

TOIMEENTULOTUESTA ANNETTUUN LAKIIN MUUTOKSIA 1.1.2023 ALKAEN

Keskeiset muutokset ja tavoitteet

Tässä infossa kerrotaan toimeentulotuesta annettuun lakiin (1412/1997) tehdyistä keskeisimmistä muutoksista, jotka tulivat voimaan 1.1.2023 alkaen (HE 127/2022 vp).

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen linjausten mukaisesti vuoden 2023 alusta. Kansaneläkelaitos vastaa edelleen perustoimeentulotuesta.

Toimeentulotukilain muutosten tavoitteena on parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa sekä tarkentaa palvelua, asiointia ja asiakaskohtaista harkintaa koskevia säädöksiä. Lakimuutokset selkeyttävät toimeentulotuen tavoitteita ja suhdetta sosiaalihuoltoon sekä toimeentulotuen toimeenpanijoiden toimivallan jakautumista. Toimeentulotuki on edelleen luonteeltaan viimesijainen harkinnanvarainen sosiaalihuoltoon kuuluva taloudellinen tuki. Laissa säädetään nyt myös sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta valtakunnallisesta sekä hyvinvointialueiden toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnista. Neuvottelukunnat varmistavat jatkossa viranomaisten välisen yhteistyön toteutumista ja tuovat esiin mahdollisia kehittämistarpeita.

Toimeentulotukilain soveltamiseen liittyvä harkinta

Toimeentulotuen merkitys kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden tilanteen parantamisessa perustuu yksilölliseen tarveharkintaan. Toimeenpaneille viranomaisille on siten jätetty toimeentulotukilain säännöksissä harkintavaltaa varmistamaan, että asiakkaiden yksilölliset olosuhteet voidaan ottaa joustavasti huomioon viimesijaista tukea myönnettäessä. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyvä harkinta on hakijan olosuhteisiin kiinnittyvää oikeudellista harkintaa. Myös oikeuskirjallisuudessa on viime vuosina käsitelty toimeentulotuen harkintaa ja esitetty, että viranomaisten toimeentulotukea koskevan päätöksenteon tulee olla yhdenmukaista, mutta samalla sen riittävän joustavaa ottamaan huomioon elämän ennakoimattomuus ja asiakkaan yksilölliset tarpeet.¹

Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että asiakaskohtainen harkinta on kuulunut toimeentulotukilain soveltamisen perusperiaatteisiin toimeentulotukilain säätämisestä lähtien ja tämä koskee myös perustoimeentulotukea. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti lakiesityksestä antamansa mietinnön perusteluissa, että asiakaskohtainen harkinta kuuluu toimeentulotukilain soveltamisen perusperiaatteisiin.² Lakiin tehdyillä muutoksilla pyritään selkeyttämään yhteistyötä Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon viranomaisten välillä asiakkaan olosuhteiden huomioiseksi päätöksenteossa. Sosiaalihuollon näkemyksiä voidaan hyödyntää perustoimeentulotukea koskevan harkinnan tukena erityisesti silloin, kun kyse on haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ja sosiaalihuollon asiakkaista. Tähän tähtäävät nyt täsmennetyt yhteistyösäännökset, perusosan alentamista koskevan menettelyn täsmäntäminen sekä säännös sosiaalihuollon lausunnosta.

¹ Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Saikkonen, Paula, Oikeus 3/2020 s. 262–284.

² Valiokunnan mietintö StVM 29/2022 vp.

Lisäksi toimeentulotukilakiin on lisätty uusi 27 pykälä henkilöllisestä soveltamisalasta. Säännöksen mukaan 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. Hallituksen esityksen mukaan kyseisellä lisäyksellä ja sen perusteluilla määritellään tarkemmin vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön perustuen, millaisia tekijöitä vakinaisen oleskelun arvioinnissa tulee ottaa huomioon. Tämä tarkoittaa, että näillä muutoksilla on tuotu jo ennen lakimuutoksia vakiintunut henkilöllistä soveltamisalaa koskeva tulkintakäytäntö hallituksen esityksen perusteluihin.³ Kuten sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta korosti lausunnossaan, kyseisellä säännöksellä ei ole tarkoitus laajentaa toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöpiiriä.⁴

Asiakaskohtainen yhteistyö

Esteettömyys ja saavutettavuus

Toimeentulotukilain 14 d §:ssä säädetään aiempaa tarkemmin toimeentulotukiasioinnin järjestämisestä ja asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun. Toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan saavutettavuudella ja esteettömyydellä tarkoitetaan, että erilaiset asiakkaat pystyvät asioimaan yhdenvertaisesti paitsi sähköisesti, myös fyysisesti paikan päällä. Toimeentulotuen rooli viimesijaisena tukimuotona edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä tähän, vaikka myös hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Toiminta tulee pyrkiä järjestämään niin, että palvelujen saaminen kyetään turvamaan eri tilanteissa, myös poikkeuksellisissa olosuhteissa. Myös sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta korosti mietintönsä perusteluissa, että toimeentulotuen asiointia tulee kehittää ottaen huomioon palvelujen saavutettavuus ja niiden käytettävyys sekä erilaisten asiakasryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet, jotta asiakkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet asioida viranomaisessa.⁵

Asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun

Asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön tai hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa on sisällöllisesti lainsäädännössä ennallaan. Oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun olisi kuitenkin jatkossa tiedotettava selkeällä tavalla hakemista koskevien ohjeiden yhteydessä ja asiakasta olisi tarvittaessa neuvottava tämän oikeuden käyttämisessä. Uutena asiana 14 d §:ssä 3 momentissa säädetään, että Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voivat tavata asiakasta yhdessä. Tapaaminen voitaisiin järjestää asiakkaan tilanne ja tarpeet huomioon ottaen myös esimerkiksi etäyhteydellä tai puhelimitse. Asiakas voi myös itse pyytää mahdollisuutta yhteiseen tapaamiseen. Asiakkaan pyynnöstä yhteinen tapaaminen tulee järjestää, ellei pyyntö ole ilmeisen perusteeton. Ilmeisen perusteeton pyyntö voi olla kyseessä, jos asiakkaalla ei ole mitään asiaa vireillä Kansaneläkelaitoksessa tai sosiaalihuollossa eikä hän ole selvittänyt syytä asioinnin tarpeelle mitenkään. Tällainen edellä kuvattu tapaaminen voitaisiin järjestää Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon asiakaskohtaisena yhteistyönä.

³ HE 127/2022 vp. s. 60-62 ja 68.

⁴ Valiokunnan mietintö StVM 29/2022 vp.

⁵ Valiokunnan mietintö StVM 29/2022 vp.

Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö

Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialueen sosiaalihuolto tekevät yhteistyötä asiakkaan toimeentulotukiasioiden käsittelyssä toimeentulotukilain tavoitteiden toteuttamiseksi kukin omalla toimialallaan. Yhteistyönperiaatteista säädetään 14 e pykälässä. Tämä viittaa siihen, että 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.

Käytännössä tämä tarkoittaa hallituksen esityksen perusteluiden mukaan, että Kansaneläkelaitoksen käsitellessä perustoimeentulotukiasiaa ja havaitessa, että perustoimeentulotuen myöntämistä varten on tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys, Kansaneläkelaitos voi ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Samalla asiakkaalle tulee tiedottaa asiasta. Kansaneläkelaitos voi pyynnössään ilmoittaa missä ajassa se käsittelee asiakkaan perustoimeentulotukihakemuksen ja tarvitsee vastauksen yhteydenottoonsa. Yhteydenotolle ja siihen vastaamiselle ei ole kuitenkaan laissa säädetty määräaika.

Saatuaan Kansaneläkelaitoksen yhteydenoton, sosiaalihuolto arvioi itsenäisesti, onko tarvetta sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaiselle monialaiselle yhteistyölle. Yhteydenoton saapuessa sosiaalihuolto voi tarkistaa, onko sama asiakas myös sosiaalihuollon asiakas ja arvioida tarvetta toimeentulotukilain 15 §:n mukaisen lausunnon antamiselle. Sosiaalihuollossa toteutettavasta palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:ssä.

Myös hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi olla aloitteellinen yhteydenottaja. Hyvinvointialueen havaitessa sosiaalihuoltoa toteuttaessaan, että henkilön oikeus perustoimeentulotukeen voi olla tarpeen ratkaista, sen tulee ottaa yhteyttä Kansaneläkelaitokseen. Tällöin Kansaneläkelaitos voi tarkistaa, onko asiakkaalla perustoimeentulotukiasiaa jo vireillä ja mahdollisesta yhteistyöstä asiassa voidaan sopia.

Käytännössä yleisimpiä voivat olla tilanteet, joissa hyvinvointialue tarkastaa onko asiakkaalla päätöstä perustoimeentulotuesta Kansaneläkelaitoksen Kelmu-järjestelmän tiedoista jo ottaessaan vastaan asiakkaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevan hakemuksen. Mikäli huomataan, ettei asiakkaalla ole perustoimeentulotukipäätöstä, asiakasta informoidaan asiasta ja kehoitetaan laittamaan perustoimeentulotukihakemus ensin vireille. Joissain tapauksissa sosiaalihuolto voi laittaa asiakkaan kanssa hakemuksen yhdessä vireille.

Lisäksi huomion arvoista on, että muutosten myötä toimeentulotukilain ehkäisevää toimeentulotukea koskevan 8 §:n 2 momentissa todetaan, että ”ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää erityisestä syystä poiketen siitä, mitä 6 §:ssä säädetään tuen määräytymisestä, 13 §:ssä määräytymisajasta ja laskelmasta sekä 14 §:ssä tuen hakemisesta”. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaa, että ehkäisevän tuen myöntämisen ei olisi välttämätöntä olla kaikissa tilanteissa sidoksissa toimeentulotuen laskelmaan sekä hakumenettelyyn, jossa tukea haetaan ensin Kansaneläkelaitoksesta. Kuitenkin pääsääntöisesti asiakkaan oikeus perustoimeentulotukeen on hyvä pyrkiä aina selvittämään ensin. Sen vuoksi tästä pääsäännöstä

poikkeamiseen tulee olla erityinen syy, joita on esimerkinomaisesti kuvattu hallituksen esityksen perusteluissa.⁶

Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin korostaa, että 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. Ehkäisevää tukea koskevan päätöksenteon tulisi hyvinvointialueella olla sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulla asiakkaan tilannetta koskevan ammatillisen kokonaisarvion tekemiseksi.⁷

Sosiaalihuollon lausunto Kansaneläkelaitokselle

Kuten edellä on mainittu hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa Kansaneläkelaitokselle myös toimeentulotukilain 15 §:n mukaisen lausunnon. Lausunto voi tulla kyseeseen erityisesti niissä tapauksissa, joissa asiakas on jo ennestään myös sosiaalihuollon asiakas, sillä näissä tapauksissa sosiaalihuollolla voi olla valmiiksi käsitys asiakkaan tilanteesta.

Lausuntoa koskeva säännös on uusi. Toimeenpanossa on jossain määrin jo käytetty aiemmin paperisia lausuntoja yhteistyön välineenä. Lausunnon antamisen muotoa ei rajoiteta lainsäädännöllä, joten lausunto voidaan antaa myös esimerkiksi puhelimitse tai etäyhteyden välityksellä. Huomioon tulisi kuitenkin ottaa, että mikäli sosiaalihuollon lausunto on otettu vastaan suullisesti, on sen kirjaamisesta sekä Kansaneläkelaitoksen etuusjärjestelmään, että sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään huolehdittava asianmukaisesti. Asia on merkityksellinen sekä asiakkaan että työntekijöiden oikeusturvan kannalta.

Lausuntoa koskevien lakimuutosten tarkoituksena on korostaa sosiaalihuollon näkemyksen merkitystä perustoimeentulotukiasian käsittelyssä sekä määritellä tilanteet, joissa lausunto voi tulla kyseeseen. Lausunto koskee sosiaalihuollon asiakasta ja lausunnon tavoitteena on edistää asiakkaan asemaa ja yksilöllisen tilanteen huomioimista. Sosiaalihuolto voi antaa lausunnon oma-aloitteisesti eikä se edellytä välttämättä Kansaneläkelaitoksen pyyntöä. Käytännössä tarve antaa lausunto voi tulla ajankohtaiseksi, kun sosiaalihuollon viranomaisella on asiakkaansa kautta tietoa siitä, että hänellä on perustoimeentulotukiasia vireillä. Sosiaalihuollon tulisi kuulla asiakasta ennen lausunnon antamista sekä informoida häntä lausunnon sisältämistä tiedoista ja lausunnon tarkoituksesta. Sosiaalihuollon asiakkaalta ei kuitenkaan edellytetä nimenomaista suostumusta yksittäiseen lausuntoon, vaan riittävää on, että lausunnon antamisesta on yhteisymmärrys asiakkaan kanssa saavutettu.

Lausunto voi koskea asiakkaan olosuhteita ja tilannetta, jolla on merkitystä Kansaneläkelaitoksen arvioidessa esimerkiksi 7 a ja 7 b §:ssä säädettävien muiden perusmenojen tarpeellista suuruutta. Asumismenojen kohtuullistamista tai muuton tarpeellisuutta arvioitaessa voi Kansaneläkelaitos hyötyä sosiaalihuollon tiedossa olevista asiakkaan tai perheen asumisolosuhteisiin vaikuttavista tekijöistä. Lausunto voisi koskea myös asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavia tekijöitä tai tarvetta käsitellä päätös kiireellisenä. Olosuhteilla tarkoitetaan myös perhettä ja perheen olosuhteita.

⁶ HE 127/2022 vp, s. 49-50.

⁷ HE 127/2022 vp, s. 49-50.

Lausuntoon ei tule kuitenkaan sisällyttää tietoa, jonka ei voida katsoa olevan tarpeen perustoimeentulotukiasian ratkaisemiseksi.

Lausunnonantajan on huolehdittava siitä, että lausunto on perusteltu ymmärrettävästi ja sen ajallinen rajaaminen on selkeä. Koska Kansaneläkelaitos on toimivaltainen viranomaisen perustoimeentulotukiasioissa, lausunto ei sido sellaisenaan Kansaneläkelaitosta, mutta Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa lausunnossa annettu selvitys perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon. Lausunnonantajan olisikin suositeltavaa lausuntoa laatiessaan ottaa huomioon, että lausunnon merkitys asiakkaan perustoimeentulotuen päätöstä ratkaistaessa perustuu erityisesti lausunnon sisältöön. Lausunnossa voidaan esittää sosiaalihuollon näkemys tai johtopäätös asiakkaan tilanteesta, mutta siinä olisi oleellista kuvata myös ne tapauskohtaiset seikat asiakkaan tilanteesta tai olosuhteissa, joiden perusteella tämä näkemys on muodostettu. Lausunnon sisällöksi ei siis riitä, että sosiaalihuolto puoltaa vaikkapa asumismenojen kohtuullistamisesta luopumista ilman tarkempia perusteita. Kansaneläkelaitoksessa tulee olla mahdollista päätyä päätöstä tehtäessä samaan näkemykseen, kuin sosiaalihuollon lausunnossa on esitetty.

Tietojen luovutus viranomaisten välillä

Lain tarkentamisen myötä tietojen luovuttamista viranomaisten välillä koskevat säännökset löytyvät toimeentulotukilain luvusta 3 a. Uuden luvun tavoitteena on selkeyttää lain soveltamista. Lakimuutokset sisältävät uusia täsmentäviä säännöksiä tietojen luovutuksesta ja käytöstä.

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisesta säädetään 18 a §:ssä. Säännös vastaa lakimuutoksia edeltäneen lain tietojen luovutuksen periaatteita, mutta koskee ainoastaan Kansaneläkelaitosta. Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset löytyvät jatkossa 18 g §:stä.

Oma-aloitteista tiedonantoa koskevat pykälät vastaavat pääosin aiemman lakimuutosta edeltäneen lain periaatteita. Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteisesta tietojen luovutusvelvollisuudesta säädetään 18 h §:ssä ja hyvinvointialueen 18 b §:ssä.

Säännökseen hyvinvointialueen oma-aloitteisesta tietojen luovutusvelvollisuudesta Kansaneläkelaitokselle (18 b §) on kuitenkin lisätty maininta sosiaalihuollosta Kansaneläkelaitokselle annettavasta lausunnosta. Lisäksi jatkossa hyvinvointialue voi pykälän 2 momentin mukaan antaa Kansaneläkelaitokselle tiedon asiakkaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea koskevasta päätöksestä, mikäli se arvioi sillä olevan merkitystä asiakkaan seuraavaa perustoimeentulotukiasiaa ratkaistaessa.

Hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen mukaan tiedolla täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä voi olla merkitystä erityisesti seuraavan kuukauden perustoimeentulotukipäätöksen laskelmaa laadittaessa, mikäli päätöksessä on esimerkiksi myönnetty täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, jota ei tule ottaa seuraavan kuukauden perustoimeentulotuen laskelmassa huomioon. Ilman tiedon toimittamista Kansaneläkelaitos ei välttämättä saa tietoa siitä, että asiakkaan saama tuloerä on peräisin sosiaalihuollon myöntämästä täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta ja voi virheellisesti tulkita sen asiakkaan huomioitavaksi tuloksi. Lisäksi on mahdollista, että hyvinvointialueen kielteinen päätös on perustunut asiakkaan perustoimeentulotuen ylijäämään, jonka on katsottu riittävän myös täydentävänä toimeentulotukena haettuihin menoihin. Samaa ylijäämää ei kuitenkaan voida perustoimeentulotuessa katsoa tämän jälkeen käytettävissä olevaksi ja Kansaneläkelaitos tarvitsee tämän tiedon hyvinvointialueelta voidakseen tulkita tilanteen seuraavassa päätöksessään oikein.

Myös hyvinvointialueen tulee ottaa Kansaneläkelaitoksen tekemä laskelma ja sen lopputulos huomioon tehdessään omaa ratkaisuaan täydentävästä ja ehkäisevästä tuesta.

Jos tieto täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöksestä perusteluineen annetaan Kansaneläkelaitokselle, päätöksen ei kuitenkaan tule sisältää tietoa, jonka ei voida katsoa olevan tarpeen perustoimeentulotukiasian ratkaisemiseksi.

Valtakunnallinen ja alueelliset neuvottelukunnat

Toimeentulotukilain 4 §:n mukaan toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Kansaneläkelaitos vastaa perustoimeentulotuen toimeenpanosta ja hyvinvointialueet vastaavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanosta.

Lakimuutosten jälkeen toimeentulotukitoiminnan toimeenpano jakautuu edelleen hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen kesken. Eri viranomaisten välinen yhteistyö on jatkossakin oleellista toimeenpanon kannalta. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, muiden järjestelmien toiminta vaikuttaa myös toimeentulotukeen. Näistä syistä toimeentulotukilakiin lisättiin säännökset valtakunnallisesta ja alueellisista neuvottelukunnista. Näiden neuvottelukuntien tarkoituksena on varmistaa jatkossa viranomaisten välisen yhteistyön toteutumista sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla ja tuoda esiin mahdollisia kehittämistarpeita.

Valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tulee toimimaan valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta toimeentulotukilain 5 §:n mukaan. Valtakunnallisen neuvottelukunnan tehtävänä on seurata toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista. Neuvottelukunnan kokoonpanoon kuuluu vähintään sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon edustus sekä tarpeen mukaan myös muiden tahojen edustajia. Tästä on annettu myös valtioneuvoston asetus valtakunnallisesta toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnasta. Valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta tullaan alkuvuodesta asettamaan ensimmäiseksi nelivuotiskaudeksi sosiaali- ja terveysministeriössä.

Alueelliset toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnat

Alueellisen yhteistyön varmistamiseksi lain 27 e §:ssä säädetään hyvinvointialueiden velvollisuudesta asettaa alueellinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämisestä sekä yhteistyön toteuttamista koskevista asioista alueellaan. Hyvinvointialueilla tulisi käynnistää valmistelut alueellisten neuvottelukuntien asettamiseksi kevään 2023 aikana, jotta ne olisivat asetettuna hyvinvointialueilla viimeistään syksyllä 2023.

Neuvottelukunta koostuu hyvinvointialueella toimivien viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajista sekä Kansaneläkelaitoksen edustajasta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa alueellisista toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnista säädetään, että neuvottelukunnan puheenjohtajan tulee olla hyvinvointialueen viranhaltija. Kansaneläkelaitos ilmoittaa neuvottelukunnalle edustajansa. Lisäksi alueellisen neuvottelukunnan koosta on asetuksessa säädetty siten, että kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vähintään kuusi muuta jäsentä. Kullakin jäsenellä puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa lukuun ottamatta tulee olla henkilökohtainen varajäsen.

Hyvinvointialue määrää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä muut jäsenet ja varajäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Asetuksen tai lain tasolla ei nimetä yksityiskohtaisemmin neuvottelukuntaan nimettäviä tahoja, vaan kukin hyvinvointialue voi päättää edellä mainituissa rajoissa nimitettävistä tahoista asettamis päätöksen yhteydessä paikalliset olosuhteet huomioiden. Tarvittaessa alueellisen neuvottelukunnan kokoonpanoon voidaan ottaa mukaan muitakin tahoja alueellisten tarpeiden mukaisesti esimerkiksi muita hyvinvointialueella toimivia viranomaisia, kuntien edustusta tai asiantuntijajärjestöjen edustajia.

Neuvottelukunta päättää itsenäisesti toimintansa järjestämistä koskevista menettelytavoista. Neuvottelukunnalla voi olla tarpeen mukaan myös jaostoja asioiden valmistelua varten. Neuvottelukunnan tulee raportoida toiminnastaan sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain.

Alueellisten neuvottelukuntien kautta tavoitellaan toimeentulotukilain käytännön soveltamista koskevan tiedon saamista valtakunnallisen neuvottelukunnan työhön sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukiasioita koskevaan valmistelutyöhön. Alueellisissa neuvottelukunnissa olisi suositeltavaa huomioida myös asiakasnäkökulmaa toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämisessä. Asiakasnäkökulman huomioimisen voi toteuttaa eri tavoin, joko kuulemalla asiakkaita säännönmukaisesti taikka nimeämällä asiakkaita edustavan tahon neuvottelukunnan asiantuntijaksi tai jäseneksi. Esimerkiksi hyvinvointialueella toimivat sosiaaliamiehet (sosiaaliasiavastaavat) voisivat tulla kyseeseen asiakkaita välillisesti edustavina tahoina.

Alueelliset neuvottelukunnat voisivat keskustella erityisesti toimeenpanoon vaikuttavista alueellisista erityispiirteistä. Käytännössä neuvottelukunnat voivat seurata esimerkiksi alueen palveluverkkoa ja eri paikallistahojen kanssa tehtävän yhteistyön järjestämisen muotoja koskevia asioita, asumisen kysymyksiä sekä käsitellä kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin työllisyysasioihin liittyviä yhteistyökysymyksiä.

Perusosan alentaminen ja menettely perusosaa alennettaessa

Lakiin tehdyillä muutoksilla ei ole puututtu toimeentulotuen perusosan alentamista koskeviin syihin tai sisältöön. Selkeyden vuoksi perusosan alentamisen sisällöstä (10 §) ja perusosaa alennettaessa noudatettavasta menettelystä (10 a §) säädetään lakimuutoksen myötä erikseen omissa säännöksissään. Samalla myös perusosan alentamisen menettelyyn on tehty tarkennuksia. Lisäksi muutoksia tehtiin koskien asiakkaan ja sosiaalityön edustajan kuulemista ja sen vaikutuksia perusosan alentamiseen sekä Kansaneläkelaitoksen velvollisuutta tiedottaa hakijalle mahdollisuudesta välttää perusosan alentaminen osallistumalla palvelutarpeen arviointiin. Muutosten tarkoituksena on mahdollistaa Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon yhteistyö perusosan alentamista harkittaessa.

Perusosan alentamiseen liittyy aina tapauskohtaista harkintaa, mitä sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti mietintönsä perusteluissa.⁸ Toimeentulotukilain 10 § 3 momentin mukaan perusosan 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

⁸ Valiokunnan mietintö StVM 29/2022 vp.

tai laiminlyönnistä lukien. Sosiaali- ja terveysministeriö siten korostaa, että toimeentulotukilaki edellyttää, että alentamisten yhteydessä käytetään asiakaskohtaista kohtuullisuusharkintaa.

Kuten ennen lakimuutostakin myös jatkossa ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulisi varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta toimeentulotukilain 10 a §:n mukaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan riittävänä olisi pidettävä sitä, että asiakkaalle on varattu mahdollisuus antaa asiasta selvitys. Mikäli asiakas ei vastaisi kohtuullisessa ajassa, asia voitaisiin ratkaista ilman asiakkaan selvitystä. Perusteluissa todetaan, että asiakkailla voi 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 esimerkiksi sosiaalihuollon lausuntoa aina tarvittaisi. Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että sosiaalihuollon lausunto perusosan alentamisen yhteydessä ei siten ole tarpeellinen ainoastaan vahvistamaan asiakkaan omaa kertomusta, vaan siinä tulisi olla mukana myös asiakkaan kanssa tehtyä asiakastyön suunnittelua koskevia tai muita tilanteen selvittämisen kannalta olennaisia tietoja.

Uudessa 10 a §:ssä säädetään siitä, että perusosan alentamista harkittaessa Kansaneläkelaitoksen tulee ohjata asiakas tarvittaessa hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetun palvelutarpeen arviointia varten. Kansaneläkelaitoksen tulisi tiedottaa hakijalle tästä seuraamuksesta etukäteen esimerkiksi asiakkaalta pyydettyä selvityksen yhteydessä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan, kun kyse on 10 §:n 1 momentin mukaisista tilanteista, joissa perusosaa alennetaan ensimmäisen kerran, Kansaneläkelaitos voi käyttää harkintaa ohjauksen tarpeellisuudesta. Esimerkiksi silloin, jos asiakkaan omaa selvitystä voi pitää riittävänä, ei asiakasta ole tarpeen ohjata hyvinvointialueen sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioon. Kansaneläkelaitos ratkaisee, onko asiakkaan perusosaa alennettava, mutta se voi hyödyntää asiakkaan ja sosiaalihuollon näkemyksiä. Kansaneläkelaitoksen tulisi myös toimittaa välittömästi hyvinvointialueelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Kun kyse on perusosan alentamisesta 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tilanteista, joissa toimeentulotuen hakijan perusosaa on jo aiemmin alennettu, Kansaneläkelaitoksen tulisi aina ennen perusosan alentamista ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arviointia varten. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tämä on tarpeen, koska asiakkaan menettely on näissä tilanteissa jatkunut jo pidempään ja hänen olosuhteensa ja muu elämäntilanteensa olisi viimeistään tällöin syytä saada arvioiduksi hyvinvointialueen sosiaalihuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sosiaalihuollon viranomaisella on vaaditun ammattitaitonsa kautta monipuolisimmat edellytykset laaja-alaiseen harkintaan paitsi asiakkaan eduksi, joissain tapauksissa myös asiakasta velvoittavalla tavalla. Tavoitteena palvelutarpeen arviointiin osallistumisella on se, että voitaisiin selvittää ja tukea asiakkaan kokonaistilannetta, kun tämä on toistuvasti jäänyt pois esimerkiksi työllistymistä edistävästä toiminnasta. Käytännössä asiakkaan voidaan edellyttää osallistuvan palvelutarpeen arviointiin hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen luona henkilökohtaisesti, ellei muu järjestämistapa, kuten yhteydenotto etäyhteyksin tai puhelimitse ole tarkoituksenmukaisempi.

Lain 10 a §:n 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi tiedotettava hakijalle etukäteen, että hakija voi välttää perusosan alentamisen osallistumalla palvelutarpeen arviointiin. Kansaneläkelaitoksen tulisi antaa hakijalle kohtuullinen aika palvelutarpeen arviointiin osallistumiseen ennen perusosan alentamista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan riittävän ajan antaminen asiakkaalle palvelutarpeen arvioon hakeutumiselle mahdollistaa asiakkaan olosuhteiden ja taustasyiden selvittämisen hyvinvointialueen sosiaalihuollossa. Toisaalta asiakkaan

perustoimeentulotukea koskevaa ratkaisua ei voida pitkittää kohtuuttoman paljon huomioiden toimeentulotuen käsittelyä koskeva määräaika, josta säädetään esityksen 14 a §:ssä. Kohtuullinen aika voisi vaihdella yksilökohtaisesti, mutta huomioon tulisi ottaa, että alentamispäätöstä harkittaessa toimeentulotukea koskevia päätöksiä ei voi jättää tekemättä tai päätöksentekoa lykätä niin, että asiakkaan tai hänen perheensä olosuhteet vaarantuvat.

Toimeentulotukilain 10 a §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaisen ratkaisisi sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetun palvelutarpeen arvioinnin perusteella, mitä palvelua asiakkaalle tarjotaan ja tarvittaessa laatii asiakassuunnitelman yhdessä asiakkaan ja muiden viranomaisten kanssa. Asiakassuunnitelman sosiaalihuolto voi laatia tarvittaessa yhdessä asiakkaan ja muiden viranomaisten kanssa.⁹ Lisäksi hallituksen esityksen perustelujen mukaan, koska kyseessä on perusosan alentamistilanne, sosiaalihuollon arvioinnissa tulee 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 asiakaskohtainen yhteistyö on erityisen tärkeää. Yhteistyön toteuttamista mahdollistaisivat säännökset Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä (14 e §) sekä sosiaalihuollon lausunnosta (15 §). Lisäksi 14 d §:ssä säädetään asiakkaan tapaamisesta yhdessä. Kansaneläkelaitos voi esimerkiksi 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. Kuitenkin kaikkien edellä mainittujen säännösten mahdollistamia yhteistyön muotoja ja menettelyitä voitaisiin hyödyntää myös perusosaa alennettaessa.

Mikäli asiakas ei kehotuksesta huolimatta hakeudu sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin annetussa määräajassa, voidaan hänen perusosaansa alentaa 40%:lla enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Kahden kuukauden välein tilanne on arvioitava uudelleen 10 §:n 3 momentin mukaisesti.

Palvelu taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi sosiaalihuoltolaissa

Myös sosiaalihuoltolakiin hyväksyttiin muutoksia 1.1.2023 alkaen. Tuen tarpeita vastaavia sosiaalipalveluita sääntelevään 14 §:ään lisättiin uusi maininta palvelusta taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi (kohta 3 a). Käytännössä tehtävä ei ole sosiaalihuollolle uusi, vaan tuo paremmin esiin jo tehtävän työn asiakkaan tukemiseksi tämän taloudellisessa tilanteessaan muutenkin, kuin toimeentulotukea myöntämällä. Tavoitteena on näin vakiinnuttaa taloudellisen toimintakyvyn tukemisen laaja-alainen tehtävä osaksi sosiaalihuollon yleislainsäädäntöä.

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 voidaan vastata myöntämällä henkilölle tukea

⁹ Lakimuutoksia edeltäneessä toimeentulotukilaissa käytettiin ilmaisua ”suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. Lakimuutosten myötä toimeentulotukilaissa käytettäisiin jatkossa selkeyden vuoksi sosiaalihuoltolain kanssa yhteisiä termejä, kuten asiakassuunnitelmaa ja palvelutarpeen arviointia.

toimeentulotukilain tai esimerkiksi 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 palvelusta taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi on säädetty erikseen sosiaalihuoltolaissa.

Sosiaalinen luototus on voimassa olevassa lainsäädännössä hyvinvointialueelle vapaaehtoinen sosiaalipalvelu. Sosiaalisen luototuksen lakimuutosten myötä sosiaalisesta luototuksesta tulee kuitenkin lakisääteinen kaikilla hyvinvointialueilla järjestettävä palvelu 1.8.2023 alkaen. 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 toimintakyvyn edistämistä koskeva palvelu voidaan organisoida hyvinvointialueella monin eri tavoin huomioiden kuitenkin, että edellytykset julkisen vallan käytölle toimeentulotuen- ja sosiaalisen luototuksen päätösten tekemisessä toteutuvat. Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Tämä koskisi myös palvelua taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi. Käytännössä palvelussa on kyse sosiaalialan ammattihenkilöiden työstä, mutta osaksi palvelua voidaan 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.

Kunnan perustoimeentulotuen rahoitusvastuun kohdistaminen

Muotoslain 27 f §:ssä säädetään, että Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee.

Vaikka säännöksen sanamuotoa on yksinkertaistettu sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen käsittelyn yhteydessä, ei aiempia periaatteita perustoimeentulotuen menojen kustannusten kohdistamisen

toteuttamisesta ole valiokunnan perusteluissa todettu muutettavan. Vakiintunut käytäntö on ollut, että jos hakija tai perhe oleskelee muutoin kuin satunnaisesti useammassa kuin yhdessä kunnassa kustannukset on kohdennettava siihen kuntaan, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen perustoimeentulotuessa huomioon otettavat menot johtuvat. Kiireellisenä myönnetyn perustoimeentulotuen kustannukset on puolestaan kohdistettu siihen kuntaan, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä. Vastaavan sisältöinen säännös on sisältynyt myös lakimuutosta edeltäneeseen aiempaan toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momenttiin, johon sosiaali- ja terveysvaliokuntakinmietintönsä perusteluissa viittaa.¹⁰ Tätä edellä esitettyä vakiintunutta käytäntöä kustannusten kohdistamisessa on siis sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan syytä edelleen noudattaa.

Lisätietoja

Erityisasiantuntija Ritva Liukonen, etunimi.sukunimi@gov.fi

Lähteitä:

Toimeentulotuki

http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki

10 Valiokunnan mietintö StVM 29/2022 vp, s. 11.