että toimeentulotuen rakenne muuttuu nykyisestä, vaatii sosiaalihuollon ja toimeentulotuen välinen suhde jatkossa todennäköisesti lisää kuntien ja Kelan väliseen yhteistyöhön liittyvää tarkempaa sääntelyä. Tässä voidaan joutua ratkomaan myös laajempia sosiaalihuollon lainsäädäntöön, tietosujaan ja asiakkaan asemaan liittyviä kysymyksiä. Lisäksi työryhmä toi esiin, että tehokkaammin toimeentulotuen käytön vähentämistä voitaisiin tavoitella kehittämällä ensisijaisia tukimuotoja nykyistä kattavammiksi jopa siinä määrin, ettei toimeentulotuen tarpeeseen päädyttäisi enää ainoastaan taloudellisen tuen tarpeen vuoksi. Tätä kautta tultaisiin vahvistaneeksi toimeentulotuen viimesijaista ja tilapäistä luonnetta. Tähän liittyisi myös sosiaalihuollon roolin korostuminen niiden asiakkaiden kohdalla, jotka edelleen tarvitsisivat viimesijaista tukea.

1.2.2 Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 1.6.2020-31.5.2021. Työryhmän valmisteluasiakirjat ovat osoitteessa:

<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM065:00/2020>

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tuli vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena. Työryhmän tuli ottaa ehdotusta laatiessaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvä muutostyö, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät jatkossa maakuntatasoiselle toimijalle. Toimeentulotuen tulisi uudistuneessa sosiaalihuollon rakenteessa toimia kiinteästi sosiaalityön välineenä ja osana sosiaalihuollon tuen ja palveluiden kokonaisuutta. Työryhmän tuli tehdä ehdotuksensa myös siitä, miten yhteys ensisijaisten etuuskien ja toimeentulotuen toimeenpanon välillä toimii mahdollisimman sujuvana ja miten toimeentulotuen myöntämisessä voitaisiin hyödyntää etuusjärjestelmästä kertynyttä tietoa ja sähköisiä menetelmiä mahdollisimman tehokkaasti. Työryhmän tuli ottaa työsäään tarkasteluun myös hallitusohjelman toimeentulotukea koskevat kirjaukset koskien ehkäisevän toimeentulotuen roolia sekä työnteon esteiden helpottamista.

Työryhmä teki välimietinnön helmikuussa 2021, jossa pohdittiin yleisemmällä tasolla niitä rakenteellisia vaihtoehtoja, joilla perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon yhteyttä voidaan kehittää. Toimeentulotukityöryhmä rajasi työtään siten, että sen ehdotukset tähtäävät toimeentulotukilain uudistamiseen kuluvalle vaalikaudella. Tästä syystä työryhmän työssä rajauduttiin lopulta muutoksiin, joissa toimeentulotukea kehitetään sen nykyisistä tavoitteista käsin. Työryhmä ei käsitellyt esimerkiksi toimeentulotuen tasoa, jonka voi katsoa liittyvän sosiaaliturvan kokonaisuuteen. Myöskään toimeentulotuen tarpeen kasvun taustasyihin ei työryhmällä ollut mahdollisuutta paneutua.

Työryhmän loppumietinnössä kuvataan toimeentulotuen nykytilannetta sekä esitellään erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä, joita toimeentulotuen lainsäädännöstä ja tuen toimeenpanosta on Kela-siirron jälkeen tehty. Mietinnössä käydään läpi myös toimeentulotukeen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ja periaatteellisia kysymyksiä sekä esitetään kansainvälisiä esimerkkejä viimesijaisen vähimmäisturvaetuuden järjestämisestä eri maissa. Työryhmä arvioi toimeentulotuen kehittämisen suuntaviivoja ja teki ehdotuksia, joiden pohjalta lainsäädäntöä ja toimeenpanoa tulisi uudistaa.

Työryhmän keskeisinä havaintoina oli, että toimeentulotuen viimesijaisuus asettaa erityisiä vaatimuksia tuen toimeenpanolle, jotta voitaisiin varmistaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen myös kaikkein eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Työryhmä esitti mietinnössään lainsäädännön muutoksiin tähtäviä ehdotuksia sekä toimeenpanon kehittämiseen liittyviä ehdotuksia. Lisäksi työryhmä toi esiin lisäselvitystarpeita ja esittää, että toimeentulotuen kehittämistä jatketaan myös muiden valmisteluhankkeiden yhteydessä.

Ehdotusten keskeisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin. Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoja, joita saatiin noin 70 lausunnonantajalta. Työryhmä ei vielä tehnyt ehdotuksiaan hallituksen esityksen muotoon ja jatkovalmistelu jatkui sosiaali- ja terveysministeriön virkatyönä.

1.2.3 Jatkovalmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö jatkoi valmistelua virkatyönä saatujen lausuntojen pohjalta. Työsäännön ministeriö on käynyt keskustelua keskeisten sidosryhmien kuten Kansaneläkelaitoksen, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä sosiaalihuollon asiantuntijoiden kanssa. Työryhmän esittämien muutosten lisäksi valmistelussa on ehdotettu muutoksia myös lain rakenteeseen, jotta toimeentulotukea koskevat aineelliset säännökset, tuen hakemista sekä viranomaistoimintaa koskevat säännökset muodostaisivat selkeämmän kokonaisuuden. Lisäksi lakiin esitetään joitakin sellaisia muutoksia, jotka ovat olleet jo vakiintuneena toimeenpanon käytäntönä. Lisäksi esitetään muutoksia, jotka aiheutuvat siitä, että sosiaalihuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Toimeentulotukilainsäädäntö

2.1.1.1 Yleistä toimeentulotuesta

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 käytettävissä oleviin tosiasiallisiin tuloihin ja menoihin. Hyväksyttäviin tuloihin ja menoihin liittyy aina harkintaa. Toimeentulotuen kautta voidaan turvata yksilöiden toimeentulo yllättävissä ja poikkeavissa tilanteissa, joten toimeentulotukijärjestelmä luo tarvittavaa joustoa sosiaaliturvajärjestelmään.

Toimeentulotuki jakautuu Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaan perustoimeentulotukeen sekä kuntien toimeenpanemaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki liittyvät tiiviisti toisiinsa.

2.1.1.2 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 itsenäistä 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. Toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, 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 hyväksytyiksi 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.

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 pitkäjänteisempiin tavoitteisiin. Jos esimerkiksi näköpiirissä on työllistyminen lähiaikoina, tulisi toimeentulotuen myöntämisellä edistää tätä tavoitetta eikä edellyttää jotakin sellaista, joka estäisi tavoitteen toteutumisen. Esimerkiksi auton realisoimista 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 siirrettyä Kansaneläkelaitokseen säädetty edelleen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tukimuodoksi. Vaikka tuen myöntämisessä on hyödynnetty jo ennen Kela-siirtoa eriytyneitä etuuskäsittelyn prosessia, yhteys sosiaalihuoltoon on tuen ominaisuus. Tämä näkyy siinä, että tuki on viimesijainen ja edellyttää yksilökohtaista harkintaa, jolla taas voi olla joidenkin asiakkaiden kohdalla yhteys laajempaan sosiaalihuollon tukeen ja palveluihin.

2.1.1.3 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 Kansaneläkelaitos.

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. Nämä laissa esiintyvät kriteerit ovat esimerkinomaisia. Täydentävän toimeentulotuen myöntää kunta. Täydentävässä tuessa myönnettyt menoerät 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 sosiaalihuollon ammattihenkilön tekemää harkintaa tuen tarpeellisuudesta.

Toimeentulotukea haetaan Kansaneläkelaitoksesta, joka arvioi ensin hakijan oikeuden perustoimeentulotukeen (14 §). Kansaneläkelaitos siirtää hakemuksen kuntaan, jos hakija esittää hakemuksessaan muita kuin 7 a (perusosa) tai 7 b (muut perusmenot) §:issä mainittuja menoja. Asiakas voi toimittaa hakemuksen suoraan myös kuntaan, jossa hakemus täydentävästä- ja ehkäisevästä toimeentulotuesta voidaan käsitellä suoraan niissä tapauksissa, joissa hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta. Vain poikkeustilanteissa kunta voi tehdä päätöksen ilman, että edellytetään perustoimeentulotuen päätöstä Kansaneläkelaitoksesta (14.3 §).

2.1.1.4 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 tiettyjä säännöksessä lueteltuja tilanteita. Velvollisuus ei koske työssä palkansaajana tai yrittäjänä toimivaa eikä päätoimisesti opiskelevaa henkilöä, tai henkilöä, joka on laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Velvollisuus ei koske myöskään työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla työkyvyttömiä henkilöä tai työttömyysturvalain tarkoittamaa estävää etuutta saavaa henkilöä tai henkilöä, joka on muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Erityistä huomiota vaativat tilanteet, jossa henkilö ei ole edellä mainittujen lakien mukaan työkyvytön, mutta hänellä on erilaisia muita vaikeuksia, jotka heikentävät mahdollisuuksia työllistyä tai ottaa osaa työvoimahallinnon palveluihin. Toimeentulotukilain viimesijaisuudesta johdettu, että ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee aina ensin selvittää oikeus ensisijaiseen etuuteen, joka voi edellä mainittujenkin henkilöiden kohdalla olla työttömyysetuus.

Työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työnhakijana pidetään henkilöä, joka ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle yhteystietonsa, on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla rekisteröity työnhakijaksi ja asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla.

2.1.1.5 Perusosan alentaminen

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 (tai laiminlyöntien toistuessa 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. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata asiakas kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kansaneläkelaitoksen 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 työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi 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 laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin täyttyvät 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 sopuoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Jos henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia

toimeentulonsa työtä tekemällä tai parantaa työllistymismahdollisuuksiaan työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö on toimeentulotuen soveltajille laatimassa oppaassa vuodelta 2013 katsonut, että jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijaksi toimeentulotukilain 2 a §:n 2 momentin mukaan, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään. Jos toimeentulotuen hakija ei toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin mukaisesti ilmoittaudu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon, tämä on voitu ottaa huomioon toimeentulotuen määrää arvioitaessa.

STM:n oppaassa on otettu esiin Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2000:452). Sen mukaan toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa 40 prosentilla kahdeksi kuukaudeksi välittömästi edellisen kahden kuukauden samansuuruisen alennusjakson jälkeen, kun tuen saaja ei ollut noudattanut uuttakaan kehotusta ilmoittautua työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ja kun perusosan alentaminen ei ollut kohtuutonta eikä se vaarantanut hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

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 työvoimapaalveluun. 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 työttömyysetuuden 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.

2.1.2 Sosiaalihuollon lainsäädäntö ja toimeentulotuki

2.1.2.1 Sovellettava lainsäädäntö

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. Sosiaalihuoltolaissa säädetään 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 oleskelevalle

henkilölle sen mukaan kuin siitä lisäksi erikseen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Edellä selostettu koskee 1.1.2023 lukien hyvinvointialueen järjestämää sosiaalihuoltoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjän muutoksesta johtuvat muutokset sosiaalihuollon lainsäädäntöön sisältyvät esitykseen 56/2021 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen).

Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luotamuksellisuutta 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 muutoinakin 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 turvaamisesta.

Perustoimeentulotuen siirryttyä Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavaksi, tietyt tiedonantoa ja ilmoitusvelvollisuutta sekä salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat asiakaslain säännökset ulotettiin toimeentulotukilakiin säädettyjen viittaussäännösten avulla koskemaan myös Kansaneläkelaitosta. 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”. Asiakaslaki eivätkä muutkaan sosiaalihuollon erityislait koske kyseiseen lainmuutokseen johtaneen esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen toimintaa perustoimeentulotukea myönnettäessä. Hallituksen esityksessä (HE 217/2016 vp) pyrittiin selvittämään Kansaneläkelaitoksen myöntämän perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon lainsäädännön välistä suhdetta selostamalla, että Kansaneläkelaitokseen ei automaattisesti sovelleta kuin vain niitä sosiaalihuollon lainsäädännön säännöksiä, jotka on erikseen mainittu toimeentulotukilaissa. Perustoimeentulotuki on siis irrotettu Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavaksi, mutta se on kuitenkin osa toimeentulotuen ja sosiaalihuollon kokonaisuutta. Täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen sovelletaan yksiselitteisesti edelleen sosiaalihuollon lainsäädäntöä.

2.1.2.2 Sosiaalihuollon moniammatillinen yhteistyö

Sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi käytävissä on riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Laki velvoittaa sosiaalitoimen muut yksiköt ja

myös muut viranomaiset, kuten Kansaneläkelaitoksen, osallistumaan tarvittaessa asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman tekemiseen. Toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon työntekijän tulee olla yhteydessä toisiin viranomaisiin asiakkaan toiveesta 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 vaati-
massa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä. Myös toimeentulotukilaki
korostaa Kansaneläkelaitoksen ja kuntien yhteistyövelvollisuutta. Toimeentulotukilain 4 §:n 3
momentissa säädetään, että kunnan ja Kansaneläkelaitoksen tulee tehdä yhteistyötä toimeentu-
lotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kansaneläkelaitoksen on tarvittaessa ohjattava ja neuvot-
tava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa. Sään-
nöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen ohjaamis- ja toimimisvelvollisuudesta, velvollisuudesta
monialaiseen yhteistyöhön sekä kunnassa laadittavasta asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain 35, 39 ja 41 §:ssä.

Sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuentarpeen arvioi-
miseksi. Säännöksen mukaan, jos sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, henkilö on ohjattava hake-
maan 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 turvallisuudes-
taan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta on tehtävä viipy-
mättä salassapitosäännösten estämättä. Ilmoittamisen kriteerit vastoin henkilön suostumusta
ovat sanamuodon mukaan melko tiukat. Kansaneläkelaitos informoi kuntaa myös kuntoutta-
vasta työtoiminnasta annetun lain 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 mah-
dollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviran-
omaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriu-
tumisen edistämiseksi. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta
laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista
varten. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi
perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

2.1.2.3 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 sään-
telynsä. Sosiaalihuoltolain 34 §: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 tarvetta.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, ellei se ole ilmeisen tarpeeton. 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 Kansaneläkelaitokseen 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 Kansaneläkelaitoksesta tehdään kuntaan ilmoitus asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta, tai asiakas muuten ohjautuu kunnan sosiaalipalveluihin.

Uudistuksessa Kansaneläkelaitokselle määrättiin sosiaalihuoltolain mukaisen ilmoitusvelvoitteen ohella myös muita lakisääteisiä velvoitteita ottaa toimeentulotuen hakijan asiassa yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen. Kansaneläkelaitoksesta onkin tullut keskeinen ilmoituksia kunnan sosiaalitoimeen tekevä taho. Ilmoitusten tavoitteena on ohjata toimeentulotuen hakija kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain mukaiseen aktivointisuunnitelman laadintaan tai kotoutumislain mukaiseen alkukartoitukseen. Toimeentulotuen perusosaa alennettaessa Kansaneläkelaitoksen 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 päätös. Kansaneläkelaitoksen on lisäksi ohjattava asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemus kunnan käsiteltäväksi, jos asiakas sitä toivoo. Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus tai oikeus tehdä ilmoitus tai ohjata asiakas kunnan palvelujen piiriin myös lastensuojelulain, nuorisolain (1285/2016) ja vanhuspalvelulain perusteella.

Sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeen arvioinnista vastaa virkasuhteinen sosiaalihuollon ammattihenkilö (SHL 36 §, 41 §). Erityistä tukea tarvitsevat henkilöt ovat 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. 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 työskennellä sosiaalihuollon toteuttamisesta vastaavassa organisaatiossa. Omatyöntekijän toiminnassa vuorovaikutteinen, asiakaslähtöinen työskentely kytkeytyy julkisen vallan käyttöä sisältäviin viranomais-tehtäviin, 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 arviotaessa, 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 päättäntävalta toimeentulotuen perusosan alentamisesta siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitokselle, mutta vastuu perusosan alentamiseen liittyvän suunnitelman laatimisesta jäi kunnan sosiaalitoimelle.

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. Päätöksen myötä asiakas saa oikeuden vaatia päätökseen oikaisua sekä hakea muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. 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.

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.

2.1.3 Toimeentulotuen toimeenpanon kuvaus

2.1.3.1 Toimeenpano Kansaneläkelaitoksessa

Perustoimeentulotukea haetaan Kansaneläkelaitoksesta. Kansaneläkelaitos selvittää asiakkaan perustoimeentulotuen edellytykset. Asiakkaan hakemus voidaan toimittaa perustoimeentulotukea koskevan päätöksen jälkeen edelleen kuntaan, kun asiakas esittää täydentävän tuen piiriin kuuluvia menoja ja pyytää erikseen hakemuksen siirtoa. Perustoimeentulotuen asiakkaista noin 90 % prosentilla on myös muu Kansaneläkelaitoksen etuus maksussa eli asiakkaan asiointitarve Kansaneläkelaitoksessa koskee tyypillisesti toimeentulotukea laajempaa Kansaneläkelaitoksen etuus- ja palvelukokonaisuutta. Yleisimmin etuutena ovat yleinen asumistuki ja työttömyys-turva. Vain pieni osa asiakkaista saa yksinomaan perustoimeentulotukea.

Asiakas voi valita hänelle sopivan tavan asioida Kansaneläkelaitoksessa 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 Kansaneläkelaitoksen palveluita koskeva palvelutarpeensa selvitetään kokonaisuutena. Kokiessaan haasteita itsenäisessä asiointissa, asiakkaalle voidaan tarjota henkilökohtaista tukea asiointiin.

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

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

Eriyisen haastavassa tilanteessa olevalle asiakkaalle Kansaneläkelaitoksessa on käytössä erityispalvelu. Jos esimerkiksi asiakkaalla on asioiden hoitamisessa ja elämän eri osa-alueilla erityisiä haasteita, Kansaneläkelaitos voi ohjata asiakkaan erityispalveluun, jossa hän saa määrällisesti oman työntekijän. Tässä palvelussa työskennellään tavoitteellisesti yhdessä asiakkaan kanssa. Palvelun tavoitteena on tukea asiakasta hänen yksilöllisessä Kansaneläkelaitoksen etuus- ja palvelukokonaisuudessaan ja siinä, miten hän asioi Kansaneläkelaitoksessa jatkossa. Palvelun aikana tehdään myös tarvittaessa yhteistyötä asiakkaan verkoston esimerkiksi kunnan sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä alle 30-vuotiaille suunnattujen palvelupisteiden (Ohjaamo) kanssa. Yhteistyökumppanit määrittyvät asiakkaan tarpeen mukaisesti. Mikäli Kansaneläkelaitoksessa nähdään asiakkaan tarve muunlaiselle tuelle, välitetään asiakkaan tuentarve sosiaalihuoltoon lähtökohtaisesti asiakkaan luvalla.

Kansaneläkelaitos käyttää tapauskohtaista harkintaa yksittäisissä perustoimeentulotuen kysymyksissä mm. perusosan alentamista harkittaessa tai asumismenojen kohtuullisuutta arvioitaessa. 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 Kansaneläkelaitoksen erityispalvelulle.

2.1.3.2 Toimeenpano kuntien sosiaalihuollossa

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

Toimeentulotuen hakijat voivat ottaa yhteyttä sosiaalitoimeen eri palvelukanavien kautta (mm. puhelimitse, chat-palvelussa, jne.), joissa ohjataan hakijaa asioimaan aina ensin Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen palveluissa. Työntekijän tehtävänä on opastaa toimeentulotuen hakijaa erityisesti täydentävän ja/tai ehkäisevän tuen hakemisessa, mutta asiakkaita voidaan auttaa myös asioinnissa Kansaneläkelaitoksen kanssa perustoimeentulotuen osalta. Neuvontavollisuus koskee kuitenkin kutakin viranomaista lähtökohtaisesti omien palvelujen ja tukimuotojen osalta. Jos hakijan tilanne on kiireellinen, sosiaalialan ammattilainen on yhteydessä Kansaneläkelaitokseen ja arvioi yhdessä Kansaneläkelaitoksen virkailijan kanssa taroituksenmukaista työnjakoa hakijan asiassa. Kansaneläkelaitos 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 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 ammattihenkilöiden käsiteltäväksi. Henkilöllä tai perheellä on oikeus varata aika sosiaalityöhön toimeentulotukiasian käsittelyä varten. Ajan saa viimeistään seitsemäntenä työpäivänä pyynnön esittämisestä.

Kansaneläkelaitos, kuten muutkin sosiaalihuollon yhteistyökumppanit, välittää kuntaan sosiaalityön tarveilmoituksia sosiaalihuoltolain 35 §:n nojalla. Suurin osa ilmoituksista tapahtuu asiakkaan suostumuksella, mutta osa tehdään ilman asiakkaan suostumusta. Asiakas tai asiakkaan läheinen voi myös tehdä sosiaalihuollon huoli-ilmoituksen. Sosiaalityön palvelujen tarpeessa oleva asiakas voi aina itse ottaa yhteyttä puhelimitse, sähköisten järjestelmien kautta tai asioimalla henkilökohtaisesti ilman ajanvarausta kunkin kunnan järjestämällä tavoilla ja kertoa vapaamuotoisesti palvelutarpeestaan. Osassa kuntia työntekijät itse jalkautuvat erilaisiin paikkoihin, jotta asiakkaan olisi helpompi ottaa yhteyttä. Nuorten tavoittamisen osalta esimerkiksi Ohjaamot ovat hyviä areenoita jalkautua.

Asiakkuuden alkaessa sosiaalihuollon ammattihenkilö laatii yhdessä asiakkaan kanssa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin. Palvelutarpeen arviointi laaditaan kulloinkin tarpeenmukaisessa laajuudessa. Palvelutarpeenarvioinnin yksi käsiteltävä osa-alue on asiakkaan taloudellinen tilanne. Toimeentulotuen tarpeessa olevaa asiakas saa sosiaalityöstä ohjausta kirjalliseen ja sähköiseen asiointiin. 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 osalta yhteistyö Kansaneläkelaitoksen kanssa on usein tiivistä. Sosiaalialan ammattihenkilö voi laatia sosiaalityön selvityksen Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen hakemuksen liitteeksi.

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.

2.1.4 Toimeentulotuen asiakkaat tilastojen ja tutkimusten valossa

Toimeentulotukiudistuksen myötä on saatavilla entistä kattavammat rekisteritiedot perustoimeentulotuen varassa olevista ihmisistä ja muun muassa heidän tulonlähteistään. Kansaneläkelaitos 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 lokakuulta 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).

Toimeentulotuen saajista 45% on yksin asuvien miesten kotitalouksia. Kaikista yksinhuoltajanaisten kotitalouksista 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%. Etuusjärjestelmän näkökulmasta toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö syntyy pääasiassa kahdesta syystä: perusturvan aukoista (tulottomat) ja toisaalta perusturvan matalasta tasosta suhteessa asumismenoihin ja toimeentulotuen perusosaan (etuuksien päällekkäisyys).

Monille perusturvan saajille syntyy lähtökohtaisesti oikeus toimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla. Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin 50% ja enimmilläänkin 80% asumismenoista, jolloin asumismenojen omavastuu synnyttää usein oikeuden toimeentulotukeen. Oikeus toimeentulotukeen syntyy, jos kotitalouden tulot hyväksyttävien asumis- ja terveystulojen jälkeen jäävät alle perusosan. Oikeus määrittyy siis perusosan suuruuden, kotitalouden tulojen (ja varojen) sekä asumis- ja terveystulojen yhteisvaikutuksessa. Lisäksi oikeutta määrittävät varallisuus ja tietyt velvoittavat kriteerit esimerkiksi työnhaun suhteen.

Toimeentulotuen tarvetta kasvattavat myös kotitalouksien terveystulot, joiden omavastuut voidaan korvata perustoimeentulotuesta. Näitä terveystuloja ovat erityisesti reseptilääkkeiden omavastuut sekä julkisten terveystulot palveluiden asiakasmaksut. Terveystulojen rooli toimeentulotuen käytössä on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin asumismenojen, joita on joka kotitaloudella.

Vuonna 2020 lyhytaikaisesti eli 1–3 kuukautta vuodessa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli 40,5 prosenttia. 10–12 kuukautta vuodessa eli pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus oli 27,5

prosenttia kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Kotitaloudet saivat vuonna 2020 toimeentulotukea keskimäärin 5,9 kuukautta. Elämäntilanteen muuttuessa kestää yleensä jonkin aikaa, ennen kuin ensisijaiset etuudet tulevat maksuun. Odotusajalla ohjaututaan toimeentulotuelle, 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. Tuija Korpela ja Simo Raittila (Kelan tutkimuksen julkaisemassa kirjassa Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit 2020) ovat tutkineet tätä ryhmää ja havainneet, että pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneita vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia 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. 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.

Työvoimapolitiittisesti 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.

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

Vuosina 2018 ja 2019 Kansaneläkelaitoksen tilaston (Kelasto) 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 Kansaneläkelaitoksesta sosiaalihuoltoon tehdyt huoli-ilmoitukset. Osa ilmoituksista on vääräaikaisia ja osalle asiakkaista muut palvelut olisivat ensisijaisia.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Yleistä arvioinneista

Toimeentulotukijärjestelmää on arvioitu Kela-siirron jälkeen useissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Osa arvioinneista on oikeudellisia, osa empiirisiä ja yhteiskuntatieteellisiä. Toimeentulotukijärjestelmän nykytilan arvioinnissa ei voida välttää tarkastelemasta Kela-siirtoa ja sen to-

teutumista. Vaikka uudistuksesta onkin jo aikaa, se muutti toimeentulotukijärjestelmää merkittäväällä tavalla jakaen viimesijaisen tuen toimeenpanon kahdelle eri viranomaiselle. Seuraavassa joitakin keskeisiä havaintoja. Arviointeja on kuvattu tarkemmin toimeentulotukityöryhmän mietinnön luvussa 4 sekä 5.

2.2.1.1 Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa työskenteli toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä 3.12.2018 – 31.1.2020 välisellä ajalla. Työryhmä tarkasteli toimeentulotuen kehittämistarpeita oikeudellisesta näkökulmasta ja sen työ edelsi varsinaista toimeentulotukityöryhmää. Työryhmä ryhmitteli havaintonsa seuraaviin jatkoselvittelyä vaativiin kokonaisuuksiin.

Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon

Perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuoltoa kaipaisi jatkossa selkeyttämistä. Perustoimeentulotuen yhteys sosiaalihuoltoon toteutuu tällä hetkellä Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon 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 erillisuus

Osalle sosiaalityön tarpeessa oleville tuen ja palvelun eriytyminen on tuottanut ongelmia avun piiriin ohjautumisessa. Jatkossa on selvitettävä, 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 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 kaipaa selkeyttämistä toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain osalta. Toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin tarkoittama poikkeussääntely kaipaisi myös selkeyttämistä. Ongelmallista on, jos tämän säännöksen perusteella ehkäisevää tukea aletaan tulkita laajemmin tarkoittamaan sosiaalihuollon viimesijaista vastuuta, vaikka se ei ole ollut poikkeussäännöksen tarkoitus. Se ei ole myöskään ehkäisevän tuen varsinaisen tavoitteen mukainen tulkinta.

2.2.1.2 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitykset

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on selvittänyt toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksia 2019 julkaistussa raportissaan sekä uudelleen vuonna 2021. THL:n selvityksen huomio kohdistui asiakkaan asemaan uudistuksessa. Aineistoina selvityksessä käytettiin Kansaneläkelaitoksen ja THL:n tilastoja sekä THL:n, Kansaneläkelaitoksen ja Kuntaliiton selvityksiä ja tutkimuksia. Arviointi tehtiin tarkastelemalla toimeentulotukiuudistukselle asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista sekä eduskunnan lausumaa, jossa arviointitavoitteet on ilmaistu.

Vuoden 2019 arvioinnin mukaan toimeentulotukiuudistus onnistui parhaiten niiden asiakkaiden kannalta, jotka olivat tottuneita etuuksien ja palvelujen käyttäjiä ja osasivat vaihtaa asiointikanavaa sujuvasti kunnan sosiaalihuollosta Kansaneläkelaitokseen. 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 laske- misessa, 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 hankkeiden voimin. Sosiaalityössä samat ongel- mat ovat jatkuneet kuin ennen toimeentulotuen uudistusta: pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä, asiakastyön paineet ja vaikeudet saada työhön uudenlaisia työtapoja.

Yhteenvetona selvityksessä todettiin, että heikoimmin uudistus palveli ikäihmisiä, maahan- muuttajia, mielenterveyskuntoutujia ja päihdeongelmaisia, joille siirtyminen uuteen järjestel- mään oli liian monimutkaista. Parhaimmin uudistus sujui niiden asiakkaiden kannalta, jotka olivat tottuneita etuuksien ja sähköisten palvelujen käyttäjiä.

THL toteutti keväällä 2021 kyselyn kuntien sosiaalityön ammattilaisille. Tavoitteena oli selvit- tää, mikä tilanne on kunnissa verrattuna vuoden 2017 tilanteeseen. Sosiaalityön tarpeesta il- moittamisen sekä pitkään toimeentulotukea saaneen asiakkaan ohjaamisen Kansaneläkelaitok- sesta kuntaan arvioitiin toteutuneen melko hyvin. Sen sijaan yksilöllinen harkinta, yhteydenpito kunnan sosiaalityöhön, sosiaalityön asiantuntemuksen huomioiminen ja palveluhenkisyys oli- vat vastaajien mielestä Kansaneläkelaitoksessa heikkoa. Melko heikkona pidettiin Kansanelä- kelaitoksessa sosiaalityön tarpeen tunnistamista sekä sosiaalityön näkemyksen huomioimista ennen perustoimeentulotuen päätöksen tekoa.

Asiakkaan oikeuksista Kansaneläkelaitoksessa asioidessa vastaajat olivat sitä mieltä, että asiak- kaat ymmärtävät heikosti Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotukeen liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa ja etteivät asiakkaat osaa hakea muutosta Kansaneläkelaitoksen toimeentulo- tukipäätöksiin. 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 sosiaa- lityöntekijää tai sosiaaliohjaajaa. Heikkona kunnissa pidettiin asiakkaiden määrä työntekijää kohti, kuntiin tulevien asiakkaiden entistä heikompaa tilannetta sekä sosiaalityön liian vähäisiä resursseja tarpeisiin nähden. Vastaajien mukaan perustoimeentulotuen päätöksiä joudutaan sel- vittelemään kunnissa asiakkaiden kanssa.

Toimeentulotuen tarpeen merkittävimpinä syinä vastaajat pitivät työttömyyttä, asumisen ongel- mia, ongelmia talouden hallinnassa sekä elämönhallinnan ongelmia. Vuoden 2019 ehdotusten toteutumista arvioitaessa kävi ilmi, että pitkään toimeentulotukea saavien terveydentila, toimin- takyky ja työkyky sekä niihin liittyvät tuen ja kuntoutuksen tarpeet selvitetään kohtuullisesti ja että asiakkaiden pääsy Kansaneläkelaitoksesta 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.

2.2.1.3 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) suoritti tuloksellisuustarkastuksen, jossa se arvioi pe- rustoimeentulotuen siirtoa Kelalle. Tarkastuskertomus julkaistiin 27.1.2020. Tarkastus koski toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitystä lainvalmistelussa. Tarkastuksessa selvitettiin, noudatettiinko säädösvalmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita ja miten uudistuksen val-

misteluvaiheessa tehdyt arviot, erityisesti taloudelliset ja viranomaisvaikutukset, ovat toteutuneet. Lisäksi tarkastettiin, miten lainvalmistelussa otettiin huomioon toimeentulotuen toimeenpanon toteutus järjestelmän jakautuessa Kansaneläkelaitoksen ja kuntien vastuulle. Uudistuksen tavoitteena oli toimeentulotuen alikäytön vähentäminen, yhdenvertaisuuden lisääminen, toiminnan tehostaminen, yhden luukun periaatteen vahvistaminen ja aikuissosiaalityön resurssien vapauttaminen perustoimeentulotukityöstä.

Tarkastuksen perusteella hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) ei tuotu esille uudistuksen valmisteluvaiheessa asetetun asiantuntijatyöryhmän esittämiä varauksia, jotka koskivat perustoimeentulotuen edellyttämän yksilöllisen tarveharkinnan ja uudistukselle asetettujen yhdenvertaisuuden lisäämisen ja toimeenpanon henkilöstöressisäästöjen yhteensovittamista. Lainvalmisteluvaiheessa yhdeksi riskiksi tunnistettiin yhteyden katkeaminen sosiaalityön ja taloudellisen tuen myöntämisen välillä, mutta hallituksen esityksessä ei riittävästi varmistettu tämän toimeentulotukeen oleellisesti liittyvän yhteyden säilymistä.

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.

Kansaneläkelaitos ja kuntien sosiaalihuolto ovat kehittäneet myöhemmin 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.

Lainvalmisteluvaiheessa ei otettu riittävästi huomioon sitä, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, ja sen ratkaisutyö edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa ja sellaisia tietoja hakijan tilanteesta, joita perusturvaetuksien myöntämisessä ei pääsääntöisesti tarvita. Sähköiset järjestelmät tukevat ja tehostavat ratkaisutyötä vain osittain, koska perustoimeentulotuen ratkaisutyö on työntensiivistä. Tarkastuksen perusteella yhdenvertaisuus perustoimeentulotuen myöntämisessä on lisääntynyt, mikä oli yksi uudistuksen tavoite. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota siihen, miten perustoimeentulotuen siirto Kansaneläkelaitokseen vaikuttaa yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon.

2.2.1.4 Kelan tutkimuksen teemakirja

Kelan tutkimusyksikkö julkaisi 30.9.2020 teemakirjan nimeltä Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. 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.

Kela-siirtoa koskeva uudistus paransi kirjan tiedotteen mukaan asiakkaiden mahdollisuutta saada yhdenvertaista kohtelua, mutta heikensi heitä koskevan yksilöllisen harkinnan edellytyksiä. Muutoksen häviäjiä ainakin uudistuksen alkuvaiheessa näyttivät olevan ne perustoimeentulotukiasiakkaat, joilla on pitkä asiakkuushistoria ja jotka asioivat usein myös muiden viranomaisten kanssa. Kirjan mukaan toimeentulotuki uudistus 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, Kansaneläkelaitoksen ja kunnan sosiaalihuollon viranomaisen kanssa voi olla heille työlästä. Haasteena on rakentaa järjestelmä, joka sekä kohtelisi kaikkia yhdenvertaisesti, että kykenisi vastaamaan joustavasti yksilöllisiin palvelutarpeisiin.

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 Kansaneläkelaitoksen ratkaisutyössä tarvittavaa tarveharkintaa. Näihin ongelmiin on Kansaneläkelaitoksessa vastattu mm. palkkaamalla lisää etuuskäsittelijöitä, kouluttamalla henkilöstöä tunnistamaan sosiaalihuollon tarve, lisäämällä eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä kehittämällä ajanvarausasiointia, joka mahdollistaa asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisemman huomioimisen.

2.2.1.5 Tutkimusartikkeli toimeentulotuen Kela-siirrosta ja muodollisesta yhdenvertaisuudesta

Oikeus-lehden numerossa 3/2020 julkaistiin tutkijoiden Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha ja Paula Saikkonen kirjoittama artikkeli otsikolla Toimeentulotuen siirto Kelaan – Kohti muodollista yhdenvertaisuutta? Artikkelissa todetaan, että toimeentulotuki on Kela-siirron jälkeenkäin 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 sosiaaliturvaetuuksien taso sekä asumisen kustannukset ja asumisen tuet. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti osoittaa, että monesti toimeentulotuki täydentää riittämätöntä perusturvaa pysyväisluonteisesti. Tämä korostuu etenkin kasvukeskuksissa, joissa viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotukesta näyttää muodostuneen ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia säännönmukaisesti täydentävä taloudellinen tuki korkeiden asumiskustannusten vuoksi. Toimeentulotukea saavien henkilöiden ja kotitalouksien määrä onkin Suomessa pohjoismaisittain verrattain suuri.

Kela-siirto on kirjoittajien mukaan institutionalisoinut kuvattun kehityksen, kun perustoimeentulotuki asettuu myös organisatorisesti ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia täydentäväksi tueksi. 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 ratkaisuksista on aina valittava asiakkaalle edullinen ja mieluisin vaihtoehto ja perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan 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 Kansaneläkelaitosta, on epäselvää, miten aktiivisesti sosiaalihuollon periaatteet on otettu Kansaneläkelaitoksen osaksi toimeentulotuen harkintaa.

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 edistämässä. Lakiin kirjoitettu harkintavalta on tarkoitettu varmistamaan, että asiakkaiden yksilölliset olosuhteet voidaan ottaa joustavasti huomioon viimesijaista tukea myönnettäessä.

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 Kansaneläkelaitoksen vastuulle madalsi jakolinjaa perustoimeentulotuen ja Kansaneläkelaitoksen hallinnoimien sosiaaliturvatuksien välillä, mutta se muodosti kuitenkin samalla uuden jakolinjan sosiaalihuoltoon. Tämä jakolinja lisäsi tarvetta yhteistyöhön velvoittaville säännöksille. Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyölle on ollut tarvetta tosin jo ennen Kela-siirtoa.

Lainsäädäntö mahdollistaa ja myös velvoittaa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon tekemään yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, luovuttamaan toisilleen tarpeellisia tietoja, ja huolehtimaan siitä, että asiakkaan asiat saadaan hoidetuksi lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Kansaneläkelaitoksella on vastuu perustoimeentulotuen ratkaisusta ja osana tätä se päättää, miten sosiaalihuollon antamat tiedot otetaan sen päätöksenteossa huomioon. Vastavasti sosiaalihuollon työntekijä arvioi Kansaneläkelaitokselta saamaansa tiedon painoarvon omista ratkaisuistaan. Vaikka Kansaneläkelaitos ja sosiaalihuolto ovat velvoitettuja tekemään tässä yhteistyötä, vaikuttaa yhteistyön käytännön toteuttamiseen tutkimusten mukaan kuitenkin liittyvän jonkin verran ongelmia.

Vaikka siirto on helpottanut sen enemmistön asemaa, joka kykenee käyttämään sähköisiä palveluja, se voi toisaalta marginalisoida muita. Samanaikaisesti ongelmia on havaittu siinä, miten Kansaneläkelaitos hyödyntää sosiaalihuollon asiantuntemusta ja ohjaa asiakkaita sosiaalihuollon palveluihin, kuin myös sosiaalihuollon valmiudessa ja mahdollisuuksissa reagoida Kansaneläkelaitoksen yhteydenottoihin ja vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin.

2.2.1.6 Tutkimusartikkeli oikeusasiamiehen kantelumäärien kasvusta

Vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri 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 Kansaneläkelaitoksen menettelystä perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä tehtiin yhteensä 775 kantelua, kun vuonna 2016 kanteluita tehtiin 114. 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 Kansaneläkelaitosta.

Vuoden ensimmäisellä neljänneksellä vuonna 2017 apulaisoikeusasiamies vastaanotti yli 400 kantelua, joissa arvosteltiin ensisijaisesti perustoimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästy- mistä. Apulaisoikeusasiamies esitti Kansaneläkelaitokselle, että se suorittaisi hyvitystä niille asiakkaille, joille oli aiheutunut taloudellista vahinkoa, haittaa ja vaivannäköä Kansaneläkelai- toksen lainvastaisesta menettelystä. Kansaneläkelaitos ryhtyi toimenpiteisiin ruuhkan purka- miseksi ja rekrytoi lisää toimihenkilöitä. Kansaneläkelaitos maksoi hyvitysmaksuja niille myön- teisen toimeentulotukipäätöksen saaneille asiakkaille, joiden hakemuksen ratkaiseminen oli vii- västynyt lainmukaisesta määräajasta.

Artikkelissa kerrotaan muistakin Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen käsittelyä koske- vista kanteluiden kohteista. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen ja kuntien yhteistyöstä tehtiin useita kanteluita. Kantelut koskivat muun muassa asumismenojen huomioimista, velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, perusosan alentamiskysymyksiä, monialaisten suunni- telmien laatimista ja sosiaalipalveluista perittävien maksujen alentamista. Apulaisoikeusasia- miehelle osoitetuissa kanteluissa tuli esille sosiaalihuollon asiakkaiden kokemus ohjaamisesta edestakaisin Kansaneläkelaitoksen ja kunnan sosiaaliviranomaisten välillä.

Artikkelissa tuodaan esiin, että perustoimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jolloin toimeentulotukihakemusta ei voida ratkaista pelkästään matemaatti- sen laskelman ja kaavamaisesti Kansaneläkelaitoksen soveltamisohjeiden mukaisesti. Päätök- senteossa on tehtävä yksilöllistä harkintaa ja huomioitava hakijan sekä muiden päätöksen osal- listen elämäntilanne.

Artikkeli kohdistui Kela-siirron alkuvaiheeseen. Tämän jälkeenkin laillisuusvalvojat ovat saa- net ratkaistavakseen toimeentulotukea koskevia kanteluita, mutta kantelumäärät ovat vuotta 2017 pienemmät. Toimeentulotukikantelujen määrä oikeusasiamiehen toiminnassa on kuiten- kin edelleen huomattavan suuri. Oikeusasiamiehen kansliaan tuli vuonna 2020 vireille 388 Kan- saneläkelaitosta koskevaa toimeentulotukikantelua. Oikeusasiamiehen toimenpideratkaisut vuonna 2020 koskivat muun muassa päätöksiin liittyvien normilaskelmien puutteellisuutta tai puutteita yksilöllisessä harkinnassa. Useissa ratkaisuissa kiinnitettiin myös Kansaneläkelaitok- sen huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen, päätöksenteossa olleisiin toistuviin virheisiin ja päätöksenteon oikeellisuuteen.

Myös oikeuskansleri on saanut käsiteltäväkseen perustoimeentulotukea koskevia kanteluita. Se on käsitellyt vuoden 2021 ratkaisuissaan muun muassa Kansaneläkelaitoksen perustoimeentu- lotukipäätöksiä ja niiden laatua, Kansaneläkelaitoksen menettelyä toimeentulotukiasiassa, tie- topyyntöön vastaamisessa ja valituskelpoisen päätöksen antamisessa sekä Kansaneläkelaitok- sen sähköistä asiointipalvelua ja toimeentulotuen hakemista verkossa.

2.2.2 Esiin nousseita havaintoja ja kysymyksiä

2.2.2.1 Yleistä

Kuten edellä esitetyissä arvioinneissa on tuotu esiin, toimeentulotuen jakautuminen kahdelle viranomaiselle on muuttanut tuen toimeenpanoa ja sillä on ollut vaikutuksia asiakkaiden ase- maan. Sellaisten asiakkaiden tuen saanti on sujuvoitunut, joiden tuen tarve on lähinnä taloudel- linen. 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.

2.2.2.2 Toimeentulotuki perusoikeuksiin kiinnittyvänä taloudellisena tukena

Kela-siirrolla ei puututtu toimeentulotuen luonteeseen. Toimeentulotuki on edelleen sosiaali- huoltoon kuuluva tilapäiseksi ja viimesijaiseksi tarkoitettu taloudellinen tuki, jolla toteutetaan perustuslain 19.1 §:n oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki voi varsin usein olla myös 19.2 §:n mukaista syyperusteista perusturvaa täydentävässä roolissa. Toimeentulotuki ei kuitenkaan ole lainsäädännössä määritelty osaksi syyperusteista sosiaaliturvaa. Tuen myöntäminen perustuu yksilölliseen tilanteeseen liittyvään tapauskohtaiseen harkintaan. Sosiaaliturvan kokonaisuudessa ja sen tosiasiallisessa soveltamisessa toimeentulotuesta on kuitenkin tullut monissa tilanteissa pitkäaikainen perusturvan osa. Kansaneläkelaitoksen rooli perustoimeentulotuen myöntäjänä vahvistaa tätä ulkoista mielikuvaa.

Toimeentulotuki uudistuksen on arvioitu helpottaneen etenkin sellaisten toimeentulotuen hakijoiden asemaa, joiden tuen tarve on pelkästään taloudellinen, esimerkiksi asumisen kustannuksista johtuvaa. 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 edellä mainittuihin säännöksiin vaikuttaa niihin ehtoihin, joita tukeen voidaan liittää. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyy hyvin laaja asiakkaan selvitysvelvollisuus elämäntilanteestaan, tuki on perhekohtainen ja tukea myönnettäessä huomioidaan perheen kaikki tulot ja varat tietyin poikkeuksin.

2.2.2.3 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 huolensa siitä, miten sosiaalityö onnistutaan siirron jälkeen nivomaan perustoimeentulotuen myöntämiseen ja miten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tarpeista huolehditaan. Tämä huoli on toteutunut ainakin osittain. Kaikki tukea tarvitsevat haavoittuvassa asemassa olevat eivät välttämättä ohjaudu Kansaneläkelaitoksen etuusprosessissa sosiaalihuollon tuen piiriin.

Toisaalta uudistusta perusteltiin nimenomaan yhdenvertaisuudella, kun Kansaneläkelaitos 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. Yksilöiden olosuhteet ja tarpeet eroavat toisistaan. Tämä on toimeentulotuen ja sosiaalihuollon yksilöllisen harkinnan luonteeseen liittyvä tyypillinen piirre.

Lainsäädäntö mahdollistaa ja myös velvoittaa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon viranomaiset tekemään yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, luovuttamaan toisilleen tarpeellisia tietoja, ja huolehtimaan siitä, että asiakkaan asiat saadaan hoidetuksi lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Kansaneläkelaitoksella on vastuu perustoimeentulotuen ratkaisuisista ja osana tätä se päättää, miten sosiaalihuollon antamat tiedot otetaan sen päätöksenteossa huomioon. Vastaavasti sosiaalihuollon työntekijä arvioi Kansaneläkelaitokselta saamaansa tiedon painoarvon omissa ratkaisuisissaan.

Ongelmia on havaittu siinä, miten Kansaneläkelaitos hyödyntää sosiaalihuollon asiantunte-
musta ja ohjaa asiakkaita sosiaalihuollon palveluihin. Myös sosiaalihuollon valmiudessa ja
mahdollisuuksissa reagoida Kansaneläkelaitoksen yhteydenottoihin ja vastata asiakkaiden tuen
tarpeisiin on ollut haasteita.

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 hakemis-
menettelyn ja Kansaneläkelaitoksen tekemän laskelman kautta kiinteästi toisiinsa. Myös perus-
toimeentulotuen myöntämiseen liittyy yksilöllistä henkilön ja perheen elämäntilanteeseen liit-
tyvää harkintaa, joka on tyypillistä sosiaalihuollolle. Harkintaa liittyy esimerkiksi siihen, miten
käytävissä 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 sosi-
aalihuollon tavoitteisiin ja oikeusperiaatteisiin, mutta näiden soveltaminen Kansaneläkelaitok-
seen on jäänyt Kela-siirron yhteydessä täsmentämättä. Haasteena on, miten erottaa ne asiakkaat,
jotka tarvitsevat laajemmin sosiaalihuollon tukea ja palveluita niistä asiakkaista, jotka tarvitse-
vat toimeentulotukea vain taloudellisen tilanteen paikkaamiseksi hyvin pieniä määriä tilapäi-
sesti silloin tällöin.

2.2.2.4 Perustoimeentulotuen asema

Perustoimeentulotuen asema suhteessa sosiaalihuoltoon jäi Kela-siirron yhteydessä arvioimatta
perusteellisesti. Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva
tuki, mutta tuen hakeminen ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta. Toisaalta Kansaneläkelaitosta
ei voida pitää sosiaalihuollon toimijana. Sosiaalihuollon asiakkuus haluttiin tietoisesti rajata pe-
rustoimeentulotuen ulkopuolelle, koska Kela-siirron yhtenä tavoitteena oli välttää tuen alikäyt-
töä. Sosiaalihuollon asiakkuuden katsottiin toimineen aiemmin leimaavana, minkä vuoksi
kaikki toimeentulotukeen oikeutetut asiakkaat eivät ole halunneet sen vuoksi hakea perustoi-
meentulotukea.

Perustoimeentulotuen käsittelyä Kansaneläkelaitoksessa ei voida rinnastaa ennen Kela-siirtoa
joissain kunnissa käytössä olleeseen etuuskäsittelyn rooliin. Etuuskäsittely oli osassa kuntia or-
ganisoitu erilliseen etuusyksikköön. Niissä tuen käsittely oli melko teknistä raha-asian hoitoa
ilman erityisempää sosiaalihuollollista harkintaa. Etuuskäsittelyssä kyse on kuitenkin ollut so-
siaalihuollon sisällä tapahtuneesta asioiden sisäisestä organisointitavasta. Toimeentulotuki oli
koko ajan sosiaalihuollon monijäsenenisen toimielimen vastuulla olevaa sosiaalihuollon päätök-
sentekoa, jossa toimeentulotuki on tarvittaessa ollut palautettavissa sosiaalityöntekijän harkit-
tavaksi, jos asiakkaan tilanne sitä vaatii. Nykyistä perustoimeentulotukea ei voida enää organi-
satorisesti rinnastaa sosiaalihuollon alaiseen etuuskäsittelyyn, vaan kyse on itsenäisesti toimi-
van Kansaneläkelaitoksen toimivallassa olevasta päätöksenteosta.

Perustoimeentulotuen asema on jäänyt epäselväksi osin siksi, että Kela-siirrolle asetetut tavoit-
teet olivat jossain määrin ristiriitaisia. Eduskunta korosti toimeentulotuen viimesijaista sosiaa-
lihuollollista luonnetta ja kuinka tuki toimii sosiaalityön välineenä, vaikka perustoimeentulotuki
siirrettiin Kansaneläkelaitoksen vastuulle. Uudistusta perusteltiin yhdenvertaisuudella, joka to-
teutuu Kansaneläkelaitoksessa, kun tukea myönnetään valtakunnallisesti yhdenvertaisin perus-
tein. Toisaalta on osoittautunut, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei ole aina toteutunut ja pe-
rustoimeentulotuen myöntäminen edellyttäisi enemmän tapauskohtaista harkintaa.

Toimeentulokityöryhmän mietinnössä toimeentulotuen kehittämisen tulevaa suunta tiivistetään seuraavien kysymysten ympärille. Tulisiko toimeentulotuen kokonaisuutena olla sosiaalihuollon kiinteä osa vai tulisiko vahvistaa, että perustoimeentulotuki on enemmänkin rahamääräinen suorite, jonka ei tarvitse olla organisoitu tiiviisti kiinni sosiaalihuoltoon ja tukea kehitetään tältä pohjalta yhteistyötä sosiaalihuoltoon tiivistäen? Työryhmän ehdotukset rakentuvat jälkimmäisen vaihtoehdon pohjalta.

Toimeentulotuen kehittyminen monissa tapauksissa perusturvan pysyväisluonteiseksi jatkeeksi monimutkaistaa tuen tosiasiallista roolia, kun toisaalta toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kytkeytyvä vahvasti tarveharkintainen, tilapäiseksi tarkoitettu ja viimesijainen tuki ja toisaalta se toimii perusturvaa täydentävässä roolissa, jonka myöntää Kansaneläkelaitos. Kansaneläkelaitoksen harkinta sosiaalivastuuksissa ja -vakuutusetuksissa on erilaista kuin toimeentulotuessa käytettävä harkinta. Sosiaalivastuuksiin ja -vakuutusetuksiin mahdollisesti sisältyvä tarveharkinta on luonteeltaan ryhmäkohtaista, ei yksilö- tai tapauskohtaista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa toimeentulokiasiakkaan asemaa ja edistää asiakkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta niin toimeentulotuen sisällön kuin toimeenpanonkin kehittämisessä. Uudistus keskittyy parantamaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa.

Uudistuksen tavoitteita korostamalla asioinnin saavutettavuutta ja esteettömyyttä, parantamalla asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen palveluun, selkeyttämällä toimeentulotuen eri osien välistä suhdetta ja toimeentulotuen myöntämisessä käytettävää harkintaa sekä parantamalla viranomaisten välistä yhteistyötä. Koska toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken, esityksellä tavoitellaan myös toimeenpanijoiden roolin ja vastuiden selkeyttämistä tehtävässä yhteistyössä. Esityksellä tavoitellaan myös sitä, että toimeentulotuen tavoitteet ja asema sosiaaliturvajärjestelmässä tulisi selkeämmin ymmärrettäväksi kansalaisille ja muille viranomaisille.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi toimeentulotuen hakemista koskevasta menettelystä nykyistä tarkemmin. Esitykseen sisältyy säännökset asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun, toimeentulotukiasioita koskevasta Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä sosiaalihuollon lausunnosta. Toimeentulotukiasiointi olisi toteutettava eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden saavutettavasti ja esteettömästi. Lisäksi säädettäisiin siitä, että Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voisi tavata asiakasta myös yhdessä. Myös toimeentulotukiasioiden käsittelyssä sosiaalihuollon näkemysten huomioimisesta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Tämä koskisi muun muassa perusosan alentamistilanteita. Lisäksi tarkennetaan säännöksiä tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä sekä täsmennetään tietojen käyttöön liittyvää sääntelyä.

Myös toimeentulotuen määräytymistä ja rakennetta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi. Täydentävä toimeentulotuki olisi selkeästi henkilön tai perheen erityiseen tarpeeseen tai olosuhteeseen perustuva harkinnanvarainen tuki. Ehkäisevä tuki olisi myös harkinnanvarainen ja sitä myönnettäisiin hyvinvointialueen myöntämin perustein. Tuesta kiireellisessä tilanteissa välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi säädettäisiin henkilöllistä soveltamista kos-

kevassa uudessa pykälässä. Toimeentulotuen viimesijainen ja harkinnanvarainen luonne edellyttää, että tuen määräytyminen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja lain mukaan määriteltävien välttämättömien menojen arviointiin. Esitykseen sisältyy säännös toimeentulotuen laskelmasta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi perhekäsitettä sekä mahdollisuutta myöntää asiakkaalle maksusitoumus. Lain rakenteeseen tehdään muutoksia, jotta aineelliset tuen määräytymiseen ja sisältöön liittyvät säännökset ja menettelylliset säännökset olisivat erotettavissa selkeämmin toisistaan. Lakiin ehdotetaan myös muutoksia, jotka aiheutuvat siitä, että sosiaalihuollon järjestämismääräyksiä siirrytään kunnilta hyvinvointialueille.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnasta sekä alueellisista neuvottelukunnista, jotka toimisivat hyvinvointialueiden yhteydessä. Näiden tarkoituksena olisi varmistaa viranomaisten välisen yhteistyön toteutumista ja tuoda esiin kehittämistarpeita. Esityksessä ehdotetaan myös, että sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin sosiaalihuollon taloudellisen tuen

palvelua koskeva säännös. Tällä korostetaan sitä, että sosiaalihuollolla on asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen tukemisessa laaja-alainen tehtävä, joka on muutakin kuin toimeentulotuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvä. Lisäksi ehdotetaan, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen liittyvät korvaukset siirrettäisiin lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta, jonne ne sopivat sisällön puolesta toimeentulotukilakia paremmin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Hallituksen esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia väestöryhmien tai kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Hallituksen esityksessä sosiaalihuollon järjestämismääräyksiä siirrytään kunnilta hyvinvointialueille. Tällä ei ole kotitalouksien näkökulmasta välitöntä vaikutusta toimeentulotuen saantiehtoihin (mukaan lukien toimeentulotuen alentamistilanteet), tuen määrään tai sosiaalihuollon palveluiden saatavuuteen.

Välillisesti hallituksen esitys parantaa väestöryhmien ja kotitalouksien asemaa säätämällä asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun, toimeentulotukiasioiden osalta koskevasta Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä sosiaalihuollon lausunnosta. Lisäksi hallituksen esityksessä toimeentulotukiasiointi edellytetään järjestettävän saavutettavalla tavalla eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden ja toimeentulotukiasioiden käsittelyssä sosiaalihuollon näkemysten huomioimisesta säädetään nykyistä tarkemmin. Tämä koskisi muun muassa perusosan alentamistilanteita. Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden yhteistyön tehostumisen kohteena ovat esimerkiksi ns. tulottomat kotitaloudet, joissa toimeentulotuki muodostaa merkittävän osan kotitalouden kokonaistuloista.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Hallituksen esityksen vaikutukset julkiseen talouteen ovat kokonaisuutta ajatellen budjetin neutraaleja. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen järjestämismääräyksiä siirrytään kunnilta hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjausten mukaisesti. Muutos voi lisätä alkuvaiheessa resurssitarpeita hyvinvointialueille täydentävän ja ehkäisevän toimeentu-

lotuen järjestämisen koordinoimiseksi hyvinvointialueen sisällä. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna hallituksen esityksessä olevat lainsäädännön uudistukset vähentävät täydentävän ja ehkäisevää toimeentulotuen järjestämistä aiheuttavia hallinnollisia kustannuksia. Tämä kustannusten säästö saadaan aikaan sillä, että järjestämistä vastuu siirtyy 309 kunnalta 22 hyvinvointialueen vastuulle ja ajan myötä toimeentulotuen myöntämisperusteet yhdenmukaistuvat hyvinvointialueen sisällä siirryttäessä useammasta kunnallisesta menettelytavasta yhteen hyvinvointialueen yhteiseen menettelytapaan. Hyvinvointialueilla on yksittäisiä kuntia paremmat mahdollisuudet kehittää sähköistä asiointia perinteisten tapojen rinnalle, millä on pidemmän päälle vaikutusta hakemusten käsittelyllä hallinnolliseen hintaan.

Hallituksen esityksellä on pieniä vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimintaan, mikä vaatii lisäresursseja. Osa hallituksen esityksen esittämistä muutoksista Kansaneläkelaitoksen toimintaan liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa päätettyihin toimiin, joita hyvinvointialueiden aloittamisesta aiheutuu joka tapauksessa Kansaneläkelaitokselle. Nämä resurssitarpeet (esim. hyvinvointialueiden aloittamisesta johtuvat muutokset tietojärjestelmiin) kuuluvat siis muun kuin tässä hallituksen esityksessä esitettävien muutosten piiriin.

Kansaneläkelaitokselle tulee hallituksen esityksen myötä joitain lisäresurssitarpeita tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin. Myös toimeentulotukiasiakkaiden esteettömän asioinnin varmistaminen kuuluu pääsääntöisesti muun kuin tämän hallituksen esityksen piiriin, mutta joitain resurssilisäyksiä esteettömän asioinnin varmistamiseksi voi olla tarpeellista tehdä Kansaneläkelaitoksen toimistoissa, lomakkeiden saavutettavuuden lisäämisessä tms. Näiden kustannusten määrää on vaikea arvioida, mutta oletettavasti kustannukset ovat pieniä tai ne voidaan toteuttaa Kansaneläkelaitoksen muun esteettömyys-/saavutettavuustoimenpiteiden yhteydessä.

Monialaisen yhteistyön korostaminen saattaa aiheuttaa myös paineita lisäresurssitarpeille Kansaneläkelaitoksen kohdalla. Henkilökohtaisen palvelun vaatimukset sekä sosiaalihuollon lausunnot todennäköisesti lisäävät Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukeen liittyvää hallintotyötä. Hallituksen esityksen kirjaukset yhteistyön tehostamisesta koskevat kuitenkin todennäköisesti hyvin pientä ja rajattua osaa etuutta saavista kotitalouksista, kun tarkastellaan toimeentulotuen kokonaisuutta.

Hyvinvointialueille hallituksen esityksen myötä tulevat lisäresurssien tarpeet ovat myös suurimmilta osin huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta tehdyssä lainsäädännössä ja siinä asetetuissa vaatimuksissa hyvinvointialueiden aloittaessa toimintaansa. Kuitenkin tämän hallituksen esityksen myötä hyvinvointialueille tulee lisäresurssitarpeita samoihin toimiin kuin Kansaneläkelaitoksen kohdalla, eli tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia, jotka tulee toteuttaa erityisesti tämän hallituksen esityksen kirjausten johdosta. Lisäksi hyvinvointialueiden tulee myös varautua asiakkaiden esteettömän ja saavutettavan asioinnin varmistamiseen ja Kansaneläkelaitoksen kanssa tehtävän monialaisen yhteistyön lisäämiseen. Sosiaalihuoltolakiin esitetyllä muutoksella taloudellisen tuen palvelusta nimetään sosiaalihuollolla jo käytössä ollut tehtävä uudeksi kokonaisuudeksi lisäämättä kuitenkaan sosiaalihuoltoon uusia velvoitteita. Muutoksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Hyvinvointialueiden toiminnan seuranta ja ohjaamista varten esitetään perustettavaksi alueelliset neuvottelukunnat hyvinvointialueille. Nämä kustannukset ovat julkisen talouden näkökulmasta melko pieniä.

Sosiaali- ja terveysministeriön kohdalla välitön vaikutus käyttämenoihin tulee olemaan hallituksen esityksessä mainittavan valtakunnallisen neuvottelukunnan toimintamenot. Neuvottelukunnan toimintaan käytännössä kuuluu säännöllisten tapaamisten organisointi toimeentulotukilain soveltamisen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Lisäksi neuvottelukunta käy keskuudessaan keskustelua sellaisista lainsäädännön tulkintaan liittyvistä kysymyksistä, joista sosi-

aali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa ohjausta hyvinvointialueille ja Kansaneläkelaitokselle lain toimeenpanoa varten. Neuvottelukunnan mandaattiin kuuluu myös muita lainsäädännön seurannan kannalta keskeisiä toimia, kuten esim. selvityksien teettäminen ajankohtaisista tai muuten lainsäädännön kannalta tärkeistä aiheista; yhteydenpito alueellisten neuvottelukuntien kanssa sekä keskustelutilaisuuksien tai seminaarien järjestäminen, joissa lainsäädännön kannalta keskeiset sidosryhmät saavat koulutusta, voivat vaihtaa hyviä käytäntöjä jne. Neuvottelukunnan tehtävän on myös oikeuskäytännön säännöllinen ja jatkuva seuranta sekä toimeentulotukeen liittyvän lainsäädännön soveltamisen kannalta haasteellisten tilanteiden tunnistaminen ja välittäminen ministeriön tietoon lainsäädännön kehittämistyötä varten.

Valtakunnallisen neuvottelukunnan toimintaan liittyvät tehtävät tulee resursoida riittävällä henkilöstöresurssilla, joka olisi kiinteässä yhteydessä muuhun ministeriön vastuulle kuuluvaan toimeentulotukilain toimeenpanon ohjaukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön arvioiden mukaan varattava pysyvä henkilöresurssitarve on 0,5–1 henkilötyövuotta, joka palkkakustannuksina tarkoittaa n. 25 000–50 000€/vuosi sivukuluineen.

Hallituksen esityksessä toimeentulotuen myöntämiseen liittyviin keskeisiin aineellisiin säännöksiin ei tehdä muutoksia, joten tuen myöntämiseen liittyvät vaikutukset julkiseen talouteen ovat vähäisiä. Hallituksen esityksessä muutetaan lainsäädäntöä siten, että lasten tapaamiskuluja huomioidaan jatkossa sopimuksen mukaan myös muiden kuin lapsen kanssa eri taloudessa asuvan vanhemman osalta. Tämä koskee tilanteita, joissa on sovittu, että lapsen kanssa asuva vanhempi maksaa osan matkakustannuksista lasta tapaamaan tulevalle henkilölle. Tavattavan lapsen ei hallituksen esityksen mukaan tarvitse olla biologinen lapsi, vaan tapaamisesta kertyvien matkakustannusten hyväksymiseen lisätään harkintavaltaa. Hallituksen esityksen vaikutukset matkakustannusten korvaamiseen myönnettävään toimeentulotukimenoon on kuitenkin hyvin pieni.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esitykseen sisältyy säännöksiä, joilla on vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Näihin säännöksiin kuuluu ensinnäkin asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen palveluun. Toinen viranomaisten toimintaan vaikuttava säännös on yhteistyön vahvistaminen toimeentulotukiasi-oissa (mukaan lukien sosiaalihuollon lausunnon antaminen) Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen välillä. Toimeentulotukiasiointi on myös toteutettava eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden saavutettavasti ja esteettömästi. Lisäksi hallituksen esityksessä tarkennetaan säännöksiä tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä sekä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnasta sekä alueellisista neuvottelukunnista.

Hallituksen esityksen perusteella Kansaneläkelaitoksen on huomioitava hyvinvointialueiden aloittamiseen liittyvät viranomaistehtävät, kuten tekniset muutokset tietojärjestelmiin (esim. pykälien numerointi sekä tarvittavat muutokset kuntoutuksen työtoiminnan osalta) sekä yhteistyötahoihin liittyvien sopimusten päivittäminen.

Hallituksen esityksen keskeisin vaikutus viranomaistoimintaan on yhteistyön tiivistäminen Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden välillä. Hallituksen esityksen tavoitteena on, että sosiaalihuollolla on jatkossa asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen tukemisessa laaja-alainen tehtävä, joka on muutakin kuin toimeentulotuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvää.

Vaikutukset viranomaistoimintaan saattavat vaihdella Hallituksen esityksen säännösten toteutamisessa hyvinvointialueiden välillä ja sisällä. Pitkällä aikavälillä tavoitteena on, että jokaisella hyvinvointialueella on luotu toimivat yhteistyön muodot Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Hallituksen esityksen johdosta vaikutuksia viranomaistoimintaan hyvinvointialueilla korostaa alkuvaiheessa se, että hyvinvointialueet ovat uusia toimijoita, joiden on toiminnassaan otettava huomioon toimeentulotukilain soveltamiseen liittyvät kokonaisuudet. Toimeentulotukilain kokonaisuuden järjestäminen hyvinvointialueille kuuluvien vastuiden pohjalta tapahtuu merkittävien osin samoin periaattein, kuin muu hyvinvointialueiden siirtyä uuteen hallintorakenteeseen. Osa viranomaistoiminnasta on näin ollen integroitu mukaan yleiseen hyvinvointialueiden toiminnan järjestämiseen. Hyvinvointialueiden on huolehdittava tietojärjestelmien, lomakkeiden ja asiakasohjauksen osalta tarvittavista päivityksistä, alueellisen soveltamisen yhdenmukaistamisesta sekä hyvinvointialueen sisällä tarvittavasta toimeenpanon uudistamisesta. On mahdollista, että yhdenmukaistaminen voi aiheuttaa tilanteita, joissa asiakkaille tulee antaa aikaa sopeutua mahdollisiin uusiin velvoitteisiin tai ohjeisiin. Lisäksi hyvinvointialueiden on viranomaistoiminnassa huomioitava esim. muutoksenhakuun liittyvät uudistukset ja tietojärjestelmiin ym. vaadittavat muutokset pykäliden numerointien osalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös alueellisten neuvottelukuntien perustamista. Tällä uudistuksella on viranomaisten tehtäviä lisäävä vaikutus. Toimiva neuvottelukunta, joka pysyy seuraamaan ja ohjeistamaan tehokkaasti hyvinvointialueella tapahtuvaa toimeentulotukiasioissa tehtävää yhteistyötä, vähentää pidemmällä aikavälillä lainsäädännön tulkinnasta aiheutuvia hallinnollisia ongelmia (päätöksenteon hitaus ym.).

Hallituksen esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan näkyvät myös hyvinvointialueen toimeentulotukilainsäädäntöä toteuttavien työntekijöiden työn sisällössä. Hallituksen esityksen lähtökohhta on, että yhteistyö Kansaneläkelaitoksen kanssa lisääntyy, vastuut selkiytyvät ja tarve ohjata asiakkaita ainoastaan Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen neuvonnan asioissa siirtyy enemmän Kansaneläkelaitoksen vastuulle. Hallituksen esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan ovat Kansaneläkelaitoksen kanssa toteutettavan yhteistyön kohdalla vaihtelevan kokoisia eri hyvinvointialueilla.

Hallituksen esityksellä on myös vaikutuksia Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen viranomais-toimintaan. Nämä vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea tietojärjestelmien päivittämiseen ja ylläpitoon. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi asiakastietorakenteen päivittäminen valmistauttaessa Kansaneläkelaitoksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän Kanta-järjestelmän väliseen tietojen vaihtoon välityspalvelimen kautta, joka tosin toteutuu vasta pidemmän ajan kuluessa. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on huomioitava samoja teknisiä muutoksia kuin Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialueet, mitä tulee pykälänumerointiin liittyviin, hyvinvointialueiden aloittamiseen ja kuntouttavan työtoiminnan lakipykäliden siirrosta johduttuihin muutoksiin.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina, kun toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken. Tällä tavoitteella on näin ollen vaikutusta sosiaalihuollon asiakkaiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien, kuten asunnottomien sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asemaan. Hallituksen esitys vaikuttaa parantavasti asiakkaiden mahdollisuuksiin saada palvelua asiassaan

niin moniammatillisesti kuin henkilökohtaisesti. Myös niiden asiakkaiden asema paranee Hallituksen esityksen myötä, joilla on puutteita kieli-, luku- ja kirjoitustaidossa.

Hallituksen esityksen säännösehdoituksissa korostetaan Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden yhteistyön tehostamista. Tällä on vaikutusta siihen, että kynnys esimerkiksi kokonaan tulottomien tilanteiden selvittelyyn madaltuu, ja heidän ohjaaminen ja motivoiminen oikeiden palveluiden ja etuuksien piiriin helpottuu. Hallituksen esityksessä pyritään siihen, että tulottomien kotitalouksien toimeentulotuen asiakkuuden kesto pystyttäisiin lyhentämään. Toimeentulotuen asiakkuus lisää pitkittyessään taloudellisen huono-osaisuuden lisäksi muidenkin riskien (terveydentilan heikkeneminen; asunnottomuus ym.) todennäköisyyttä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on saada erityisen haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia pois viimesijaisen toimeentulotuen piiristä ensisijaisten (perus)turvaetuuksien piiriin. Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden tehokkaampi yhteistyö näkyy todennäköisesti ainakin nuorten ammatillisen kuntoutuksen ja sosiaalisen kuntoutuksen tarpeen kasvuna. Osa-työkykyisten asiakkaiden kohdalla on todennäköisesti lisätarvetta eläkeselvittelyprosesseille. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevilla asiakkailla on myös keskimääräistä enemmän päihde- ja mielenterveysongelmia, mikä lisää tarvetta näihin ongelmiin liittyvien kuntoutuspalveluiden järjestämiseen.

Hallituksen esityksellä ei ole mainittavia työllisyysvaikutuksia. Pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen on usein yhteydessä työmarkkinoilta syrjäytymisen kanssa. Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen tehokkaalla yhteistyöllä on mahdollisuus katkaista ja ehkäistä pitkäaikaisia asiakkuuksia, jolla voi olla pieni positiivinen työelämävaikutus.

Hallituksen esityksellä ei ole mainittavia vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Toimeentulotuen saajaryhminä korostuvat ennen kaikkea yksinasuvat miehet ja yksinhuoltajanaiset. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien kohdalla ei ole havaittavissa, että haavoittuvuus kohdistuisi erityisesti johonkin sukupuoleen.

Hallituksen esityksessä pyritään helpottamaan niiden toimeentulotuen asiakkaiden tilannetta, jotka ovat ns. digisyrjäytyneitä, eli joilla ei ole joko pääsyä sähköisten palveluiden piiriin tai joilla ei ole osaamista sähköisten palvelukanavien käyttämiseen. Tutkimusten perusteella digisyrjäytyminen on erityisesti vanhempien ikäluokkien ongelma. Toisaalta esimerkiksi tulottomien kotitalouksien kohdalla on havaittu, että he painottuvat nuorempiin ikäluokkiin, joilla on keskimäärin paremmat valmiudet sähköiseen asiointiin. Oppivelvollisuuden laajentaminen voi jatkossa ehkäistä kaikkein nuorimpien ajautumista tulottomiksi.

Suomessa on viime vuosikymmenien aikana tapahtunut selvä siirtymä palveluverkoissa niin, että kasvatusten tapahtuva henkilökohtainen palvelu toimipisteissä on vähentynyt ja tilalle on tullut puhelin- ja internetpalveluverkot. Hallituksen esityksen tavoitteena on turvata henkilökohtaisen palveluasioinnin mahdollisuus eri puolilla Suomea. Varsinkin harvaan asutuilla seuduilla tämän vaatimuksen toteuttaminen voi olla hankalaa ja se vaatii erityisen hyvää koordinoimista Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen toimijoiden välillä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Toimeentulotuki on Kela-siirron hyväksymisen jälkeen perustunut malliin, jossa kaksi viranomaista toimeenpanee yhtä tukea, toimeentulotukea. Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta sekä täydentävästä ja ehkäisevästä tuesta. Vaikka tukeen kuuluu eri osia, ne liittyvät kiinteästi toisiinsa. Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan kyseessä on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaa perustoimeentulotukea voi kuitenkin pitää vain välillisesti osana sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon vastuulla on täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki.

Toimeentulotukityöryhmä käsitteli hyvin yleisellä tasolla myös muita vaihtoehtoisia toimeentulotuen toimeenpanon tapoja. 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 perustuslain 19 §:n 2 momenttiin perustuva perusturvaetus tai niiden osa, josta vastaisi Kansaneläkelaitos. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta muodostettaisiin harkinnanvarainen toimeentulotuki, josta vastaisi sosiaalihuolto. Kolmas vaihtoehto olisi se, että yksi viranomainen toimeenpanee yhtä tukea. Toimeentulotuki olisi tässä mallissa hyvinvointialueen sosiaalihuollon järjestämisvastuulla kokonaan. Etuusjärjestelmää kehitettäisiin myös, mutta erikseen.

Näihin kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy erilaisia selviteltäviä oikeudellisia kysymyksiä tuen sisältöön, viranomaisten väliseen toimivaltaan sekä prosesseihin liittyen. Myös toimeenpanoon liittyy monenlaisia resurssi- ja käytännön kysymyksiä.

Edellä oleviin kolmeen vaihtoehtoon liittyy myös teoreettisia variaatioita, joissa toimeentulotukiasiakkaat jaettaisiin jollakin kriteereillä tuen toimeenpanon yhteydessä. Jos Kansaneläkelaitos jakaisi asiakkaat, haasteena olisi, miten Kansaneläkelaitos osaisi tunnistaa ne asiakkaat, jotka ovat sosiaalihuollon tuen tarpeessa. Käytännössä järjestelmä tarkoittaisi kahden eri toimeentulotuen muodostumista. Yksi variaatio olisi, että asiakkaat jakaisi sosiaalihuolto organisaationsa sisällä niihin, joiden asia käsitellään yksinkertaisemmassa etuusprosessissa ja niihin, joiden asian käsittelyssä tarvitaan laajempaa sosiaalihuollon asiantuntemusta. Toimeentulotuki kuuluisi tällöin kokonaisuudessaan sosiaalihuollon vastuulle. Sosiaalihuolto voisi jakaa asiakkaat myös sosiaalihuollon ja Kansaneläkelaitoksen kesken. Kansaneläkelaitokseen voitaisiin ohjata kevyempää etuuskäsittelyä tarvitsevat. Kansaneläkelaitoksen rooli voisi olla myös tuen tekninen maksaja. Myös tällöin ollaan siinä vaihtoehdossa, jossa toimeentulotuki kuuluisi kokonaan sosiaalihuollon vastuulle.

Tämän tyyppisiin ehdotuksiin liittyy viranomaisten toimivallan jaon ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta monia ratkaistavia kysymyksiä. Näitä vaihtoehtoja on käsitelty myös Kela-siirron yhteydessä. Toimeentulotukityöryhmän loppumietinnön luvuista 6.4 sekä 5.2. sekä välimietinnön luvusta 3 voi lukea vaihtoehdoista tarkemmin.

Toimeentulotukityöryhmä ei käsitellyt näitä vaihtoehtoja sen pidemmälle tai ottanut niihin varsinaisesti kantaa. Vaihtoehtojen avulla on enemmänkin haluttu kuvata sitä, kuinka moninaisia näkökohtia toimeentulotuen kehittämiseen liittyy ja kuinka moninaista selvitettävää vaihtoehtoihin liittyy. Isoimmat periaatteelliset kysymykset liittyvät koko sosiaaliturvajärjestelmän tasolle. Tällä hetkellä toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, joka kiinnittyy tuen tarkoituksen ja myöntökriteerien kautta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Jos tuen tai siitä irrotetun osan luonne muuttuisi ja tuesta tulisi osa 19 §:n 2 momentin mukaista perusturvaa, tätä muutosta olisi tarkasteltava osana laajempaa perusturvaetuksien kokonaisuutta. Mikäli vaihtoehtoja haluttai-

siin selvitetä pidemmälle, tulisi vaikutuksia myöhemmin arvioida erikseen. Sosiaaliturvakomitean tehtävänä on arvioida koko sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä, minkä vuoksi tämän esityksen yhteydessä ei menty arvioinnissa pidemmälle.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä kansainvälisistä vertailuista

Useimmat OECD:n jäsenmaat maksavat työikäiselle väestölle toimeentulotukeen rinnastettavaa viimesijaiseen vähimmäisturvaan lukeutuvaa taloudellista tukea, joka turvaa vähimmäistoi-meentuloa (Penttilä, Reetta ja Hiilamo, Heikki: Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa, Yhteiskuntapolitiikka 4/2017). EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset asettavatkin tiettyjä velvoitteita jäsenvaltioille koskien viimesijaista turvaa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) sosiaali- ja toimeentuloturva koskeva 34(3) artikla edellyttää, että EU-jäsenvaltioilla on viimesijainen tukimuoto. Vastaava velvoite sisältyy myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (Sops, 78-80,2002) 13(1) artiklaan, joka sitoo sopimuksen ratifioineita Euroopan neuvoston jäsenvaltioita.

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 sosiaaliavustukset, etuudet, palvelut ja verotus muodostavat kokonaisuuden, joka ei käy ilmi keskittyttäessä selvittämään ainoastaan yksittäisiä tukimuotoja. Viimesijaisen vähimmäisturvan järjestämisen muotoon ja tarpeeseen vaikuttaa väistämättä myös se, miten kattavasti maan ensisijaiseksi tarkoitettu etuusjärjestelmä toimii. 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 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019, 6/2019).

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

Vertailua koskeva tarkempi työpaperi on luettavissa toimeentulotukityöryhmän hankesivuilta:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ceaacd06-e95d-4796-af48-23ea273d8545/0ce06995-9f0c-4479-a805-9f6c97cb304a/MUISTIO_20210709092110.pdf

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

5.2.2.1 Ruotsi

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 saa-

jalta 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 tutkimukseen perustuvan kulutusnormin (riksnormen). Tukea toimeentuloon 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 kotivakuutuskustannukset sekä 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 silmälasihin tai muuttokustannuksiin (Socialstyrelsen: Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten, 2013).

5.2.2.2 Tanska

Tanskassa oikeudesta käteisapuun (kontanthjælp) säädetään aktiivisesta sosiaalipolitiikasta annetussa laissa (Bekendtgørelse 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 aktiivinterveystoimiin, kuten työharjoitteluun, palkkatuetuun 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.

5.2.2.3 Norja

Norjassa taloudellisesta sosiaaliavusta (økonomisk stønad) säädetään sosiaalipalvelulaissa (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 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. Tuensaajilta voidaan edellyttää erilaisia toimintavelvollisuuksia, kuten työharjoittelua, palkkatuetta työtä, osallistumista työhakuun liittyvään ohjaukseen tai paikalliseen työskentelytmiin (jobbteam), jossa henkilöt suorittavat työnomaisia tehtäviä ohjaajien kanssa (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV 2012).

5.2.2.4 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneessä kuningaskunnassa sosiaaliturvajärjestelmää uudistettiin merkittävästi vuonna 2012, jolloin kuusi erilaista sosiaaliturvan muotoa päätettiin yhdistää vaihteittain yhdeksi yleistukena (Universal Credit) tunnetuksi tueksi (National Audit Office: Rolling out Universal Credit-report, 2018). 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). Tuensaajalta voidaan edellyttää erilaisia työhakuun liittyviä vaatimuksia (work-related requirements), jotka vaihtelevat tuen-saajan olosuhteiden mukaan ja voivat sisältää muun muassa erilaisia työhakuun 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 määrään on tarkoitus muuttua automaattisesti esimerkiksi hakijan palkkatulojen vaihdella ja tuki onkin yhdistetty reaaliaikaiseen tulorekisteriin (Welfare Reform Act 2012). Hakija voi saada muita erityisiin tarpeisiin tai olosuhteisiin myönnettäviä osuuksia esimerkiksi, jos hakija on vammaisen henkilön omaishoitaja tai jos hakija on rajoitetusti työkykyinen (National Audit Office: Universal Credit: getting to first payment, 2020).

5.2.2.5 Alankomaat

Alankomaissa toimeentulotuesta (bijstand) säädetään osallisuussäädöksessä (Participatiewet, Geldend van 01-01-2020 t/m 29-02-2020). Oikeus toimeentulotukeen on henkilöillä, jotka eivät saa toimeentuloaan turvaksi työllä tai muista etuuksista. Tuki on tarveharkintainen ja tuloina otetaan huomioon hakijan perheen käytettävissä olevat tulot ja varat. Lisäksi 18-27 vuotiaille nuorille on asetettu tiukempia edellytyksiä tuen saamiseksi. Kunnilla on paljon harkintavaltaa tuen myöntämisessä, minkä vuoksi alueellisia eroja toimeentulotuen suhteen esiintyy. 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.

Yleisavuksi kutsutulla toimeentulotuen osalla on tarkoitus kattaa kaikki yleiset elinkustannukset, kuten vuokrasta, ruoasta tai lääkkeitä 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 silmälasihin 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 yllättäviä menoja varten (Heeger-Hertter, Susanne: Social Assistance Benefits in the Netherlands, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 26 (1), 2019).

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Toimeentulotukilaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Toimeentulotuen tarkoitus. Pykälän 3 momentti kumottaisiin. Matkakorvauksista kuntouttavan työtoiminnan osallistujille säädettäisiin laissa kuntouttavasta työtoiminnasta.

3 §. Perhekäsite. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin yhteistaloudessa asuvat huoltaja ja huoltajuuden kohteena oleva lapsi. Voimassaolevan toimeentulotuesta annetun lain 3 §:n mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Lisäyksen johdosta myös yhteistaloudessa asuvat huoltaja ja huoltajuuden kohteena oleva lapsi muodostaisivat yhteisen toimeentulotukiperheen. Selkeyden vuoksi perhekäsitteen sisältö ryhmiteltäisiin uudella tavalla numeroituihin alakohtiin. Tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa tulkintakäytäntöä muutoin kuin tuomalla edellä mainittu lisäys perhekäsitteen piiriin.

Toimeentulotuen perhekäsitettä ei ole sidottu henkilöiden väliseen elatusvelvollisuuteen, vaan siihen, miten perheissä tavanomaisesti kustannuksiin osallistutaan. Voimassaolevan lain mukaan myös avioliitossa asuvat henkilöt, joilla ei ole elatusvelvollisuutta toisiinsa nähden, muodostavat toimeentulotuesta yhteisen perheen ja heidän tulonsa ja menonsa vaikuttavat perheelle maksettavan toimeentulotuen määrään. Myös täysi-ikäisen vanhempiensa luona asuvan lapsen toimeentulotuen perusosa on pienempi, vaikka vanhemmilla ei ole täysi-ikäiseen lapseensa elatusvelvollisuutta. Vaikka muu huoltaja kuin lapsen vanhempi ei olekaan elatusvelvollinen lasta kohtaan, lapsen kanssa yhdessä asuva huoltaja huolehtii yleensä käytännössä lapsesta aiheutuvista arjen menoista ja siten muun huoltajan tulot ja menot vaikuttavat lapsen tosiasiallisesti tarvitseman taloudellisen tuen tarpeeseen. Lapsen vähäistä suuremmat toistuvat tulot ja varallisuus katsotaan perheen tuloiksi vain siltä osin, kuin ne kohdistuvat lapsen kuluihin.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia (1983/361) muutettiin vuonna 2019 niin, että lakiin tuotiin entistä joustavimmat tavat sopia ja määrätä lapselle muu huoltaja oman vanhemman lisäksi. Jatkossa vanhempi tai vanhemmat voivat sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella sopia lapselle muun huoltajan sekä sopia lapsen asuvan tai vuoroasuvan muun huoltajan luona. Myös tuomioistuin voi määrätä lapselle muun huoltajan sekä päättää lapsen asuvan tai vuoroasuvan muun huoltajan luona. Lapsella voi olla useampikin muu huoltaja ja lapsi voi myös vuoroasua muiden huoltajiensa välillä. Muutoksen johdosta voitaisiin huomioida toimeentulotuen toimeenpanossa perheen tosiasiallinen tilanne.

4 §. Toimeenpano. Pykälän 1 momentti vastaisi nykyistä 1 momenttia. Pykälän 2 ja 3 momenttiin tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvat muutokset, eli kunnan sijaan toimeenpanijana olisi Kansaneläkelaitoksen lisäksi hyvinvointialue. Sosiaali-

ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain (612/2021) 1 §:ssä säädetään siitä, että järjestämislaissa hyvinvointialueesta säädettyä sovelletaan myös Helsingin kaupunkiin. Lisäksi 2 ja 3 momenttien pykäläviittauksia päivitetäisiin, 2 momentista siirrettäisiin 3 momenttiin maininta Kansaneläkelaitokseen sovellettavasta sosiaalihuollon lainsäädännöstä sekä Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon välisestä yhteistyöstä säädetäisiin aiempaa tarkemmin erillisissä säännöksissä tuonnempana laissa.

5 §. *Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta.* Pykälä olisi sisällöltään uusi. Aiempi 5 §:n sisältö siirrettäisiin uuteen 27 a §:ään. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista. Neuvottelukuntaan kuuluisi ainakin sosiaali- ja terveysministeriön, hyvinvointialueen sosiaalihuollon sekä Kansaneläkelaitoksen edustus. Muutoin sen tehtävistä ja kokoonpanosta säädetäisiin valtioneuvoston asetuksella, eli neuvottelukuntaan voisi kuulua muitakin tahoja. Neuvottelukunnalla ei olisi toimivaltaa antaa sitovia suosituksia, mutta se voisi tehdä esityksiä toimeentulotukeen liittyvistä asioista. Toimeentulotukeen vaikuttaa viimesijaisena tukimuotona muiden järjestelmien toiminta. Lisäksi tuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen kesken. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle kuuluu toimeentulotukiasioiden yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen, jota neuvottelukunnan toiminta tukee.

5 a §. *Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja niiden vahvistaminen sekä maksaminen.* Säännös kumottaisiin ja sisältö siirrettäisiin uuteen 27 b §:ään.

5 b §. *Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista.* Säännös kumottaisiin ja sisältö siirrettäisiin 27 §:ään.

2 luku Toimeentulotuen määräytyminen ja rakenne

Luvun otsikko olisi uusi. Voimassaolevan lain otsikko on ”Toimeentulotuen rakenne ja suuruus”. Uusi nimi korostaa, että luvun keskeisimpänä sisältönä on toimeentulotuen määräytymistä koskevat säännökset rakenteen lisäksi.

6 §. *Toimeentulotuen määräytyminen.* Säännös on osittain uusi. Pykälän 1 momentin alkuun on lisätty maininta siitä, että toimeentulotuen määräytymisessä on kyse välttämättömistä menoista, joita henkilö tai perhe ei pysty kattamaan käytettävissä olevilla tuloillaan tai varoillaan. Toimeentulotuki kohdistuu näiden menojen kattamiseen. Menot ovat toimeentulotukilain tarkoittamia menoja, joista säädetäisiin muissa pykälissä tarkemmin. Pykälän 1 momenttiin lisätty maininta laskelmasta olisi uusi. Laskelma on keskeinen toimeenpanossa sovellettu käytettävissä olevien tulojen ja menojen erotuksen sekä tuen määräytymisen väline, josta ei ole aiemmin säädetty toimeentulotukilaisissa. Laskelmasta säädetäisiin tarkemmin 13 §:ssä.

Toimeenpanossa tehtävän laskelman lopputulos osoittaa pääsääntöisesti maksettavan toimeentulotuen määrää tai sen ollessa ylijäämäinen sitä, ettei oikeutta toimeentulotukeen ole. Laskelman ylijäämän suuruudella on merkitystä sille, kuinka paljon taloudellista liikkumavaraa hakijalla tosiasiansa on. Toimeenpanossa tehtävän laskelman osoittamasta toimeentulotuen määrästä voitaisiin myös erityisestä syystä poiketa hakijan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi. Tämä tarkoittaa poikkeamista hakijan eduksi. Arvio tulisi tehdä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon mitä menoja asiakkaalla voi olla kohtuudella odotettavissa lähitulevaisuudessa. Vaikka laskelman mukaan oikeutta tukeen ei olisi koko menon määrälle, voitaisiin harkita tuen myöntämistä näihin toimeentulotukilain mukaisiin menoihin kokonaisuudessaan. Käytännössä tämä toteutettaisiin myöntämällä menoihin

maksusitoumus. Lain 16 §:n perusteluissa kuvataan maksusitoumuksien käyttöä tarkemmin. Kyseinen jousto vastaisi nykyisen toimeenpanon vakiintunutta käytäntöä perustoimeentulotuen pienen ylijäämän tilanteiden osalta. Täydentävän toimeentulotuen osalta myöntämiskäytäntö pysyisi ennallaan. Ehkäisevää tukea koskevan 8 §:n perusteluissa kuvataan ehkäisevän tuen käyttöä tarkemmin. Ehkäisevää tukea myönnettäessä laskelman teko on suositeltavaa, mutta ei pakollista ja sen lopputuloksesta voitaisiin poiketa sosiaalihuollon ammattihenkilön ja hyvinvointialueen päättämien perusteiden mukaisesti.

Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, onko hakijan tuen tarve kiireellinen. Kiireellisissä tilanteissa maksusitoumuksen myöntäminen välttämättömiin menoihin voisi olla erityisesti tarpeen. Vaikka hakija ei olisi toimeenpanossa tehtävän laskelman mukaan oikeutettu toimeentulotukeen, voi olla, ettei hakijalla ole riittävästi tosiasiallisesti käytettävissä olevia tuloja tai varoja ostaa esimerkiksi välttämättömiä lääkkeitä. Myös vuokratuuden myöntäminen voisi tulla kyseeseen, jos sen arvioitaisiin olevan tarpeellista hakijan asumisen turvaamiseksi. Maksusitoumuksista ja vuokratuoksista säädettäisiin tarkemmin 16 §:ssä.

Pykälän 2 momentti on uusi. Sen sisältö vastaisi osittain muutettuna voimassaolevan lain 7 §:n sisältöä. Tarkoitus on kuvata toimeentulotuen määräytymisen keskeiset katettavat menot ja niihin liittyvät tuen eri osat kyseessä olevassa tuen määräytymispykälässä. Toimeentulotukea myönnettäessä menoina otettaisiin huomioon perusosalla katettavat menot ja tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat muut perusmenot sekä tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat erityismenot. Tukea perusosalla katettaviin menoihin ja muihin perusmenoihin kutsuttaisiin perustoimeentulotueksi kuten voimassaolevan lain mukaan. Tukea erityismenoihin kutsuttaisiin täydentäväksi toimeentulotueksi, mikä on myös vastaava nimitys kuin voimassaolevassa laissa.

Voimassaolevassa laissa muiden perusmenojen harkinta on sidottu niiden tarpeellisen suuruuteen. Tämä käsite säilyy laissa edelleen. Säännöksen tulkintana on ollut, että tapauskohtainen harkinta pitää sisällään sekä menoperusteen että määrän arvioimisen. Tämä tulkinta olisi tarkoitus säilyttää edelleen.

Pykälän 3 momentti on uusi, mutta sen sisältö vastaa voimassaolevan lain 8 §:n sisältöä. Säännöksen mukaan menoja ei oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella. Toimeentulotuen viimesijaisuuden periaatteen mukaisesti tässä laissa tarkoitettuina menoina pidetään vain niitä menoja, joita ei korvata muusta järjestelmästä tai joita ei voi saada muulla perusteella.

7 §. Perustoimeentulotuki. Säännös olisi osittain uusi. Säännökseen yhdistettäisiin aiemman 7 §:n ja perusosaa koskevan 7 a §:n sisältöä osittain muutettuna.

7 a §. Asumismenot. Säännös olisi osittain uusi. Säännöksessä säädettäisiin muihin perusmenoihin kuuluvista asumismenoista. Säännökseen siirrettäisiin voimassaolevan lain 7 b §:n muita perusmenoja koskeva sisältö asumismenojen osalta. Säännöksen aiempi perusosaa koskeva sisältö siirrettäisiin osittain muutettuna 7 §:ään.

1 momentin mukaan muina perusmenoina otettaisiin tarpeellisen suuruisina huomioon yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitettut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä lämmityskustannukset. Lisäksi otettaisiin erikseen huomioon tarpeellisen suuruisina huomioon taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivaikutusmaksu ja erikseen maksettavat vesimaksut sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Kela-siirtoon johtaneen esityksen (HE 358/2014 vp) perusteluissa todettiin seuraavaa: ”Kohtuulliset asumismenot otettaisiin yleensä huomioon todellisen määräisinä. Käytännön toiminnassa Kansaneläkelaitos voisi arvioidessaan tarpeellisen suuruista asumismenojen määrää hankkia kunnista viitetietoja kuntakohtaisista asumismenoista ja käyttää näitä tietoja arvioidessaan kunkin kunnan ja alueen perustoimeentulotuessa hyväksytyä asumismenojen tasoa.” Kansaneläkelaitos kutsuu edellä mainittua kohtuullisena pitämäänsä asumismenojen rajaa asumisnormiksi. Asumismenojen kohtuullisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon vuokra, omakotitalon hoitomenot, asuntolainan korot tai rahoitusvastikkeen korkoihin käytettävä osuus, vastike sekä lämmitysmenot. Jos edellä mainitut menot ylittäisivät Kansaneläkelaitoksen kohtuullisena pitämän asumismenojen rajan (ns. asumisnormi), ohjataan asiakasta etsimään edullisempaa asuntoa.

Asumisnormiin kuuluvien kustannusten lisäksi huomioitaisiin erikseen maksettavat vesi-, taloussähkö-, ja kotivakuutusmaksut. Vesimaksulle, taloussähkölle ja kotivakuutukselle on määritelty Kansaneläkelaitoksessa ohjeelliset raja-arvot käsittelyn tueksi. Näiden kohtuullisuus arvioidaan menolajikohtaisesti erillään asumisnormista. Sama koskee välttämättömiä asuntoon muuttoon liittyviä menoja. Näiden osalta ei anneta kehotusta etsiä edullisempaa asuntoa. Menon kohtuullisuutta arvioidaan laskukohtaisesti.

Säännöksen 2 ja 3 momentin sisältö vastaisivat voimassaolevan 7 b §:n 2 ja 3 momentin sisältöä.

7 b §. Terveystuettomenot ja muut menot. Säännöksessä säädettäisiin muista perusmenoihin kuuluvista terveydenhuoltomenoista ja muista menoista. Sisältö vastaisi voimassaolevan lain muiden perusmenojen sisältöä näiden menoerien osalta pienin tarkennuksin.

Terveydenhuoltomenojen tarpeellisuuden myönnettävän perustoimeentulotuen näkökulmasta arvioi yksittäistapauksessa Kansaneläkelaitos perustoimeentulotuen myöntäjänä. Tarpeellisuusarvioinnissa voidaan käyttää apuna Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäreitä ja muuta asiantuntemusta. Perustoimeentulotuessa huomioon otetaan muut kuin perusosaan sisältyvät tarpeelliset terveydenhuoltomenot vain siltä osin kuin asiakas ei ole niitä lain mukaan oikeutettu saamaan ensisijaisista järjestelmistä.

7 c §. Täydentävä toimeentulotuki. Täydentävää toimeentulotukea koskevaa säännöstä tarkennettaisiin siten, että voimassaolevan lain 1 momentin 1 kohta kumottaisiin.

1 momentin mukaan täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otettaisiin huomioon tarpeellisen suuruista henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Täydentävä toimeentulotuki kohdentuisi yksinomaan henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkittuihin menoihin. Asumismenoja korvattaisiin tällä samalla perusteella.

2 momentin mukaan henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voitaisiin pitää, kuten voimassaolevassakin laissa, esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita. Nämä kriteerit ovat esimerkinomaisia eikä lista ole tyhjentävä.

Tuen tarvetta arvioitaessa perusteena olisi Kansaneläkelaitoksen tekemä laskelma, johon hyvinvointialue täydentäisi erityisistä tarpeista aiheutuvat menot harkintansa nojalla. Nämä menot voivat olla kertaluonteisia tiettyyn elämäntapahtumaan liittyviä tai säännöllisiä, kuten pitkäaikaisen sairauden aiheuttamat asiakkaan itsenäistä selviytymistä tukevat kustannukset. Kuten

perustoimeentulotuenkin osalta, myös täydentävän tuen osalta voidaan harkita menon tarpeellisuutta sekä menoperusteen että suuruuden osalta. Laskelman lopputuloksesta voidaan asiakkaan eduksi poiketa, kuten 6 §:n perusteluissa todetaan, erityisesti silloin, jos halutaan turvata asiakkaan mahdollisuus tosiasiallisesti saada hankittua hänelle tarpeelliseksi arvioitu hyödyke ja jos se on perusteltu menon luonteesta ja asiakkaan erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuen kokonaisuutensa perusteella.

8 §. Ehkäisevä toimeentulotuki. Säännöksen sisältö vastaisi voimassaolevan lain ehkäisevää tukea koskevaa 13 §:ää osittain muutettuna. Säännöksen aiempi sisältö koski eräiden menojen vähentämistä ja se siirrettäisiin 6 §:ään.

Kuten voimassaolevassa laissa, ehkäisevää toimeentulotukea voitaisiin 1 momentin mukaan myöntää toimeentulotukilain 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja oma-toimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

2 momentin mukaan hyvinvointialue päättäisi tuen myöntämisen perusteista. Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Ehkäisevän toimeentulotuen avulla voidaan myöntää tukea myös näissä tilanteissa ja hyvinvointialueen tulee varautua tämän tehtävän hoitamiseen turvaamalla siihen riittävät taloudelliset resurssit.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn edistämiseksi. Ehkäisevällä tuella pyritään riittävän ajoissa auttamaan tuen tarpeessa olevaa henkilöä selviytymään odotettavissa olevista toimeentulo-ongelmista, ja välttämään varsinaisen toimeentulotuen tarve. Ehkäisevä tuki on koettu erityisen käyttökelpoiseksi sosiaalityön välineeksi akuuteissa kriiseissä. Ehkäisevällä toimeentulotuella on tuettu tilanteissa, joissa perheenjäsenen kuoleman, vakavan sairastumisen tai esimerkiksi rikoksen uhriksi joutumisen johdosta kriisin aiheuttamia yllättäviä menoja on voitu taloudellisen tuen avulla lieventää. Tukea voitaisiin myöntää riippumatta siitä, mitä 6, 13 ja 14 §:ssä säädetään. Tämä tarkoittaa, että ehkäisevän tuen myöntämisessä ei olisi välttämätöntä olla sidoksissa toimeentulotuen laskelmaan sekä hakumenettelyyn, jossa tukea haetaan ensin Kansaneläkelaitoksesta. Kuitenkin pääsääntöisesti asiakkaan oikeus perustoimeentulotukeen on hyvä pyrkiä aina selvittämään. Sen vuoksi poikkeamiseen 6, 13 ja 14 §:n säännöksistä ja menettelyistä olisi oltava erityinen syy. Syy voi liittyä tilanteen kiireellisyyteen, jolloin asiakkaan aseman turvaamiseksi ei voida odottaa hakemuksen käsittelyä ensin Kansaneläkelaitoksessa. Ehkäisevää tukea koskevan päätöksenteon tulisi olla hyvinvointialueella sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulla asiakkaan tilannetta koskevan ammatillisen kokonaisarvion tekemiseksi.

10 §. Alennettu perusosa. Säännös vastaa voimassaolevan lain säännöstä muutettuna siten, että menettelyä koskeva 2 momentti on siirretty 14 f §:ksi osittain muutettuna. Lisäksi säännöksen 1 momentin 4-kohdan pykäläviittaus on korjattu vastaamaan työttömyysturvalain nykyistä sääntelyä, eli säännöksessä viitataan 2 a luvun 14 §:ään. Pykälän 2 momentin 2-kohdassa viittaus voimassaolevan pykälän 2 momenttiin on muutettu viittaukseksi 14 f §:n mukaiseen palvelutarpeen arviointiin. Muilta osin säännöksen sisältö vastaa voimassaolevan lain sisältöä.

Perusosan alentamisen perusteet liittyvät henkilön velvollisuuteen huolehtia omasta toimeentulostaan ja työllistymisestään. Toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on

velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Lisäksi lain 2 a §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Perusosaa voi alentaa pykälän 1 ja 2 momentin edellytysten vallitessa 20 tai 40 prosenttia. Alentamiseen sisältyy aina tapauskohtaista harkintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan perusosaa voidaan alentaa 1 momenttia enemmän, mutta enintään 40 prosenttia 1 tai 2 kohdan mukaan. Momentin 2 kohta koskee tilanteita, joissa henkilön jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiittista toimenpidettä voida tarjota. Ehdotuksessa edellytettäisiin, että hän kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta 14 f §:ssä tarkoitettuun sosiaalihuollon viranomaisen tekemään palvelutarpeen arviointiin. Tämä korvaa voimassaolevan lain edellyttämän asiakkaan kanssa mahdollisuuksien mukaan laadittavan suunnitelman ”itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. Alentaminen on sidottu voimassaolevassa laissa kieltäytymiseen edellä mainitussa suunnitelmassa sovitusta toimintakykyä edistävästä toiminnasta. Edellä mainitun suunnitelman rooli suhteessa sosiaalihuollon muihin suunnitelmiin on jäänyt soveltamisessa epäselväksi, kuten myös sen sisältö ja ehdollinen sanamuoto. Tämän vuoksi edellytettäisiin, että asiakas velvoitettaisiin osallistumaan 2 kohdan mukaisissa tilanteissa aina sosiaalihuollon viranomaisen luona palvelutarpeen arviointiin. Tätä selostetaan tarkemmin 14 f §:n perusteluissa.

Pykälän 3 momentin sisältö vastaa voimassaolevan lain 4 momentin sisältöä. Sen mukaan pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Arvioinnissa voitaisiin hyödyntää sosiaalihuollon ja asiakkaan omaa selvitystä. Näistä säädetään 14 f §:ssä.

11 §. Huomioon otettavat tulot. Säännöksen 3 momenttia muutettaisiin siten, että tuloina jätettäisiin ottamatta huomioon enintään 150 euroa kuukaudessa. Säännökseen sisältynyt lisäkritterii, jonka mukaan vähintään 20 prosenttia tulonsaajan ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tulona, kumottaisiin. Tämä on yhdessä 150 euron maksimirajan kanssa ollut merkityksellään vähäinen.

13 §. Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma. Säännös olisi osittain uusi. Voimassaolevan lain 13 §:n ehkäisevää toimeentulotukea koskeva sisältö siirrettäisiin muokattuna lain 8 §:ään.

Säännöksen toimeentulotuen määräytymisaikaa koskeva 1 momentti vastaisi voimassaolevan lain 15 §:n 1 momenttia.

Säännöksen 2 momentti laskelmasta olisi uusi.

Säännöksen 3 momentti vastaisi voimassaolevan lain 15 §:n 2 momenttia siten muutettuna, että pykäläviittauksia korjattaisiin vastaamaan tähän lakiin esitettyjä muutoksia.

Säännöksen 4 momentti vastaisi voimassaolevan lain 3 momenttia siten muutettuna, että ansiotuloihin rinnastettaisiin myös muut tulot.

Säännöksen 5 momentti vastaisi voimassaolevan lain 4 momenttia.

Säännöksen 6 momentissa säädettäisiin laskelmaa koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista ja sen laatimiseen liittyvistä yksityiskohdista.

3 luku Menettely toimeentulotukiasioissa

14 §. Toimeentulotuen hakeminen. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaavat voimassaolevan lain sisältöä paitsi siltä osin, että kuntaa koskeva maininta on muutettu hyvinvointialueeksi ja 1 momentin pykäläviittaus on muutettu. Voimassaolevan 14 §:n 3 momentin sisältö kumottaisiin tästä pykälästä ja pykälän 3 momentin sisältö vastaisi voimassaolevan lain 14 a §:n 3 momentin sisältöä.

Pykälän 1 momentin mukaan toimeentulotukea haettaisiin edelleen Kansaneläkelaitokselta, joka käsittelee asiakkaan oikeuden perustoimeentulotukeen. Hakemuksen siirtämisestä hyvinvointialueen käsiteltäväksi säädettäisiin 14 c §:ssä.

2 momentin mukaan hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehtäisiin hyvinvointialueelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta.

14 a §. Toimeentulotukiasian käsittely. Pykälän voimassaolevan lain mukainen sisältö kumottaisiin ja sen oleskelua sekä hyvinvointialueiden välistä toimivallan jakoa koskeva sisältö siirrettäisiin uuteen henkilöllistä soveltamisalaa koskevaan 27 §:ään. Pykälässä säädettäisiin toimeentulotukiasian käsittelystä muussa kuin kiireellisessä tapauksessa. Sisältö vastaisi pääosin voimassaolevan lain 14 c §:n sisältöä. Lisäksi voimassaolevan lain 14 a §:n 3 ja 4 momentin sisältö on siirretty 1 momenttiin ensimmäiseksi ja kolmanneksi virkkeeksi. Eli toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu sekä että päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

14 c §. Toimeentulotukea koskevan asian siirtäminen Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle. Pykälän voimassaolevan lain mukainen sisältö kumottaisiin ja sisältö siirrettäisiin 14 a §:ään. Pykälän sisältö vastaisi voimassaolevan lain 14 d §:n sisältöä siten muutettuna, että sana kunta on muutettu hyvinvointialueeksi.

14 d §. Toimeentulotukiasioinnin järjestäminen ja asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen palveluun. Pykälän voimassaolevan lain mukainen sisältö kumottaisiin ja sisältö siirrettäisiin 14 c §:ään. Pykälän 1 ja 3 momentti olisivat uusia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että toimeentulotukiasiointi olisi toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. Saavutettavuudella ja esteettömyydellä tarkoitetaan, että erilaiset asiakkaat pystyvät asioimaan yhdenvertaisesti paitsi sähköisesti, myös fyysisesti paikan päällä. Asiointiin soveltuu myös hallintolain (434/2003) 7 §, jossa säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain esitöiden mukaan asioinnin 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. Toiminta tulee pyrkiä järjestämään niin, että palvelujen saaminen kyetään turvaamaan eri tilanteissa, myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

Pykälän 2 momentti vastaisi voimassaolevan lain 14 e §:n sisältöä osittain muutettuna. Kuten tälläkin hetkellä, perustoimeentulotuen asiakkaalle tulisi järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt Kansaneläkelaitokselta. Kun kyse on täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, asiakkaalle tulisi järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa vastaavassa ajassa. Lisäksi säädettäisiin siitä, että oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun olisi tiedotettava selkeällä tavalla hakemista koskevien ohjeiden yhteydessä ja asiakasta olisi tarvittaessa neuvottava tämän oikeuden käyttämisessä.

3 momentissa säädettäisiin siitä, että jos toimeentulotuen hakijan tilanne edellyttää, Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voisivat tavata asiakasta myös samanaikaisesti yhdessä. Asiakkaalla olisi myös oikeus pyytää mahdollisuutta yhteiseen tapaamiseen. Yhteinen tapaaminen tulisi järjestää kuten 2 momentissa säädetään, mikäli pyyntö ei ole ilmeisen perusteeton. Ilmeisen perusteeton pyyntö voisi olla kyseessä, jos asiakkaalla ei ole mitään asiaa vireillä Kansaneläkelaitoksessa tai sosiaalihuollossa eikä hän ole perustellut asiointin tarvetta mitenkään Yhteiseen tapaamiseen sovellettaisiin mitä 14 e §:ssä Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä säädetään. Tapaamisen voisi toteuttaa myös etäyhteydellä tai puhelimella.

14 e §. *Toimeentulotukiasioita koskeva Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö.* Pykälän voimassaolevan lain mukainen sisältö kumottaisiin ja sisältö henkilökohtaisesta keskustelusta siirrettäisiin osittain muutettuna 14 d §:n 2 momenttiin. Esitetty 14 e §:n sisältö olisi uusi. Siinä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon asiakaskohtaisesta yhteistyöstä. Yhteistyötä toteutetaan tälläkin hetkellä voimassaolevan lainsäädännön yleisten säännösten pohjalta. Nyt yhteistyöstä säädettäisiin informatiivisuuden vuoksi tarkemmin, koska toimeentulotukiasian käsittelyssä perustoimeentulotuen sekä täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen ja muun sosiaalityön välinen yhteys voi olla tiivis.

Pykälän 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialueen sosiaalihuolto tekevät yhteistyötä asiakkaan toimeentulotukiasioiden käsittelystä kukin omalla toimialallaan. Kansaneläkelaitoksen toimialaan kuuluu asiakkaan perustoimeentulotukiasian käsittely ja mahdollisten muiden etuusasioiden käsittely. Hyvinvointialueen sosiaalihuollon toimialaan taas kuuluu asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotukiasian käsittely sekä sosiaalihuollon toteuttaminen. Lisäksi 1 momentissa viitattaisiin informatiivisuuden vuoksi sosiaalihuoltolain 41 §:ään, joka koskee myös Kansaneläkelaitosta. Siinä säädetään sosiaalihuollon asiakasta koskevasta monialaisesta yhteistyöstä.

2 momentissa säädettäisiin siitä, kuinka Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon havaitessaan, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten olisi tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys. Näin käytännössä tapahtuu tälläkin hetkellä Kansaneläkelaitoksen ja kunnan sosiaalihuollon välillä, mutta menettelystä säädettäisiin nyt myös lain tasolla. Samalla asiakkaalle tulee tiedottaa asiasta. Sosiaalihuollon vastuulla on arvioida, onko tarvetta sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaiselle monialaiselle yhteistyölle tai sosiaalihuollosta Kansaneläkelaitokselle annettavalle lausunnolle. Lausunnosta säädettäisiin 15 §:ssä. Lisäksi 2 momentissa olisi informatiiviset viittaukset sosiaalihuoltolakiin. Sosiaalihuollossa toteutettavasta palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:issä. Kansaneläkelaitokseen sovelletaan sosiaalihuoltolain 35 §:n säännöstä koskien yhteydenottoa sosiaalihuoltoon asiakkaan tuen tarpeen arvioimiseksi.

Kansaneläkelaitoksen yhteydenotossa hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon on kyseessä tiedustelu, jossa asiakkaasta luovutetaan vain tunnistetiedot ja tieto siitä, että hänellä on perustoimeentulotukihakemus vireillä. Muuta tietoa asiakkaan tilanteesta ei tässä yhteydessä luovutettaisi.

Tieto kulkisi Kansaneläkelaitoksen Kaski-järjestelmän kautta tai muulla välineellä, kunhan yhteydenotosta tehdään kirjaukset molempien viranomaisten asiakastietojärjestelmiin. Yhteydenotolle ja siihen vastaamiselle ei säädettäisi määräaika, mutta Kansaneläkelaitos voi pyynnössään ilmoittaa missä ajassa se käsittelee asiakkaan perustoimeentulotukihakemuksen ja tarvitsee tiedon. Kyseessä on mahdollistava säännös. Sen tavoitteena on se, että hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi tarkistaa, onko sama asiakas myös sosiaalihuollon asiakas. Jos kyseessä on sosiaalihuollon asiakas, sosiaalihuolto voi halutessaan antaa asiakkaan tilanteesta 15 §:n mukaisen lausunnon perustoimeentulotuen käsittelyä varten.

Sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisessa ilmoituksessa on kyse tilanteesta, jossa Kansaneläkelaitoksen virkailija on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, jolloin hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja. Henkilön antaessa suostumuksensa, on otettava yhteys sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta asiakkaan tuen tarve arvioitaisiin. Tämä säännös on viranomaista velvoittava. Sen sijaan 2 momentin sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa toimeentulotukiasiaissa sosiaalihuollon asiantuntijanäkemyksen huomioiminen.

3 momentissa säädettäisiin, että hyvinvointialueen havaitessa sosiaalihuoltoa toteuttaessaan tai täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukiasiaa käsitellessään, että henkilön oikeus perustoimeentulotukeen voi olla tarpeen ratkaista, sen tulee ottaa yhteys Kansaneläkelaitokseen. Kansaneläkelaitos tarkistaa onko asiakkaalla perustoimeentulotukiasiaa vireillä. Käytännössä hyvinvointialueen ottaessa vastaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevan hakemuksen, sosiaalihuolto yleensä tarkistaa ensin Kelan Kelmu-järjestelmän tiedoista, onko asiakkaalla päätöstä perustoimeentulotuesta. Jos ei ole, asiakasta informoidaan asiasta ja kehoitetaan laittamaan perustoimeentulotukihakemus ensin vireille. Joissain tapauksessa sosiaalihuolto voi laittaa asiakkaan kanssa hakemuksen yhdessä vireille.

4 momentissa olisi viittaussäännös asiakastietolain 47 §:ään. Kyseisessä pykälässä säädetään tietojen kirjaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden toimialojen välisessä yhteistyössä. Tätä säännöstä sovellettaisiin myös Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen väliseen yhteistyöhön.

14 f §. *Perusosan alentamista koskeva menettely.* Pykälän voimassaolevan lain mukainen sisältö kumottaisiin ja sisältö siirrettäisiin 27 c §:ään. Pykälä olisi sisällöltään osittain uusi.

Voimassaolevan lain 10 §:ssä säädetään perusosan alentamisesta sekä noudatettavasta menettelystä. Esityksessä menettelyä koskeva voimassaolevan lain 2 momentti siirrettäisiin erilliseksi menettelysäännökseksi muiden menettelysäännösten yhteyteen osittain muutettuna.

Säännöksen 1 momentin mukaan ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulisi varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Riittävänä olisi pidettävä sitä, että asiakkaalle olisi varattu mahdollisuus antaa asiasta selvitys. Mikäli asiakas ei vastaisi kohtuullisessa ajassa, asia voitaisiin ratkaista ilman asiakkaan selvitystä. Asiakkailta voisi kuitenkin olla selkeitä syitä sille, miksi perusosaa ei pitäisi alentaa. Tämän vuoksi joissain tapauksissa asiakkaalta itseltään saatu selvitys voisi riittää sen arvioimiseksi, onko perusosan alentaminen kohtuullista, eikä sosiaalihuollon lausuntoa tarvittaisi.

Perusosan alentamisen yhteydessä Kansaneläkelaitoksen tulisi ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaista palvelutarpeen arviointia varten. Voimassaolevassa laissa käytetään ilmaisua ”suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. Tämän nimistä suunnitelmaa sosiaalihuoltolaki ei tunne. Selkeyden vuoksi

säännöksessä käytettäisiin sosiaalihuoltolain mukaisia käsitteitä ja menettelyjä, eli ensin sosiaalihuollossa tehtäisiin palvelutarpeen arviointi.

Toimeentulotukilaisissa ei kuitenkaan säädettäisi enää tarkemmin tässä yhteydessä sosiaalihuollossa laadittavasta suunnitelmasta ja mitä palveluita asiakkaalle siihen mahdollisesti sisällytetään. Hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen ratkaisisi 2 momentin mukaan palvelutarpeen arvioinnin johdosta mahdollisesti asiakkaalle tarjottavista palveluista sekä laatii tarvittaessa asiakassuunnitelman. Asiakassuunnitelman sosiaalihuolto voi laatia tarvittaessa yhdessä asiakkaan ja muiden viranomaisten kanssa. Koska kyseessä on perusosan alentamistilanne, sosiaalihuollon arvioinnissa tulisi luonnollisesti selvitettäväksi, miksi asiakas ei ole ottanut vastaan tarjottua työtä tai ottanut osaa työllistymistä edistävään suunnitelmaan sekä mikä on asiakkaan kyky huolehtia omasta toimeentulostaan.

Perusosan alentamistilanteessa Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välinen yhteistyö on erityisen tärkeää. Tilanteeseen soveltuvat myös muut yhteistyötä koskevat säännökset, kuten 14 e § Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä sekä 15 § sosiaalihuollon lausunnosta. Myös 14 d § sekä sen 3 momentin säännös asiakkaan tapamisesta yhdessä soveltuu myös alentamistilanteisiin. Kansaneläkelaitos voi pyytää ennen alentamista edellä mainittujen säännösten perusteella hyvinvointialueen sosiaalihuollon lausunnon asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä. Jos kyseessä on sosiaalihuollon asiakas, hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen voi toimittaa lausunnon, jonka Kansaneläkelaitos voi ottaa huomioon.

Säännöksen 1 momentin mukainen ohjaus hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviointia varten tulee tehdä aina perusosan alentamisen yhteydessä. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa asiakkaalle etukäteen 1 momentin mukaisesta ohjauksesta sosiaalihuoltoon sekä toimittaa hyvinvointialueelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Alentamista koskevan 10 §:n 2 momentin 2-kohdan mukaan perusosaa voidaan alentaa laiminlyönnin toistuessaan enintään 40 prosenttia. Näin voidaan tehdä, jos henkilö kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyisi ilman perusteltua syytä osallistumasta 14 f §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin. Näin ollen osallistuminen palvelutarpeen arviointiin laiminlyönnin jatkuessa olisi siis näissä tilanteissa asiakasta velvoittavaa. Käytännössä asiakkaan voisi edellyttää osallistuvan palvelutarpeen arviointiin hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen luona henkilökohtaisesti, ellei muu järjestämistapa olisi tarkoituksenmukaisempi. Muuna tapana kyseeseen voisi tulla yhteydenotto etäyhteyksin tai puhelimitse.

Säännöksen 3 momentti on vastaava kuin voimassaolevassa laissa eikä sitä ole muutettu.

14 g §. *Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömien tietojen osalta.* Säännös kumottaisiin ja sen sisältö siirrettäisiin uuteen 27 d §:ään.

14 h §. *Kansaneläkelaitoksen oikeus luovuttaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle tilastoinnin kannalta välttämättömiä tietoja.* Säännös kumottaisiin ja sen sisältö siirrettäisiin uuteen 27 d §:ään.

15 §. Sosiaalihuollon lausunto. Säännös olisi sisällöltään uusi. Voimassaolevan lain toimeentulotuen määräytymisaikaa koskeva sisältö on siirretty 13 §:ään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa asiakkaastaan lausunnon Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten. Säännöksen tarkoituksena on korostaa sosiaalihuollon näkemyksen merkitystä perustoimeentulotukiasian käsittelyssä sekä säätää niistä tilanteista, joissa lausunto voi tulla kyseeseen.

Lausunto voi koskea asiakkaan tilannetta, jolla on merkitystä Kansaneläkelaitoksen arvioidessa 7 a ja 7 b §:ssä säädettävien muiden perusmenojen tarvetta tai tarpeellista suuruutta. Lausunto voi koskea myös asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavia tekijöitä, tarvetta käsitellä päätös kiireellisenä tai muita asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen hahmottamisen kannalta tarvittavia tietoja.

Pykälän 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi ottaa lausunto perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon ja siitä poikkeaminen tulisi perustella päätöksessä. Tällä tavoitellaan sitä, että lausunnon huomioiminen olisi pääsääntö, mutta kaikissa tilanteissa Kansaneläkelaitos ei pysty ottamaan lausunnon sisältöä huomioon tai se ei ole muutoin perusteltua.

Lausunnon muodosta ei säädetä laissa tarkemmin, mutta mikäli se annetaan suullisesti, on sen kirjaamisesta sekä Kansaneläkelaitoksen etuusjärjestelmään, että sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään huolehdittava asianmukaisesti. Lausunnonantajan on huolehdittava siitä, että lausunto on perusteltu ymmärrettävästi ja sen ajallinen rajaaminen on selkeä. Lausunto tarkoittaa sosiaalihuollon käsityksen ilmaisemista perustoimeentulotuesta päätösvaltaiselle viranomaiselle eli Kansaneläkelaitokselle. Lausunto voi kattaa sosiaalihuollon näkemyksen lausunnon kohteena olevaan asiaan, eikä siihen tule lisätä tietoa, joka ei ole tarpeen Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen ratkaisemiseksi.

16 §. Toimeentulotuen maksaminen. Pykälään lisättäisiin uusi 3 ja 4 momentti. Muutoin pykälä olisi ennallaan. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maksusitoumusmenettelystä. Momenttiin sisältyisi myös toimeentulotukea koskevan maksusitoumuksen määritelmä. Toimeentulotuki voitaisiin maksaa kokonaan tai osittain antamalla hakijalle maksusitoumus. Maksusitoumus tulisi siis yhdeksi maksun suorittamisen tavaksi. Maksusitoumus tarkoittaisi toimeentulotuen myöntäjän sitoumusta maksaa siinä määritelty tuote tai palvelu toimeentulotuen hakijan puolesta. Maksusitoumuksesta ei ole ollut säännöstä toimeentulotukilaisissa, mutta vakiintuneesti on katsottu, että tuki voidaan myöntää myös maksusitoumuksena ja näin on myös toimittu. Maksusitoumuksia on myönnetty toimeentulotuen asiakkaille esimerkiksi lääkkeisiin, henkilöasiakirjoihin, matkakuluihin, vuokravakuuksiin, taloussähköön, sähkölämmitykseen, kotivakuutuksiin, elintarvikkeisiin, hammasproteeseihin, optikkotuotteisiin sekä muutto- ja varastointipalveluihin.

Säännöksen mukaan maksusitoumuksella Kansaneläkelaitos tai hyvinvointialue sitoutuisivat maksamaan toimeentulotukilain 7 a - 8 §:ssä tarkoitettuja menoja. Nämä ovat perustoimeentulotuen muihin perusmenoihin liittyviä asumismenoja, terveydenhuoltomenoja, muita menoja sekä täydentävään toimeentulotukeen liittyviä menoja. Myös ehkäisevällä tuella katettavia menoja voitaisiin kattaa maksusitoumuksella. Asiakkaan suostumuksella kiireellisessä tilanteessa voitaisiin maksaa myös 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja menoja, eli perusosaan kuuluvia menoja. Asiakkaan suostumus voitaisiin saada suullisesti tai kirjallisesti hakemisen yhteydessä. Muutoinkin asiakkaan toivomukset ja mielipiteet on syytä huomioida, jos asiakas hakemisen yhteydessä ilmoittaa toiveitaan maksusitoumuksen käytöstä.

Maksusitoumus on monissa tilanteissa toimiva keino saada tuki nopeasti asiakkaan käyttöön. Maksusitoumuksella varmistettaisiin, että asiakas tosiasiallisesti saa tarvitsemansa palvelun tai tuotteen hankittua. Kaikissa tilanteissa toimeentulotuen asiakkaalla ei ole mahdollisuutta maksaa hankintaa ensin kokonaan itse ja hakea sen jälkeen menoihin toimeentulotukea. Kansaneläkelaitos on kilpailuttanut tiettyjä palveluita ja tuotteita (muuttopalvelu, varastointipalvelut, optikko), joiden edullisen hinnan asiakas saa maksusitoumusta käyttämällä hyväkseen. Mikäli asiakas hankkisi itse vastaavan tuotteen, maksaisi hän siitä normaalin hinnan, mutta toimeentulotuessa huomioitaisiin tarpeellisenä kustannuksena kuitenkin vain kilpailutetun hinnan mukainen kustannus. Maksusitoumusmenettely siis hyödyttää asiakasta. Kiireellisessä tilanteessa välttämätön tuki voitaisiin maksaa kokonaan maksusitoumuksilla. Muutoin maksusitoumuksia käytettäisiin tarvittavilta osin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin maksusitoumusten käytöstä toimeentulotukilain 7 a §:ssä tarkoitettuihin menoihin liittyviin vakuuksiin. Kela on toimeenpanossaan myöntänyt maksusitoumuksia erilaisiin vakuuksiin, kuten vuokravakuuteen tai sähkövakuuteen osana perustoimeentulotuessa huomioitavia asumis- ja muuttokustannuksia. Momenttiin sisältyisi myös toimeentulotukimenoihin liittyvä vakuuden määritelmä. Vakuus tarkoittaa toimeentulotuen hakijan antamaa sitoumusta maksaa sovittu summa tekemänsä sopimuksen täyttämättä jättämisen varalle. Vakuutta varten maksusitoumus annettaisiin ehdollisena. Ainoastaan erityisen painavista syistä vakuus voitaisiin myöntää rahana.

Maksusitoumusten käyttö vakuuksiin edellyttää sääntelyä lain tasolla sen varmistamiseksi, että maksusitoumukset olisivat pääsääntö rahavakuuden sijaan. Yleisimmin huomioitavaksi tuleva vakuus on vuokravakuus, mutta myös muun muassa jätehuolto voi vaatia vakuuden. Vuokravakuudella tarkoitetaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 8 §:n mukaista vakuutta. Lainkohdan mukaan vuokralainen ja vuokranantaja voivat sopia vakuuden asettamisesta sen varalle, ettei sopijapuoli täytä velvoitteitaan. Vakuuden maksaminen rahana halutaan jättää mahdolliseksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää sitä, että vakuuden myöntämättä jättäminen rahana vaarantaisi asiakkaan asumisen tilanteessa, jossa asiakkaan ei ole mahdollista esimerkiksi löytää asuntoa tai saada sähkösopimusta maksusitoumuksella.

17 §. Hakijan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuus. Säännöksen otsikkoa tarkennettaisiin lisäämällä sen koskevan hakijaa. Säännös vastaa voimassaolevan lain 17 §:ää, muutoin, mutta 2 momenttiin on lisätty viittaus uuteen asiakaslakiin sekä lisätty 1 ja 2 momenttiin kunnan tilalle hyvinvointialue.

3 a luku Tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä

Luku olisi uusi.

18 a §. Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus. Säännös vastaisi aiempaa salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa 18 a §:ää sekä tietojen luovuttamista koskevaa 18 b §:ää, mutta säännös koskisi vain Kansaneläkelaitosta.

18 b §. Hyvinvointialueen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle. Säännöksen 1 momentti vastaisi osittain aiempaa salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa 18 a §:ää sekä tietojen luovuttamista koskevaa 18 b §:ää, mutta säännös koskisi vain hyvinvointialuetta. 1 momenttiin lisättäisiin maininta 15 §:ssä säädettävästä sosiaalihuollon lausunnosta.

2 momentti olisi uusi. Siinä säädettäisiin siitä, että hyvinvointialueen tulisi antaa Kansaneläkelaitokselle tieto asiakkaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä.

18 f §. *Asiakastietolain soveltaminen Kansaneläkelaitokseen.* Voimassaolevan lain sisältö koskien Kansaneläkelaitoksen liittymistä valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun ja yhteistyötä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa, kumotaan. Säännöstä ei ole tarve pitää enää voimassa, koska Kelan ja sosiaalihuollon tietojen vaihdossa lähtökohtana on, että Kansaneläkelaitos on sosiaalihuollon ulkopuolinen toimija. Tietojen vaihto on mahdollista joko nykyisten järjestelmien kehittämisen kautta tai siten, että Kantaan tulevan välityspalvelimen kautta välitetään tieto Kannasta Kansaneläkelaitokseen.

Sosiaalihuollon tiedonhallintaan liittyvä sääntely sisältää muiden muassa asiakasasiakirjoja, henkilötietojen käsittelyä sekä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita koskevat säädökset. Sosiaalihuollon asiakastietoja ja asiakirjoja koskevaa sääntelyä on asiakaslaissa ja laissa sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015, asiakasasiakirjalaki). Sosiaalihuollon asiakastietoja käytetään ensisijaisesti asiakkaan sosiaalipalvelun järjestämisen ja toteuttamisen käyttötarkoituksiin. Sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyn keskeiset periaatteet sisältyvät asiakaslakiin. Uudessa asiakastietolaissa () on tavoitteena selkiyttää ja yhtenäistää sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä siten, että sääntely olisi soveltajille selkeää ja ymmärrettävää. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyä koskeva keskeinen sääntely kootaan yhteen lakiin ja osa sosiaalihuollon asiakaslain säännöksistä jää ennalleen.

Pykälän 1 momentin ehdotetun sisällön mukaan siinä säädettäisiin viittaussäännöksellä niistä asiakastietolain säännöksistä, joita Kansaneläkelaitoksen olisi sovellettava sen hoitaessa toimeentulotukitehtäviä ja joihin ei viitata muissa toimeentulotukilain pykälissä. Viitatuista säännöksistä osa on sellaisia, joista on säädetty osittain jo sosiaalihuollon asiakaslaissa ja joiden soveltaminen on ulotettu Kansaneläkelaitokseen toimeentulotukilaisissa olevan viittaussäännöksen perusteella.

Kansaneläkelaitoksen tulisi soveltaa seuraavia asiakastietolain säännöksiä:

Luku 2, Asiakastietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet 4-12 §:t. Pykäläotsikot ovat 4 § asiakastietojen salassapito, 5 § vaitiolovelvollisuus, 6 § vaitiolovelvollisuudesta poikkeaminen, 7 § tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ja asiakastietojen käsittelyn ohjeet, 8 § asiakastietojen käsittelijöiden tunnistaminen, 9 § käyttöoikeus asiakastietoon, 10 § asiakas- ja hyvinvointitiedon käytön ja luovutuksen seuranta, 11 § asiakkaan tiedonsaantioikeus tietojensa käsittelystä ja 12 § asiakkaan oikeuksien rajoittaminen.

Luku 8, Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttaminen 48 §:n 1 momentti, josta on säädetty osittain sosiaalihuollon asiakaslain 11 §:ssä. Momentin mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeutta saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 luvussa (11-12 §:ssä) säädetään. Menettelystä, jota noudatetaan tiedon antamisessa, säädetään mainitun lain 4 luvussa ja muutoksenhausta sen 33 §:ssä. Asiakkaalla ja hänen laillisella edustajallaan on oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta yksityiseltä palvelunantajalta.

38 §. Pykälä koskee tietojen saamista koskevia merkintöjä tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja saadaan muualta kuin asiakkaalta itseltään. Kun sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja saadaan muualta kuin asiakkaalta itseltään, tulee varmistaa, että tietojen saamiseen liittyvät tiedot ovat jälkikäteen todennettavissa asiakirjoista. Kun tietoja saadaan sivulliselta, tietojen vastaanottajan on voitava todentaa, mitä tietoja on hankittu tai saatu, keneltä tiedot on saatu, milloin tiedot on saatu sekä kuka tiedot on mahdollisesti pyytänyt, jos ne on hankittu oma-aloitteisesti. Lisäksi tulee varmistaa tiedon hankkimisen tai saamisen perusteena

oleva säännös tai suostumusta koskevat tiedot sekä käyttötarkoitus johon tiedot on hankittu tai saatu.

49 §:n 3 momentti. Sen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan laillisella edustajalla taikka lähiomaisella tai muulla läheisellä on asiakaslain 7 §:n 2 momentin ja 9 §:n 1 momentin sekä lastensuojelulain (417/2007) 30 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa oikeus saada asiakas-, palvelu- ja hoitosuunnitelman tekemistä ja asiakkaan tahdon selvittämistä varten tarpeelliset asiakasta koskevat tiedot.

50 §. Sen mukaan henkilöllä on oikeus käsitellä toista henkilöä koskevia tietoja valtuutuksen tai holhustoimesta annetun lain (442/1999) 29 §:n 2 momentin nojalla. Huoltajalla on oikeus käsitellä huollettavasta tallennettuja tietoja, ellei 51 §:stä, tietosuoja-asetuksen 8 artiklan 1 kohdasta, tietosuojalain 5 §:stä tai lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n 4 momentista muuta johdu.

51 §:n 2 momentti, josta on säädetty osittain sosiaalihuollon asiakaslain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan sosiaalihuollossa alaikäinen voi ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä asian laatu painavasta syystä kieltää antamasta itseään koskevia tietoja huoltajalleen, muulle lailliselle edustajalleen tai muulle tiedonsaantiin oikeutetulle henkilölle, jollei se ole selvästi alaikäisen edun vastaista. Jos alaikäinen tai hänen laillinen edustajansa ovat asianosaisena sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa, laillisella edustajalla on kuitenkin oikeus tiedonsaantiin siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä säädetään.

52 §, joka koskee asiakastietojen luovuttamista kuoleman jälkeen. Sen mukaan kuolleen henkilön elinaikana annettua sosiaali- tai terveystalveta koskevia tietoja saa luovuttaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta sille, joka tarvitsee tietoja tärkeiden etujensa tai oikeuksiensa selvittämistä tai toteuttamista varten siltä osin kuin tiedot ovat välttämättömiä etujen tai oikeuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotukiasiaa käsittelevän toimihenkilön tulee kirjata asiakasasiakirjoihin asiakkaan perustoimeentulotukiasian suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi tarpeelliset ja riittävät tiedot. Tämä vastaisi asiakastietolain 17 §:n velvollisuutta asiakastietojen kirjaamiseen. Asiakastietolain säännös koskee hyvinvointialueen sosiaalihuoltoa ja vastaavan säännös ulotettaisiin koskemaan myös Kansaneläkelaitosta perustoimeentulotuen osalta. Säännös tarkoittaisi sitä, että kun asiakkaan asiassa ollaan yhteydessä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon esimerkiksi puhelimitse, tarpeelliset ja riittävät tiedot tulisi kirjata Kansaneläkelaitoksen asiakastietojärjestelmään. Varsinaisesta rekisteristä ei säädettäisi.

18 g §. *Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus.* Pykälä olisi uusi. Sen sisältö vastaisi voimassaolevan lain 18 a §:n 2 momentin sisältöä, mutta järjestäjä ja pykäläviittaus olisi muutettu. Pykälässä viitattaisiin asiakastietolain 63 pykälään, jossa säädettäisiin hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada pyynnöstä Kansaneläkelaitokselta tämän lain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

18 h §. *Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus hyvinvointialueelle.* Pykälä olisi uusi. Sen sisältö vastaisi voimassaolevan lain 18 a § 3:momentin Kansaneläkelaitosta koskevaa sisältöä, mutta järjestäjä ja pykäläviittaus olisi muutettu. Pykälän mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi antaa hyvinvointialueelle salassapitoa ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä oma-aloitteisesti tiedot tämän lain 10 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentulotuen alentamispäätöksestä sekä 14 ja 14 c §:ssä säädetyissä tilanteissa toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn liittyvät tiedot.

4 luku Toimeentulotuen takaisinperintä

20 §. *Takaisinperinnän perusteet.* Pykälään tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun siirrosta aiheutuvat muutokset, eli kunta on korvattu hyvinvointialueella.

23 §. *Perintä ja kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta.* Pykälään tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun siirrosta aiheutuvat muutokset, eli kunta on korvattu hyvinvointialueella.

5 luku Erinäiset säännökset

24 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että oikaisuvaatimusta koskeva viittaus muutettaisiin koskemaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

27 §. *Henkilöllinen soveltamisala.* Pykälä olisi sisällöltään uusi. Voimassaolevan lain yleinen asetuksenantovaltuus kumottaisiin, koska se ei vastaa asetuksenantovaltuuksia koskevia nykyisiä vaatimuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne olisi selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Tämä tarkoittaisi, että selvityksen tulisi perustua kokonaisarvioon hakijan yksilöllisistä olosuhteista. Edellytykset saada toimeentulotukea eivät määräytyisi yksinomaan oleskeluluvan tai sen puuttumisen, oleskeluluvan tyyppin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin perusteella, vaikka muun ohella näitä seikkoja voitaisiin ottaa huomioon, kun arvioitaisiin hakijan oleskelun tosiasiallista luonnetta. Mikäli hakijan ulkomaalaislain (301/2004) mukaisen oleskeluluvan myöntämisen perusteena olisi turvattu toimeentulo, ei tämä yksinään tarkoittaisi, että hakijan oleskelua tulisi toimeentulotukilain mukaan pitää muuna kuin vakinaisena. Myöskään yksin sen perusteella olisiko hakijalla kotikuntalain (201/1994) mukaista kotikuntaa, ei voitaisi määrittää hakijan oleskelun luonnetta. Oleskeluluvan tai kotikunnan puuttuminen voisi kuitenkin antaa toimeentulotukea myöntävälle viranomaiselle aiheutta selvitää tarkemmin hakijan oleskelun luonnetta, esimerkiksi pyytämällä hakijalta lisäselvitystä. Muina vakinaiseen oleskeluun viittaavina seikkoina voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi perhesiteet, työsuhteen kautta syntyneet siteet, asumisen muoto, Suomen sosiaaliturvaan kuuluminen sekä hakijan olosuhteista ilmenevä Suomessa oleskelun tarkoitus. Asumisen muodolla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sitä, että huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi se, asuuko henkilö hätämajoituksessa, vuokra-asunnossa vai omistusasunnossa. Myös hakijan tosiasiallisen oleskelun kokonaiskesto Suomessa voitaisiin ottaa huomioon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä olisi kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarantuisi. Tämä tarkoittaisi, että mikäli hakijan tosiallista oleskelua Suomessa olisi pidettävä muuna kuin vakinaisena, olisi hakijalla, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, kuitenkin oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvatuksi. Useimmiten välttämättömyystarvikkeisiin on tulkittu kuuluvan ravinto, välttämättömät lääkkeet ja vaatteet sekä majoitus. Tuen vähimmäismäärää ei voida määrittellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan. Toimeentulotukilain 10 § voi antaa suuntaa siitä, minkä verran viimesijaista toimeentulotukea voidaan kerrallaan enintään alentaa perusosan alentamistilanteissa. Perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia. Alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista

välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

27 a §. *Rahoitus.* Pykälässä säädettäisiin voimassaolevan lain 5 §:n tapaan rahoituksesta, mutta koskien kunnan sijaan hyvinvointialuetta. Tämän lain nojalla hyvinvointialueen järjestämään toimintaan sovellettaisiin lakia hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2021.

27 b §. *Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja niiden vahvistaminen sekä maksaminen.* Säännös vastaa voimassaolevan lain 5 a §:n sisältöä. (kotelaki saattaa muuttua).

27 c §. *Määräaikaisten noudattamisen seuranta.* Säännös vastaa voimassaolevan lain 14 f §:ää. Säännökseen tehtäisiin pykäläviittauksia koskevat muutokset.

27 d §. *Tilastojen laatimisen kannalta välttämättömien tietojen luovutus Kansaneläkelaitokselta Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle.* Säännöksen sisältö vastaisi voimassaolevan lain 14 g ja 14 h §:ien sisältöjä, jotka on yhdistetty samaan pykälään. Pykälän otsikko muutettaisiin.

27 e §. *Toimeentulotukiasioiden alueellinen neuvottelukunta.* Säännös olisi uusi.

Pykälässä ehdotetaan, että hyvinvointialue asettaisi alueellisen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämisestä sekä yhteistyön toteuttamista koskevista asioista alueellaan. Neuvottelukuntaan kuuluisi ainakin Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon edustus. Neuvottelukunnan tehtävistä ja tarkemmasta kokoonpanosta säädettäisiin asetuksella tarkemmin, eli kokoonpano voisi olla laajempi.

Alueellisella neuvottelukunnalla olisi keskeinen rooli yhteistyötä koskevien säännösten toteutumisen seurannassa sekä muussa toimeenpanon kehittämisessä. Alueellisten neuvottelukunnan kautta saataisiin tietoa käytännön soveltamisesta valtakunnallisen neuvottelukunnan työhön sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukiasioiden koskevaan valmistelutyöhön. Neuvottelukunnat voisivat seurata esimerkiksi alueen palveluverkkoa koskevia asioita sekä käsitellä millaista yhteistyötä olisi tehtävä esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan asioissa ja työllisyysasioissa. Alueelliset neuvottelukunnat voisivat keskustella myös toimeenpanoon vaikuttavista alueellisista erityispiirteistä, kuten esimerkiksi asumisen kysymyksistä alueellaan sekä yhteistyön järjestämisestä eri tahojen kanssa. Neuvottelukunta asetettaisiin jokaiselle hyvinvointialueelle, myös Helsinkiin. Neuvottelukunta ei estäisi muuta verkostomaista yhteistyötä toimeenpanijoiden ja eri tahojen kesken.

27 f §. *Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista.* Säännös vastaa voimassaolevan lain 5 b §:n sisältöä muilta osin, mutta 2 momentin pykäläviittaus on muutettu.

1 momentin mukaan kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista olisi edelleen 50 prosenttia.

2 momentin mukaan kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 29 §:ssä.

7.2 Sosiaalihuoltolaki

3 luku Sosiaalipalvelut

14 §. *Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut.* Pykälään lisättäisiin uusi 3 b pykälä taloudellisen tuen palvelusta.

Säännöksellä vakiinnutettaisiin taloudellisen kokonaistilanteen tukemisen laaja-alainen tehtävä osaksi sosiaalihuollon yleislainsäädäntöä. Tehtävä ei olisi sosiaalihuollolle uusi, vaan toisi paremmin esiin jo tehtävän työn asiakkaan tukemiseksi tämän taloudellisessa tilanteessaan muutenkin, kuin toimeentulotukea myöntämällä.

Asiakkaiden tuen ja neuvonnan tarve talouteen liittyvissä asioissa liittyy tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole riittäviä varoja tai tuloja toimeentulon turvaamiseksi itselleen tai perheelleen, eikä hän omalla toiminnallaan voi tai kykene korjaamaan tilannetta. Taloudellisen tuen tarve voi olla tilapäistä tai pidempiaikaista. Aineelliseen tuen tarpeeseen vastataan myöntämällä henkilölle tukea toimeentulotukilain tai lain sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) annetun lain mukaisesti. Aineellisen tuen lisäksi asiakkaiden taloudellisen tilanteen selvittelyyn, itsenäisen talouden hoidon tukemiseen ja viime kädessä taloudellisen tilanteen turvaamiseen tarvitaan myös sosiaalityön erilaisia työmuotoja.

Sosiaalityöllä on tärkeä rooli asiakkaan kohtaamien ongelmien kartoittamisessa ja etsittäessä ratkaisuja niihin. Yksilökohtaisen sosiaalityön ohella kyse on työskentelystä perheen ja yhteisöjen kanssa, rakenteellisesta sosiaalityöstä ja monialaisesta yhteistyöstä. Työssä voidaan käyttää hyväksi taloudellisen tuen myöntämisen välineitä, tukea asiakasta hänen omien tulojen ja varojen tarkoituksenmukaisempaan käyttöön sekä viime kädessä tehtävään kuuluu myös arvioida asiakkaan taloudellisen toimintakyvyn riittävyttä suhteessa edunvalvonnan kriteereihin.

Sosiaalihuolto vastaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä sekä taloudellisen tuen myöntämiseen liittyvästä sosiaalityöstä. Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tarkoitusta ei voida saavuttaa kaikissa tilanteissa ainoastaan aineellisen tuen myöntämisellä vaan tarvitaan myös sosiaalityön keinoja tukea asiakkaan taloudellista toimintakykyä. Tästä syystä taloudellisen tuen palvelusta ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuoltolaissa.

Sosiaalinen luototus on voimassaolevassa lainsäädännössä kunnalle vapaaehtoinen sosiaalipalvelu. Sen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. (Laki sosiaalisesta luototuksesta 1133/2002). Sosiaalisen luototuksen osalta korostuu tarve arvioida asiakkaan oikeutta taloudelliseen neuvontaan. Yhteistyö talous- ja velkaneuvonnan kanssa on myös tärkeää.

Taloudellisen tuen palvelun antamisesta itsessään ei ole tarve tehdä erillistä hallintopäätöstä. Työ voitaisiin organisoida hyvinvointialueella monin eri tavoin huomioiden kuitenkin, että edellytykset julkisen vallan käytölle toimeentulotuen- ja sosiaalisen luototuksen päätösten tekemisessä toteutuvat. Palvelussa olisi kyse sosiaalialan ammattihenkilöiden työstä, mutta osaksi palvelua voisi liittää myös muiden ammattilaisten työtä, kuten toimistosihiteerit ja etuuskäsittelijät. Palvelun tarkoitus on tukea asiakkaan omatoimista selviytymistä taloudellisista ongelmista

yksilö-, ryhmä- ja rakenteellisen sosiaalityön keinoin. Talousongelmissa asiakkaiden mahdollisuus saada tukea ja ohjausta matalalla kynnyksellä edellyttää kumppanien kanssa tehtävää työtä ja keskeinen osa työstä on verkostoissa toimimista. Kuntien sosiaalihuollon keinovalikoimaan kuulunut välitystilipalvelu voi olla osa henkilöiden taloudellisen toimintakyvyn tukemisen kokonaisuutta.

7.3 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

1 luku Yleiset säännökset

2 §. Määritelmät. Pykälään lisättäisiin uudet 7 ja 8-kohdat. Näistä 7 kohdassa määriteltäisiin toimintarahana tarkoitettavan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotukea saavalle maksettavaa päiväkohtaista korvausta ja 8-kohdassa matkakorvauksella korvausta kuntouttavasta työtoiminnasta syntyvistä matkakustannuksista.

5 luku Etuudet ja korvaukset

18 §. Toimintaraha ja matkakorvaus. Pykälää muutettaisiin niin, että viittaus toimeentulotukilakiin kumottaisiin ja toimeentulotukilaissa viitatus säännöksen sisältö siirrettäisiin tähän lakiin.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Edotukseen sisältyisi asetuksenantovaltuus 4 §:ssä säädetyn valtakunnallisen neuvottelukunnan tarkemmasta kokoonpanosta ja tehtävistä sekä 27 e §:ssä säädettyjen alueellisten neuvottelukuntien tarkemmasta kokoonpanosta ja tehtävistä. Näistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Myös 13 §:ään sisältyisi asetuksenantovaltuus. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista tai sen laatimisen teknisistä yksityiskohdista.

9 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut hallituksen esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (asiakastietolaki). Esityksen lausuntokierros on päättynyt 18.3.2022. Esityksessä on säännöksiä, joihin tässä esityksessä viitataan.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys liittyy keskeisesti perustuslain turvaamaan oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 § 1 mom.) sekä yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon (PL 6 §). Lisäksi esityksessä käsitellään hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista, joihin liittyvät perustuslain oikeusvaltioperiaate (PL 2 § 3 mom.), säännökset oikeusturvasta ja virkavastuusta (PL 21 ja 118 §) sekä julkisesta hallintotehtävästä ja merkittävän julkisen vallan käytöstä (PL 124 §). Esityksessä on kyse myös salassa pidettävien arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä, joiden kannalta perustuslain säännös yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta (PL 10 § 1 mom.) on merkityksellinen. Myös kunnan perustoimeentulotuen rahoitukseen liittyy kunnallista itsehallintoa koskeva säännös (PL121 §).

Toimeentulotuen Kela-siirto

Perustoimeentulotuki siirtyi Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulle vuoden 2017 alussa. Tämä niin sanottu Kela-siirto tarkoitti perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksatuksen siirtämistä kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Kuntien sosiaalihuollolle jäi edelleen vastuu täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Kela-siirrolla ei puututtu toimeentulotuen luonteeseen. Toimeentulotuki on uudistuksen jälkeenkin lain 1 §:n mukaan 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.

Kela-siirtoa koskeva hallituksen esitys HE 358/2014 vp ja sitä täydentävä esitys HE 217/2016 vp eivät olleet eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Uudistus miellettiin enemmänkin tekniseksi, toimeentulotuen toimeenpanoa ja hallinnointia koskevaksi muutokseksi. Uudistuksen hyväksyessään eduskunta edellytti, että jatkossa toimeentulotukilaki tulisi uudistaa kokonaisuudessaan ja että uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena.

Tämän esityksen 2 luvussa Nykytila ja sen arviointi selostetaan tarkemmin erilaisia arviointeja toimeentulotukilain ja sen soveltamisen epäkohdista, joita tässä esityksessä esitetään korjattavaksi. Selvityksissä on tullut esiin, että erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asema on voinut uudistuksen myötä heikentyä. Asiakkaalla voi olla sosiaalihuollon palvelujen tarve, mutta hän ei välttämättä mene tai häntä ei tavoiteta sosiaalihuollon palveluiden piiriin. Tämä johtuu siitä, että perustoimeentulotuen hakeminen Kansaneläkelaitoksesta ei samalla automaattisesti aloita kunnassa sosiaalihuollon asiakkuutta. Sen sijaan niiden toimeentulotuen hakijoiden tilannetta Kela-siirto helpotti, joiden tuen tarve on taloudellista ja joilla ei ole muiden sosiaalihuollon palvelujen tarvetta.

Esityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Tästä syystä esitetään säädettäväksi nykyistä tarkemmin asioinnin järjestämisestä ja asiakkaan henkilökohtaisesta asioinnista (14 d §), viranomaisten välisestä yhteistyöstä (14 e §) ja sosiaalihuollon lausunnosta (15 §). Esityksessä tehdään täsmennyksiä tuen määräytymistä koskeviin säännöksiin ja niitä koskevien perustelujen avulla pyritään selkeyttämään toimeentulotukeen liittyvää harkintaa sekä Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välistä vastuunjakoa tuen myöntämisessä.

Toimeentulotuen suhde perustuslain 19 §:n 1 momenttiin

Toimeentulotuella on tiivis yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n esitöiden mukaan oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan perustuslaissa ”sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”. Kysymys on esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisestä (HE 309/1993 vp s. 69/II). Toisaalla perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp s. 19/I).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan tämä subjektiivisena oikeutena vahvistettu oikeus kuuluu jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän tarkoittamaa turvaa. Avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla ja sen saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan riittävää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä, kuten esimerkiksi puolisoilta tai vanhemmiltaan. Säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 13 artiklan 1 kohtaa. Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa.

Vaikka perustuslaki turvaa 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena, oikeuden järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVL 25/1994 vp s. 10/II). Toimeentulotuki on yksi oikeutta konkretisoiva tukimuoto.

Toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli toimeentulotuen yhteyttä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin (PeVL 31/1997 vp s. 2–5). Valiokunnan mukaan toimeentulotukea voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukijärjestelmällä pyritään toisaalta turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, joka on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Toimeentulotuen perusosa on valiokunnan mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen (silloista) tasoa ei tullut sen vuoksi ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaksi vähimmäistasoksi. Perustuslakivaliokunta ehdotti sanan ’välttämätön’ poistamista toimeentulotuen tarkoitusta kuvaavasta 1 §:stä ja seuraavan virkkeen lisäämistä pykälään: ”Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo”. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 1 §:n näin muutettuna (StVM 33/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole tarkoitus kattaa 19 §:n 2 momentissa (perustoimeentulon turva) mainittuja riskitilanteita, vaikka tukea on käytännössä jouduttu jatkuvasti maksamaan 2 momentissa tarkoitettuna ensisijaisen turvan täydentämiseksi.

Toimeentulotuella pyritään turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, mikä on useissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämä ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso. Toimeentulotuella katetaan myös sellaisia menoja, jotka eivät kuulu perustuslain tarkoittaman välttämättömän toimeentulon alaan. Tästä seuraa, että perustuslain 19 §:n 1 momentin ei lähtökohtaisesti estä toimeentulotuen tason alentamista, kunhan

alentamisen yhteydessä arvioidaan aina yksilötasolla, että kenenkään oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ei vaarannu. Perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän turvan rahamääräinen taso määrittyy näin ollen viime kädessä yksilötasolla ja se voi asettaa toimeentulotuen perusosan alapuolelle.

Toimeentulotuen muodostuminen ajan saatossa perusturvaa säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi ei ole ongelmatonta perustuslain 19 § 1:ssä säädetyn välttämättömän toimeentulon turvan ja pykälän 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan porrasteisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on ottanut monessa lausunnossa kantaa perustuslain 19 §:n 1 momentin suhteeseen saman pykälän 2 momenttiin. Kyse on ollut tavallisesti perustoimeentulon turvan etuusjärjestelmiin kohdistuvista heikennysehdotuksista, kuten indeksileikkauksista ja/tai -jäädytyksistä. 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. Peruslain mukaisen perustoimeentulon turvan ja ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan keskinäissuhteen osalta valiokunta on viitannut perustuslain 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). Oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen turvaan ratkaistaan tapauskohtaisella tarveharkinnalla, kun taas pykälän 2 momentin mukainen turva on yhteydessä momentissa lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Harkinta on tällöin ryhmäkohtaista.

Esityksessä ei muuteta toimeentulotuen tarkoitusta (toimeentulotukilain 1 §), oikeutta tukeen (2 §) tai tähän kytkeytyvää säännöstä velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (2 a §). Esityksessä ei puututa myöskään toimeentulotuen perusosan suuruuteen (9 §). Näin ollen toimeentulotuki pysyy edelleen tilapäisenä sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena eikä sen asema suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momenttiin muutu. Vähimmäisturvan ja muun sosiaaliturvan välistä suhdetta käsitellään sosiaaliturvakomitean työssä, minkä vuoksi tässä esityksessä ei ole puututtu toimeentulotuen asemaan laajemmin. Valtioneuvosto asetti parlamentaarisen komitean 19.3.2020 valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta. Komitean toimikausi on 23.3.2020 – 31.3.2027.

Toimeentulotuen määräytymisestä ja tuen rakenteesta säädettäisiin lain 2 luvussa. Toimeentulotuen määräytymistä ja tuen eri osia koskeviin säännöksiin tehdään täsmennyksiä ja niitä ryhmitellään hieman eri tavoin kuin voimassaolevassa laissa. Toimeentulotuen määräytymistä koskevassa 6 §:ssä pyritään tuomaan kokoavasti ja nykyistä selvemmin esiin tuen viimesijainen harkinnanvarainen luonne. Tämä erottaa tuen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentulon turvasta.

Voimassaolevassa laissa tuen hakemista koskevan 14 §:n 3 momentissa on säädetty seuraavaa: ”Kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään perustoimeentulotukea koskevasta päätöksestä.” Säännös lisättiin lakiin Kela-siirtoa koskevan täydentävän esityksen HE 217/2016 vp yhteydessä. Säännöksellä haluttiin varmistaa, että jos Kansaneläkelaitoksessa ei pysty asioimaan, voi tukea hakea myös kunnasta ilman, että asiakkaan oikeutta perustoimeentulotukeen on kyseisenä ajanjaksona päätöksellä arvioitu ja ratkaistu. Tuki myönnettäisiin näissä tilanteissa

ehkäisevänä toimeentulotukena. Ennen Kela-siirtoa toimeentulotukilaissa oli ns. kiireellistä toimeentulotukea koskeva 14 §:n 3 momentti. Siinä säädettiin seuraavaa: ”Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimitus, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä.” Voimassaolevan lain 14 §:n 3 momentin ja sitä aiemman lain 14 §:n 3 momentin perusteella toimeentulotukea on myönnetty paitsi kiireellisissä tilanteissa, myös silloin, jos henkilö ei oleskele maassa vakinaisesti mutta hänelle on turvattava välttämätön akuutti apu.

Säännöksen sijainti menettelyä koskevassa luvussa on ollut epätarkoituksenmukainen ja siksi lukua on selkeytetty jättämällä lukuun vain menettelyä koskevat säännökset. Esityksessä lukuun 5 Erinäiset säännökset, on lisätty 27 §, jossa säädettäisiin toimeentulotukilain henkilöllisestä soveltamisalasta. Toimeentulotuki myönnettäisiin 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvittävää yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä olisi kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vielä hyvinvointialueiden välisestä vastuunjaosta henkilön oleskelun perusteella.

Perusteluissa määritellään tarkemmin nykyiseen tulkintakäytäntöön perustuen, millaisia tekijöitä vakinaisen oleskelun arvioinnissa otettaisiin huomioon. Koska kyseessä on tilapäinen, viimesijainen ja harkinnanvarainen tuki, ei ole nähty perustelluksi, että oleskelu sidottaisiin toimeentulotukilaissa yksiselitteisesti esimerkiksi ulkomaalaislain mukaisiin oleskelulupiin. Pykälän 2 momentti tarkoittaisi, että mikäli hakijan tosiallista oleskelua Suomessa olisi pidettävä muuna kuin vakinaisena, olisi hakijalla, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, kuitenkin oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvaksi. Tämä vastaisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista turvaa, joka kuuluu jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle. Tämä tarkoittaisi ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Mainitun 27 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan, että useimmiten välttämättömyystarvikkeisiin on tulkittu kuuluvan ravinto, välttämättömät lääkkeet ja vaatteet sekä majoitus. Tuen vähimmäismäärää ei ole nähty mahdolliseksi määritellä laissa yksiselitteisesti, koska tuen tulisi perustua tilannekohtaiseen harkintaan. Perusteluissa viitataan esimerkinomaisesti toimeentulotukilain alentamista koskevaan 10 pykälään. Se voi antaa harkinnalle suuntaa siitä, minkä verran viimesijaista toimeentulotukea voidaan kerrallaan enintään alentaa perusosan alentamistilanteissa, kuitenkin se huomioiden, että ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa ei saa kenenkään kohdalla vaarantaa. Tuen määräytymisessä ja hakemisessa noudatettaisiin toimeentulotukilain 2 ja 3 luvun säännöksiä.

Perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään perusosan alentamisesta. Perusosan alentamisen perusteet liittyvät henkilön velvollisuuteen huolehtia omasta toimeentulostaan ja työllistymisestään. Toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Lisäksi lain 2 a §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä ettei henkilö ole noudattanut hänelle kuuluvia velvoitteitaan, perusosaa voi alentaa pykälässä säädettyjen edellytysten vallitessa 20 tai poikkeuksellisesti 40 prosenttia. Alentamiseen sisältyy aina tapauskohtaista harkintaa. Alentaminen voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Tämä edellytys lisättiin lakiin toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (StVM 33/1997 vp).

Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. 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.

Perusosan alentamista koskevaa 10 §:ää on muutettu useita kertoja lähinnä viittaussäännösten osalta silloin, kun eri alentamisperusteisiin liittyvää muuta lainsäädäntöä on muutettu. Nämä muutokset ovat koskeneet työttömyysturvaan ja työllisyyspalveluihin liittyviä lainsäädännön muutoksia sekä kotoutumisen edistämistä ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevia muutoksia. Nämä uudistukset ovat olleet usein myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana, mutta lähinnä muiden kuin toimeentulotukilain säännösten osalta.

Tässä esityksessä ei muuteta toimeentulotuen perusosan alentamisperusteita (teknistä pykäläviittausta lukuun ottamatta) ja säännös pysyy pääosin voimassaolevan lain mukaisena. Kela-siirron yhteydessä 10 §:ään tehtiin menettelyyn liittyviä täsmennyksiä. Vastuu perusosan alentamisesta ja siihen liittyvästä harkinnasta kuuluu Kansaneläkelaitokselle. Voimassaolevassa laissa säädetään menettelystä 10 §:n 2 momentissa seuraavaa: ”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. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.”

Alentamisharkinta on tapahtunut Kansaneläkelaitoksessa itsenäisesti eikä säännöksestä ole käynyt selkeästi ilmi, tulisiko sosiaalihuollon suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi laatia ennen vai jälkeen alentamisen. Koska alentamispäätös edellytetään annettavaksi tiedoksi kunnalle, siitä on voinut päätellä, että suunnitelma ja sen toteutus tapahtuvat alentamisen jälkeen. Suunnitelmaa koskeva ilmaus ”mikäli mahdollista” on myös johtanut siihen, ettei niitä ole välttämättä tehty. Kansaneläkelaitos on pyrkinyt tiedustelemaan sosiaalihuollon viranomaiselta asiakkaan tilanteesta ennen alentamista, mutta selkeää sääntelyä asiasta ei ole ollut. Myöskään sellaisen asiakkaan tilanteesta ei sosiaalihuolto pysty lausumaan, joka ei ole heidän asiakkaansa.

Perusosan alentamistilanteessa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon välinen yhteistyö on erityisen tärkeää. Esitykseen onkin lisätty yhteistyötä koskevia säännöksiä, jotka soveltuvat myös alentamistilanteisiin. Uudessa 14 e §:ssä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä sekä 15 §:ssä sosiaalihuollon lausunnosta. Lausunto voisi koskea myös asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi 14 d §:n 3 momentin säännös asiakkaan tapaamisesta yhdessä on uusi ja sen mukaan Kansaneläkelaitos ja sosiaalihuolto voisivat tavata asiakasta yhdessä. Kansaneläkelaitos voi pyytää ennen alentamista edellä mainittujen säännösten perusteella hyvinvointialueen sosiaalihuollon lausunnon asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä. Jos kyseessä on sosiaalihuollon asiakas, hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomainen voi toimittaa lausunnon, jonka Kansaneläkelaitos voi ottaa huomioon.

Esityksessä ehdotetaan, että edellä kuvattu 10 §:n 2 momentti siirretään muutettuna menettelyä koskevaan lukuun 14 f §:ään. Lisäksi muutettaisiin voimassaolevan lain 10 §:n 3 momenttia,

joka koskee perusosan alentamista enintään 40 prosenttia. Esityksessä tämä olisi 10 §:n 2 momentti. Voimassaolevassa laissa 10 §:n 3 momentissa on säädetty, että perusosan suuruutta voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia säännöksen 1 tai 2 kohdan mukaisten edellytysten täyttyessä. Ensimmäinen koskee sitä, jos henkilön toistuvasta 1 momentissa tarkoitettua menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), kuntoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Toinen kohta kuuluu seuraavasti: ”jos henkilö sen jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitettua suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.” Tällä tarkoitetaan ”suunnitelmaa toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”.

Edellä mainitun 2-kohdan mukaan ”suunnitelmaa toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi” on ollut muiden kohdan ehtojen lisäksi ehtona perusosan alentamiselle enintään 40 prosentilla. Toimeenpanossa niin Kansaneläkelaitoksessa kuin sosiaalihuollossakin suunnitelman merkitys ja sen suhde muihin asiakassuunnitelmiin on jäänyt jossain määrin epäselväksi eikä niitä ole aina laadittu. Suunnitelma on myös erkaantunut perusosan alentamista koskevasta päätöksenteosta. Tämän vuoksi uudessa 10 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että edellytyksenä olisi muiden kohdan edellytysten lisäksi osallistuminen sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarpeen arviointiin. Tästä säädettäisiin menettelyä koskevassa 14 f §:ssä. Lisäksi edelleen säädettäisiin, että mukaan perusosan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Arvioinnissa voitaisiin hyödyntää sosiaalihuollon ja asiakkaan omaa selvitystä.

Perusosan alentamista koskevaan 14 f §:ään lisättäisiin edellytys asiakkaan kuulemisesta ennen perusosan alentamista. Asiakkaalle tulisi varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Perusosan alentamisen yhteydessä Kansaneläkelaitoksen tulisi ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arviointia varten. Näin toimittaisiin aina alentamistilanteissa. Hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomainen ratkaisisi sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella, mitä palvelua asiakkaalle tarjottaisiin ja tarvittaessa laatisi asiakassuunnitelman yhdessä asiakkaan ja muiden viranomaisten kanssa.

Hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden toteutuminen

Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 21 §:n 1 momentti puolestaan sisältää jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. 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. Laista on toisaalta käytävä aina selville se viranomainen, joka vastaa lakisääteisen tehtävän hoitamisesta ja on toimivaltainen käyttämään tehtävän hoitamisen edellyttämää julkista valtaa. Oikeusvaltioperiaate samoin kuin perustuslain säännökset oikeusturvasta ja virkavastuusta (PL 118 §) edellyttävät, että viranomaisten välinen toimivallanjako ilmenee laista yksiselitteisesti.

Toimeentulotuki kuuluu sosiaalihuoltoon, mutta perustoimeentulotuen myöntää Kansaneläkelaitos. Toimeentulotukilain 4 §:stä ilmenee Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon välinen toimivallan jako. Voimassaoleva lainsäädäntö mahdollistaa ja myös velvoittaa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon viranomaiset tekemään yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, luovuttamaan toisilleen tarpeellisia tietoja, ja huolehtimaan siitä, että asiakkaan asiat saadaan hoidetuksi lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Ongelmia on kuitenkin havaittu siinä, miten Kansaneläkelaitos hyödyntää sosiaalihuollon asiantuntemusta ja ohjaa asiakkaita kuntien sosiaalihuollon palveluihin, kuin myös sosiaalihuollon valmiudessa ja mahdollisuuksissa reagoida Kansaneläkelaitoksen yhteydenottoihin ja vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin.

Esityksessä on täsmennetty nimenomaisin säännöksin Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välistä työnjakoa ja säädetty yhteistyöstä, kuten edellä perusosan alentamista koskevassa kohdassa kuvattiin. Tavoitteena on ollut myös lisätä sosiaalihuollon näkemysten painoarvoa ja mahdollistaa niiden huomioiminen nykyistä paremmin perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa. Tällä pyritään lähentämään perustoimeentulotuen päätöksentekoa sosiaalihuollon päätöksentekoon sosiaalihuollon asiantuntijanäkemyksen avulla.

Ehdotettu 15 § sosiaalihuollon lausunnosta tarkoittaisi, että hyvinvointialueen sosiaalihuolto voisi antaa asiakkaastaan lausunnon Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukiasian käsitteilyä varten. Säännöksessä säädettäisiin tarkemmin mitä asioita lausunto voisi koskea. Lausunto tarkoittaisi sosiaalihuollon käsityksen ilmaisemista perustoimeentulotuesta päätösvaltaiselle viranomaiselle eli Kansaneläkelaitokselle. Lausunto voi kattaa sosiaalihuollon näkemyksen lausunnon kohteena olevaan asiaan, eikä siihen tule lisätä tietoa, joka ei ole tarpeen Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen ratkaisemiseksi. Lausunto ei sido oikeudellisesti toimivaltaista viranomaista eli Kansaneläkelaitosta tämän käyttäessä sille laissa osoitettua harkintavaltaa. Vastuu päätöksen sisällöstä on tällöin päätöksen tehneellä viranomaisella. Kuitenkin esitetään, että poikkeaminen lausunnosta olisi perusteltava.

Esitykseen sisältyy myös uudet toimielimet, eli valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta sekä alueelliset neuvottelukunnat. Näiden tarkoituksena on parantaa viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Neuvottelukunnilla ei olisi sitovaa toimivaltaa tehdä päätöksiä toimeentulotukiasioissa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin 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. Pykälän esitöiden mukaan hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan 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 §:ssä. (HE 309/1993 vp s. 74).

Hallinnon palveluperiaate edellyttää asioinnin ja käsittelyn järjestämistä viranomaisessa niin, että ”hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti” (hallintolaki 7,1 §). Tarkemmin periaatteen sisältöä kuvataan hallintolain perusteluissa. Niiden mukaan asioinnin tulee tapahtua sekä hallinnossa asioivan, että viranomaisen kannalta ”mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästään”. 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 yhtä-

läinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin erityisryhmien, kuten vanhusten, sairaiden ja vammaisten, tarpeisiin.

Hallinnon palveluperiaatteen toteuttamiseksi esitykseen on lisätty 14 d §, joka koskee toimeentulotukiasioinnin järjestämistä ja asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen palveluun. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin, että toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. Tällä halutaan varmistaa, että myös fyysisissä toimipisteissä asiointi on mahdollista ja muutoinkin asiointissa huomioidaan eri asiakasryhmien tarpeet. Voimassaolevassa laissa on säädetty asiakkaan mahdollisuudesta keskustella henkilökohtaisesti Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön tai sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa. Tätä säännöstä täsmennetään edellyttämällä, että oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun on tiedotettava selkeällä tavalla hakemista koskevien ohjeiden yhteydessä ja asiakasta on tarvittaessa neuvottava tämän oikeuden käyttämisessä. Lisäksi pykälän 3 momentissa säädetäisiin siitä, että Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voivat tavata asiakasta myös yhdessä. Asiakkaalla olisi myös oikeus pyytää mahdollisuutta yhteiseen tapaamiseen.

Henkilötietojen käsittely

Sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja. Sellaisina ne kuuluvat perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin. Näiden tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Koska kyse on puuttumisesta perustuslain turvaamiin oikeuksiin, asiasta säädetäessä 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 ja valiokunnan tulkintakäytäntöä voitaneen pitää tältä osin varsin vakiintuneena. Tuoretta asiaa koskevaa lausunnotkäytäntöä edustaa lausunto PeVL 17/2021 vp (s. 40–44), jossa myös viitataan valiokunnan aikaisempaan käytäntöön.

Perustuslakivaliokunta on todennut 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 tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömydestä” 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 säätämisen järjestyksen käyttämisen edellytyksenä on ollut sääntelyn täsmäntäminen 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).

Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue ovat itsenäisiä viranomaisia, jotka tekevät yhteistyötä toimeentulotukilain perusteella. Hallintolain 10 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisten yhteistyöstä, jota viranomaiset harjoittavat ”toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa”. Kun kyse on viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja ja tähän oikeuteen kohdistuvista rajoituksista, niitä koskee perustuslain 10 §:stä ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevasta lausuntokäytäntö.

Esitykseen on lisätty uusi 3 a luku, joka koskee tietojen luovuttamista viranomaisten välillä. Siinä on ryhmitelty pykälä ja niiden sisältöä uudelleen. Koska toimeentulotukilaki on sosiaalihuollon lainsäädäntöä, asiakkaan asemaan sovelletaan myös lakia asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä asiakaslaki). Kansaneläkelaitokseen asiakaslain soveltaminen on ulotettu nimenomaisin pykäläviittauksin, jotka liittyvät tietojen luovutustilanteisiin.

Valmistelussa olevassa uudessa asiakastietolaissa on tavoitteena selkiyttää ja yhtenäistää sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä siten, että sääntely olisi soveltajille selkeää ja ymmärrettävää. Lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyä koskeva keskeinen sääntely koottaisiin yhteen lakiin, ja saatettaisi sääntely kokonaisuudessaan vastaamaan perustuslain ja tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Osa sosiaalihuollon asiakaslain säännöksistä jää ennalleen ja osa siirretään uuteen lakiin. Sääntelyn tavoitteena on luoda perusta sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan sääntelyn jatkokehitykselle.

Esityksessä on muutettu viittaukset asiakaslakiin viittauksiksi valmisteilla olevaan asiakastietolakiin. Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon välistä yhteistyötä koskevaan 14 e §:ssä säädetäisiin siitä, että tietojen kirjaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden toimialojen välisessä yhteistyössä säädetään asiakastietolain 47 §:ssä. Esitykseen on lisätty myös 18 f §, joka koskee asiakastietolain soveltaminen Kansaneläkelaitokseen. Siihen on koottu säännökset, joita Kansaneläkelaitoksen tulisi soveltaa toimeentulotukiasioiden käsittelyssä. Näin pyritään varmistamaan, että sosiaalihuollon asiakastiedon käsittelyä koskevat periaatteet ulotettaisiin myös perustoimeentotukiasioiden käsittelyyn.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnille ei voida antaa uusia tehtäviä ilman, että valtio takaa niihin myös rahoituksen. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Lausunnossaan PeVL 41/2014 vp perustuslakivaliokunta otti kantaa kuntien rahoitusvastuun lisääntymiseen työttömyysturvain muutoksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta totesi, että lainsäätäjällä on katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädetäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 16/2014 vp). Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon sääntelyn kytkeytymisen perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämismenettelyyn, joka koskee myös kuntia, ehdotus ei valiokunnan mielestä ollut valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Voimassaolevan toimeentulotukilain 5 b §:ssä säädetään kunnan rahoitusosuudesta perustoimeentulotuen kustannuksista. Rahoitusosuus on 50 prosenttia ja se otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Säännös sai tämän muotonsa Kela-siirron yhteydessä.

Hallituksen esityksessä Kela-siirroksi (HE 358/2014 vp) rahoitusasiaa ei perusteltu laajasti. Esityksen luvussa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys todettiin seuraavaa:

”Perustoimeentulon turvaamista ei voida pitää sillä tavoin luonteeltaan tai tavoitteiltaan yksinomaan kunnallisena tehtävänä, että tehtävän siirtäminen Kansaneläkelaitokselle olisi tämän vuoksi ongelmallista. Kun kuntien lakisääteisenä tehtävänä edelleen säilyisi olennainen osa sosiaalihuoltoon liittyvistä tehtävistä, perustoimeentulon toimeenpanotehtävien siirtäminen Kansaneläkelaitokselle ei myöskään itsehallinnon kannalta ongelmallisella tavalla rajoittaisi kuntien tai yksittäisen kunnan oikeutta hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista. Tämän yksittäisen tehtävän siirtämisellä Kansaneläkelaitokselle ei muutenkaan puututtaisi kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeiseen kuntien tehtäväalueeseen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut sitä, että kunnalle annettavista tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan sekä kuntien mahdollisuudesta päättää omasta taloudestaan (esimerkiksi PeVL 17/1994 vp, PeVL 41/2010 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 30/2013 vp ja PeVL 34/2013 vp). Perustoimeentulotuen esitetyn rahoitusmallin osalta on siis keskeistä, miten olennaisesti esitetty malli vaikuttaisi kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin huolehtia velvoitteistaan. Perustoimeentulotuen toimeenpanotehtävien siirtäminen Kansaneläkelaitokselle ei sellaisenaan aiheuttaisi muutoksia yksittäisen kunnan rahoitusvastuun määräytymisen perusteisiin. Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta säilyisi nykyisen suuruisena eikä rahoitustehtävän näin ollen voi katsoa heikentävän kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka olennaisesti vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Tilanne voisi olla ongelmallisempi, mikäli kunnan suoritusvelvollisuudella ei olisi minkäänlaista sisällöllistä yhteyttä esimerkiksi kunnan asukkaiden saamiin etuihin tai palveluihin. Jokaisen kunnan rahoitustehtävä määräytyisi kuitenkin lakiesityksen mukaan viime kädessä kunkin kunnan asukkaiden saaman tuen perusteella, ja siten yksittäisen kunnan rahoitustehtävällä olisi kiinteä laskennallinen yhteys kunnan asukkaiden saamiin toimeentuloetuuksiin.”

Esityksessä rahoitusta koskevat pykälät siirrettäisiin 5 lukuun Erinäiset säännökset. Kunnan 50 prosentin rahoitusosuus sisältyisi edelleen lakiin ja siitä säädettäisiin 27 f §:ssä. Vuoden 2023 alusta Kansaneläkelaitos myöntää edelleen perustoimeentulotuen, mutta täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki siirtyvät kunnista hyvinvointialueiden vastuulle. Osana sosiaalihuoltoa hyvinvointialueille siirtyy myös kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, joka on ollut kuntien pääasiallinen keino pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 §:ssä säädetään, että kunnan on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Kunnalla on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin. Kunnilla on edelleen keskeinen rooli sivistystoimen palveluissa, asuntopolitiikassa ja alueen elinvoiman ylläpidossa. Näiden tehtäviensä kautta kunta voi edistää asukkaidensa hyvinvointia, kohtuuhintaista asumista ja mahdollisuuksia työllistyä. Perustoimeentulotuen rahoitustehtävällä voi katsoa edelleen olevan yhteys kunnan tehtäviin eikä rahoitusosuus myöskään heikentäisi kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: /
Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LUONNOS

1.

Laki

Toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 1 §:n 3 momentti, 5 a ja 5 b §, 10 a §, 14 g ja 14 h §,

sellaisena kuin niistä ovat 1 §:n 3 momentti laissa 191/2001, 5 a § osaksi laeissa 1108/2016 ja 815/2015 sekä 5b, 14 g ja 14 h § laissa 815/2015,

muutetaan 3 §:n 1 momentti, 4 §, 5 §, 2 luvun otsikko, 6 ja 7 §, 7 a - 7 c §, 8 §, 10 §, 11 §:n 3 momentti, 13 ja 14 §, 14 a §, 14 c - 14 f §, 15 §, 17 §, 18 a §, 18 b §, 18 f §, 20 §, 23 §, 24 §:n 2 momentti sekä 27 §,

sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 1 momentti laissa 13/2017, 4 § laeissa 815/2015 ja 1107/2016, 5 § laissa 1716/2009, 6 ja 7 §, 7 a § ja 7 b § laissa 815/2015, 7 c § laissa 1218/2005, 10 § osaksi laeissa 1294/2002, 1390/2010, 291/2012, 939/2012, 1004/2012, 1373/2014 ja 815/2015, 11 §:n 3 momentti laissa 940/2014, 13 § laissa 923/2000, 14 § osaksi laeissa 815/2015 ja 1107/2016, 14 a §, 14 c - 14 f §, 20 §, 23 § ja 24 §:n 2 momentti laissa 815/2015, 15 § osaksi laeissa 49/2005 ja 1218/2005, 17 § osaksi laissa 815/2015, 18 a ja 18 f § laissa 1107/2016 sekä 18 b § laissa 934/2019 sekä

lisätään 2 lukuun uusi 13 a §, 16 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, uusi 3 a luku, 3 a lukuun uusi 18 g ja 18 h § sekä 5 lukuun uusi 27 a - 27 e §, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

3 §

Perhekäsite

Tässä laissa tarkoitetaan perheellä

- 1) yhteistaloudessa asuvia vanhempia ja vanhemman alaikäistä lasta,
- 2) yhteistaloudessa asuvaa huoltajaa ja hänen alaikäistä lastaan,
- 3) aviopuolisoita sekä
- 4) kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

4 §

Toimeenpano

Toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Toimeentulotukilain toimeenpano jakautuu hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen kesken. Kansaneläkelaitoksen vastuulle kuuluu 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen toimeenpano. Hyvinvointialueen vastuulle kuuluu 7 c §:n mukaisen täydentävän ja 8 §:n mukaisen ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpano.

Tässä laissa säädetään niistä sosiaalihuollon lainsäädäntöön liittyvistä säännöksistä, joita Kansaneläkelaitos soveltaa sen hoitaessa tämän lain mukaisia tehtäviä. Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi siten kuin tässä laissa säädetään.

5 §

Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on seurata toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista. Neuvottelukuntaan kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon edustus. Neuvottelukunnan tehtävistä ja tarkemmasta kokoonpanosta säädetään asetuksella.

2 luku

Toimeentulotuen määräytyminen ja rakenne

6 §

Toimeentulotuen määräytyminen

Toimeentulotukea myönnetään välttämättömiin ja tämän lain mukaan määriteltyihin menoihin, joita henkilö tai perhe ei pysty kattamaan käytettävissä olevilla tuloillaan ja varoillaan. 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. Tulojen ja varojen erotukseen liittyvästä laskelmasta säädetään tarkemmin 13 §:ssä.

Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot ja tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat muut perusmenot (*perustoimeentulotuki*) sekä tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot (*täydentävä toimeentulotuki*).

Menoja ei oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

7 §

Perustoimeentulotuki

Perustoimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettaviin perusosalla katettaviin menoihin (*perusosa*) kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina (*muut perusmenot*) otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät asumis-, terveydenhuolto- ja muut menot, joista säädetään 7 a ja 7 b §:issä.

7 a §

Asumismenot

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä lämmityskustannukset. Lisäksi otetaan erikseen huomioon tarpeellisen suuruisina taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu ja erikseen maksettavat vesimaksut sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisen suuruisena 1 momentin tarkoitetulla tavalla pidettävän määrän, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.

7 b §

Terveystoimien ja muut menot

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot.

Lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon:

- 1) lasten varhaiskasvatuksesta aiheutuvat menot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot;
- 2) lapsen tapaamisesta aiheutuvat menot lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 7 a, 7 b ja 9 c §:n tarkoittamissa tilanteissa siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen;
- 3) välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot.

7 c §

Täydentävä toimeentulotuki

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot.

Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaisista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

8 §

Ehkäisevä toimeentulotuki

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa tuen saajan aktivoimista tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin toimenpiteisiin.

Hyvinvointialue päättää tuen myöntämisen perusteista. Tukea voidaan myöntää erityisestä syystä riippumatta siitä, mitä 6, 13 ja 14 §:ssä säädetään.

10 § *Alennettu perusosa*

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota taikka ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen;

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia;

3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt osallistumasta kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua aktivointisuunnitelman tai työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) tarkoitettua monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen;

4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on ilman työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia:

1) jos henkilön toistuvasta 1 momentissa tarkoitettua menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin; tai

2) jos henkilö sen jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapoliittista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta 14 f §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

11 § *Huomioon otettavat tulot*

Sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, tuloina jätetään ottamatta huomioon 150 euroa kuukaudessa.

13 § *Toimeentulotuen määrätymisaika ja laskelma*

Toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.

Toimeentulotuen määräytymistä varten laaditaan laskelma, jossa huomioidaan hakijan ja perheen 7-7 c §:ssä tarkoitetut menot sekä käytettävissä olevat tulot ja varat.

Toimeentulotuen perusteena olevia 7-7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Sellainen tulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana. Tukea myönnettäessä on tuen hakijalle ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti.

Toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä takautuvasti myöntää toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista ja sen laatimiseen liittyvistä yksityiskohdista.

3 luku

Menettely toimeentulotukiasioissa

14 §

Toimeentulotuen hakeminen

Toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, joka ratkaisee hakijan oikeuden perustoimeentulotukeen. Hakemuksen siirtämisestä hyvinvointialueen käsiteltäväksi säädetään 14 c §:ssä.

Hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään hyvinvointialueelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta.

14 a §

Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perustoimeentulotukea myönnettäessä päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästymiselle, pää-

tös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä.

14 c §

Toimeentulotukea koskevan asian siirtäminen Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle

Kansaneläkelaitoksen on hakijan pyynnöstä toimitettava hakemus viipymättä asiassa toimivaltaiselle hyvinvointialueelle tehtyään hakemuksen perusteella päätöksen perustoimeentulotuesta, jos hakija on esittänyt hakemuksessaan muita kuin 7, 7 a tai 7 b §:ssä mainittuja menoja.

Kansaneläkelaitoksen on, tarvittaessa yhteistyössä asianomaisen hyvinvointialueen kanssa, arvioitava, onko asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän tuen tarve kiireellinen. Jos tuen tarve arvioidaan kiireelliseksi, Kansaneläkelaitoksen on käsiteltävä hakemus myös perustoimeentulotuen osalta kiireellisenä.

14 d §

Toimeentulotukiasioinnin järjestäminen ja asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen palveluun

Toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden.

Kun kyse on perustoimeentulotuesta, asiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt Kansaneläkelaitokselta. Kun kyse on täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, asiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa vastaavassa ajassa. Oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun on tiedotettava selkeällä tavalla hakemista koskevien ohjeiden yhteydessä ja asiakasta on tarvittaessa neuvottava tämän oikeuden käyttämisessä.

Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voivat tavata asiakasta myös yhdessä. Asiakkaalla on myös oikeus pyytää mahdollisuutta yhteiseen tapaamiseen. Yhteinen tapaaminen tulee järjestää kuten 2 momentissa säädetään, mikäli pyyntö ei ole ilmeisen perusteeton. Yhteiseen tapaamiseen sovelletaan mitä 14 e §:ssä säädetään.

14 e §

Toimeentulotukiasioita koskeva Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö

Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen tulee tehdä asiakkaan asiassa yhteistyötä toimeentulotukilain tavoitteiden toteuttamiseksi kukin omalla toimialallaan. Sosiaalihuollon asiakasta koskevasta monialaisesta yhteistyöstä säädetään sosiaalihuoltolain 41 §:ssä. Säännöksen yhteistyövelvoite koskee myös Kansaneläkelaitosta.

Kansaneläkelaitoksen käsitellessä perustoimeentulotukiasiaa ja havaitessa, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten on tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys, sen tulee ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Samalla asiakkaalle tulee tiedottaa asiasta. Sosiaalihuolto arvioi, onko tarvetta sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaiselle monialaiselle yhteistyölle tai sosiaalihuollosta Kansaneläkelaitokselle annettavalle 15 §:n mukaiselle lausunnonle. Sosiaalihuollossa toteutettavasta palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:ssä. Lisäksi Kansaneläkelaitokseen sovelletaan sosiaalihuoltolain 35 §:n säännöstä koskien yhteydenottoa sosiaalihuoltoon asiakkaan tuen tarpeen arvioimiseksi.

Hyvinvointialueen havaitessa sosiaalihuoltoa toteuttaessaan, että henkilön oikeus perustoimeentulotukeen voi olla tarpeen ratkaista, sosiaalihuollon tulee ottaa yhteys Kansaneläkelaitokseen. Kansaneläkelaitos tarkistaa onko asiakkaalla perustoimeentulotukiasiaa vireillä.

Tietojen kirjaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden toimialojen välisessä yhteistyössä säädetään asiakastietolain () 47 §:ssä.

14 f §

Perusosan alentamista koskeva menettely

Ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulee varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Perusosan alentamisen yhteydessä Kansaneläkelaitoksen tulee ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arviointia varten. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle tästä etukäteen. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa hyvinvointialueelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomainen ratkaisee sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella, mitä palvelua asiakkaalle tarjotaan ja tarvittaessa laatii asiakassuunnitelman yhdessä asiakkaan ja muiden viranomaisten kanssa.

Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

15 §

Sosiaalihuollon lausunto

Hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa asiakkaastaan lausunnon Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten. Lausunto voi koskea:

- 1) asiakkaan tilannetta, jolla on merkitystä Kansaneläkelaitoksen arvioidessa 7 ja 7 a ja b §:n muiden perusmenojen tarpeellista suuruutta;
- 2) asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavia tekijöitä;
- 3) tarvetta käsitellä päätös kiireellisenä; tai
- 4) muita asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen hahmottamisen kannalta tarvittavia tietoja.

Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa lausunto perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon ja siitä poikkeaminen tulee perustella päätöksessä.

16 §

Toimeentulotuen maksaminen

Toimeentulotuki voidaan maksaa kokonaan tai osittain antamalla hakijalle maksusitoumus. *Maksusitoumus* tarkoittaa toimeentulotuen myöntäjän sitoumusta maksaa siinä määritelty tuote tai palvelu toimeentulotuen hakijan puolesta. Maksusitoumuksella Kansaneläkelaitos tai hyvinvointialue sitoutuu maksamaan toimeentulotukilain 7 a - 8 §:ssä tarkoitettuja menoja ja asiakkaan suostumuksella kiireellisessä tilanteissa myös 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja menoja.

Myös toimeentulotukilain 7 a §:ssä tarkoitettuihin menoihin liittyviin vakuuksiin voidaan myöntää maksusitoumus. *Vakuus* tarkoittaa toimeentulotuen hakijan antamaa sitoumusta maksaa sovittu summa tekemänsä sopimuksen täyttämättä jättämisen varalle. Vakuutta varten maksusitoumus annetaan ehdollisena. Ainoastaan erityisen painavista syistä vakuus voidaan myöntää rahana.

17 §

Hakijan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuus

Toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseksi hyvinvointialueelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Tietojen antamiseen sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 12 §:ää. Toimeentulotuen saajan on välittömästi ilmoitettava Kansaneläkelaitokselle ja hyvinvointialueelle 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista. Edellä 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle on tarvittaessa varattava tilaisuus esittää selvitystä talouden erillisyydestä.

3 a luku

Tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä

18 a §

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaiselta pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät sosiaalihuollon viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset. Lisäksi Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada sosiaalihuollon viranomaisilta ja veroviranomaisilta niiden henkilörekistereissä olevia salassa pidettäviä henkilötietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta, jos se on välttämätöntä tämän lain mukaisen toimeentulotukiasian käsittelemistä varten. Kansaneläkelaitoksen tulee etukäteen ilmoittaa asiakkaalle tästä mahdollisuudesta.

Mitä asiakastietolain 64 §:ssä säädetään palvelunantajan tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä, koskee myös Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tässä laissa tarkoitettujen toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja.

Mitä asiakastietolain 63 §:ssä säädetään sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttamisesta muille viranomaisille asiakkaan suostumuksesta riippumatta, koskee myös Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukitehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamia välttämättömiä tietoja.

18 b §

Hyvinvointialueen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle

Hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle oma-aloitteisesti 10 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa salassapitosäännösten ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä toimeentulotuen perusosan alentamisharkinnassa tarvittavat tiedot. Hyvinvointialue harkitsee tietojen toimittamisen tarpeellisuuden tuensaajan kokonaistilanteen huomioon ottaen sekä ottaen huomioon sen, että alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista muutenkaan voi pitää kohtuuttomana. Lisäksi hyvinvointialuetta koskee 15 §:n säännös sosiaalihuollon lausunnosta.

Hyvinvointialueen tulee antaa Kansaneläkelaitokselle tieto asiakkaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä.

18 f §

Asiakastietolain soveltaminen Kansaneläkelaitokseen

Kansaneläkelaitokseen sovelletaan sen hoitaessa toimeentulotukitehtäviä tässä laissa olleiden viittaussäännösten lisäksi myös seuraavia asiakastietolain säännöksiä: 4-12 §, 38 §, 48 §:n 1 momentti, 49 §:n 3 momentti, 50 §, 51 §:n 2 momentti ja 52 §.

Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotukiasiaa käsittelevän toimihenkilön tulee kirjata asiakasasiakirjoihin asiakkaan perustoimeentulotukiasian suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi tarpeelliset ja riittävät tiedot.

18 g §

Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus

Hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada pyynnöstä Kansaneläkelaitokselta tämän lain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot säädetään asiakastietolain 63 §:ssä.

18 h §

Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus hyvinvointialueelle

Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hyvinvointialueelle salassapitoa ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä oma-aloitteisesti tiedot tämän lain 10 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentulotuen alentamispäätöksestä sekä 14, 14 c ja 14 e §:ssä säädetyissä tilanteissa toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn liittyvät tiedot.

4 luku

Toimeentulotuen takaisinperintä

20 §

Takaisinperinnän perusteet

Päättyessään toimeentulotuen myöntämisestä Kansaneläkelaitos tai hyvinvointialue voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin:

1) tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinsä tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää;

2) tuen saajalta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan;

3) tuen saajalta, jos tuen myöntäminen on aiheutunut lakkoon osallistumisesta, kuitenkin vain lakkoon osallistuneelle itselleen myönnetyn tuen osalta; sekä

4) tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa.

Jos tuen myöntäminen on perustunut tahallaan annettuihin erehdyttäviin tietoihin tai 17 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tahalliseen laiminlyöntiin, Kansaneläkelaitos tai hyvinvointialue voi periä tuen takaisin näiden tietojen antajalta tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöneeltä siltä osin kuin tuen myöntäminen on perustunut tästä syystä virheellisiin tietoihin.

23 §

Perintä ja kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta

Jos toimeentulotukea on myönnetty joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä, elatusapua, avustusta tai muuta jatkuvaa taikka kertakaikkista tuloa, korvausta tai saamista vastaan, hyvinvointialue voi periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään,

henkilölle tulevat edellä tarkoitetut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen kuittaukseen. Hyvinvointialueen on suoritettava toimeentulotuen kuittaukseen käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jäävät varat välittömästi tuen saajalle.

Jos hyvinvointialue on ilmoittanut 1 momentissa tarkoitetun tulon, korvauksen tai saamisen suorittajalle vähintään kaksi viikkoa ennen maksupäivää, että tuloa, korvausta tai saamista ei saa suorittaa tuen saajalle itselleen, suoritus voi tapahtua laillisin vaikutuksin vain kunnan toimitukselle.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kunnan toimielimestä, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen, jos se myöntää ja maksaa perustoimeentulotukea. Jos samaan tuloon tai saatavaan kohdistuu sekä Kansaneläkelaitoksen että hyvinvointialueen maksuvaatimus, tulot tai saatavat maksetaan ensin Kansaneläkelaitokselle. Kansaneläkelaitos suorittaa perustoimeentulotuen kuittaukseen käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jääneet varat hyvinvointialueelle.

5 luku

Erinäiset säännökset

24 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Valituksen voi toimittaa valitusaikana myös Kansaneläkelaitokselle, jonka on toimitettava se oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle.

27 §

Henkilöllinen soveltamisala

Toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla.

Jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu.

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää hakemuksesta se hyvinvointialue, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useamman kuin yhden hyvinvointialueen alueella, täydentävän toimeentulotuen myöntää se hyvinvointialue, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen menot johtuvat. Jo täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarve on kiireellinen, tämän tuen myöntää se hyvinvointialue, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.

27 a §

Rahoitus

Tämän lain nojalla hyvinvointialueen järjestämään toimintaan sovelletaan lakia hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021).

27 b §

Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja niiden vahvistaminen sekä maksaminen

Valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukea varten kuukausittain ennakkoa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvan yleisrahastoon Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Perustoimeentulotuen maksamista varten tarvittava ennako suoritetaan siten, että Kansaneläkelaitokselle maksetaan vuotuisen ennakon määrästä tammikuun ennakon yhteydessä vähintään yksi kuudesosa ja sen jälkeen kuukausittain jäljellä oleva määrä tasasuuruksina erinä. Rahoituksen ja riittävän maksuvalmiuden turvaamiseksi tai vuotuisen ennakon olennaisesti muuttuessa ennako voidaan sosiaali- ja terveysministeriön tai jäljempänä 5 momentissa säädetyissä asioissa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä jaksottaa edellä säädetyistä poiketen.

Kuluvan vuoden ennakoiden yhteismäärää tulee välittömästi tarkistaa, jos niiden perusteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Kunkin kuukauden ennako maksetaan edeltävän kuukauden toiseksi viimeisenä arkipäivänä.

Mitä tässä pykälässä säädetään perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavista ennakosta ja niiden maksamisesta, sovelletaan myös maksettaessa valtion korvausta Kansaneläkelaitokselle kotoutumisen edistämiseksi annetun lain (1386/2010) 44 ja 46 §:n sekä 51 §:n 1 momentin perusteella. Tässä momentissa tarkoitettu tammikuun ennako maksetaan kuitenkin tammikuun ensimmäisenä arkipäivänä.

27 c §

Määräaikojen noudattamisen seuranta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee pyytää hyvinvointialueilta ja Kansaneläkelaitokselta kaksi kertaa kalenterivuodessa 14 a, 14 b ja 14 d §:ssä säädettyjen määräaikojen toteutumisen seurannan kannalta välttämättömät tiedot. Hyvinvointialueilta pyydetään myös määräaikojen toteutumisen valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. Tiedot eivät saa sisältää yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja.

Hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen tulee luovuttaa maksutta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle 1 momentissa tarkoitettut tiedot.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee luovuttaa 1 momentissa tarkoitettut hyvinvointialueita koskevat tiedot edelleen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle sen valtakunnallista ohjaus- ja valvontatehtävää varten.

27 d §

Tilastojen laatimisen kannalta välttämättömien tietojen luovutus Kansaneläkelaitokselta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle

Kansaneläkelaitos on velvollinen antamaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sen pyynnöstä sellaiset tämän lain mukaiseen toimeentulotukeen kuuluvaa toimintaansa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä tilastojen laatimisen kannalta ja jotka eivät sisällä yksittäistä henkilöä koskevia tunnistetietoja.

Lisäksi Kansaneläkelaitos on salassapitoa koskevien säännösten estämättä velvollinen antamaan vuosittain Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sen pyynnöstä tämän lain nojalla toimeentulotukea Kansaneläkelaitokselta saaneita henkilöitä ja perheitä koskevat tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot perheen koosta ja rakenteesta, tuen määrästä ja kestosta sekä tuen tarpeen taustatekijöistä. Tunnistetietona annetaan toimeentulotukea saaneen henkilön henkilötunnus, jos se on tilastojen laatimisen kannalta välttämätöntä. Toimeentulotukea saaneella henkilöllä tarkoitetaan tässä pykälässä sitä henkilöä, jonka hakemuksesta toimeentulotuki on myönnetty, sekä hänen puolisoaan tai hänen kanssaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää.

Kansaneläkelaitoksella on oikeus luovuttaa tilastojen laatimisen kannalta välttämättömiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle asiakkaan suostumuksesta riippumatta. Kansaneläkelaitoksen tulee etukäteen ilmoittaa asiakkaalle tietojen luovutuksesta.

27 e §

Toimeentulotukiasioiden alueellinen neuvottelukunta

Hyvinvointialue asettaa alueellisen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämiseksi sekä yhteistyön toteuttamista koskevista asioista alueellaan. Neuvottelukuntaan kuuluu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon edustus. Neuvottelukunnan tehtävistä ja tarkemmasta kokoonpanosta säädetään asetuksella.

27 f §

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia.

Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 29 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

Sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 1 momenttiin uusi 3 b kohta, sellaisena kuin 14 §:n 1 momentti on osaksi laeissa 512/2016 ja 635/2021,
seuraavasti:

3 luku

Sosiaalipalvelut

14 §

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut

Hyvinvointialueen sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

3b) sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelua;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 2 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta ja 18 §, sellaisena kuin niistä on 2 §:n 1 momentti osaksi laeissa 1293/2002, 937/2012, 1003/2012 ja 702/2020
seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

7) toimintarahalla kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotukea saavalle maksettavaa päiväkohtaista korvausta;

8) matkakorvauksella korvausta kuntouttavasta työtoiminnasta syntyvistä matkakustannuksista;

5 luku

Etuudet ja korvaukset

18 §

Toimintaraha ja matkakorvaus

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle maksetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun kulukorvauksen suuruisen toimintaraha osallistumispäivää kohti. Toimintarahaa ei kuitenkaan suoriteta niiltä päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:ssä tarkoitettua kulukorvausta.

Lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan osallistumisesta aiheutuvista matkakuluista matkakorvausta halvimman matkustustavan mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista annetun lain (618/2021) 29 §:n 1 momentti
seuraavasti:

5 luku

valtionosuudesta tehtävät vähennykset ja siihen tehtävät vähennykset

29 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrällä

Toimeentulotuesta annetun lain 27 f §:ssä tarkoitettu kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista toteutetaan vähentämällä kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettujen tietojen mukaisesta vuositasolla maksetusta perustoimeentulotuesta.

Perustoimeentulotuen valtionosuuden vähentämiseksi Kansaneläkelaitos toimittaa vuosittain huhtikuun loppuun mennessä valtiovarainministeriölle tiedon edellisen vuoden aikana kuhunkin kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta vähennettynä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 19, 46 ja 51 §:ssä tarkoitettua kyseistä ajanjaksoa koskevalla perustoimeentulotuella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Perhe- ja peruspalveluministeri Aki Lindén

Laki

toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

§

[Kopioi momentin teksti tähän]

Perhe

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tässä laissa tarkoitetaan perheellä yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

4 §

Toimeenpano

Toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle.

Tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (kunnan toimielin). Jäljempänä tämän lain 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen osalta tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaa kuitenkin Kansaneläkelaitos. Tässä laissa säädetään niistä sosiaalihuollon lainsäädäntöön liittyvistä säännöksistä, joita Kansaneläkelaitos soveltaa sen hoitaessa tämän lain mukaisia tehtäviä.

Kunnan ja Kansaneläkelaitoksen tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kansaneläkelaitoksen on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa. Kansaneläkelaitoksen ohjaamis- ja toimimisvelvollisuudesta, velvollisuudesta monialaiseen yhteistyöhön

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

5 §

Valtion osuus ja avustus

Tämän lain nojalla kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), jollei lailla toisin säädetä.

6 §

Toimeentulotuen määräytyminen

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.

7 §

Perustoimeentulotuki

Perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) sekä muut perusmenot, sen mukaan kuin jäljempänä erikseen säädetään.

7 a §

Perusosa

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

7 b §

Muut perusmenot

Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon:

1) yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot;

2) taloussähköstä aiheutuvat menot;

3) kotivakuutusmaksu;

4) muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot;

5) lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot;

6) lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen;

7) välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot.

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisen suuruisena 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla pidettävän määrän, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

7 c §

Täydentävä toimeentulotuki

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina erityismenot, joita ovat:

1) muut kuin 7 b §:ssä tarkoitetut asumisesta aiheutuvat menot; sekä

2) henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot.

Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

8 §

Eräiden menojen vähentäminen

Menoja ei oteta huomioon toimeentulotuen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

10 §

Alennettu perusosa

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota taikka amatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen;

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia;

3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt osallistumasta kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitetun aktivointisuunnitelman tai työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen;

4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on ilman työtömyysturvalain 2 a luvun 13 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan.

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. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia:

1) jos henkilön toistuvasta 1 momentissa tarkoitettusta menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin; tai

2) jos henkilö sen jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiittista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitetusta suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömyyttä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

13 §

Ehkäisevä toimeentulotuki

Kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviiin tarkoituksiin.

14 §

Toimeentulotuen hakeminen

Toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perustella päätös perustoimeentulotuesta. Hakemuksen siirtämisestä kunnan käsiteltäväksi säädetään 14 d §:ssä.

Hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään kunnan toimielimelle,

jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta.

Kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään perustoimeentulotukea koskevasta päätöksestä.

14 a §

Toimeentulotuen myöntäminen

Perustoimeentulotuen myöntää hakemuksesta Kansaneläkelaitos Suomessa oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe oleskelee muutoin kuin satunnaisesti useammassa kuin yhdessä kunnassa, kustannukset on kohdennettava siihen kuntaan, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen perustoimeentulotussa huomioon otettavat menot johtuvat. Kiireellisenä myönnetyn perustoimeentulotuen kustannukset kohdennetaan siihen kuntaan, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useammassa kuin yhdessä kunnassa, täydentävän toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen menot johtuvat. Jos tässä momentissa tarkoitetun toimeentulotuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

14 c §

Toimeentulotukiasian käsittely muussa kuin kiireellisessä tapauksessa

Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perustoimeentulotukea myönnettäessä päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä.

14 d §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

14 e §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

14 f §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

15 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

16 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

17 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

18 a §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

18 b §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

18 f §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

18 g §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

18 h §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

20 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

23 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kopioi momentin teksti tähän]

24 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

27 §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

27 a §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

27 b §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

27 c §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

27 d §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

27 e §

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§

§

[Kirjoita Pykälän otsikko tähän]

[Kopioi momentin teksti tähän]

[Kirjoita momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..

Laki

kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Laki

[Kopioi säädöksen nimi tähän]

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..