



24.5.2022

OKV/1218/21/2022

OKV/1218/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö, VN/650/2022

Asia:

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia (toimeentulotukilaki), sosiaalihuoltolakia sekä lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Esityksen tavoitteena on parantaa sosiaalihuollon ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina muun muassa säätämällä oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun, Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä, sosiaalihuollon näkemyksen huomioidemisesta perustoimeentulotuen käsittelyssä ja asiain toteuttamisesta eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden.

Totean yleisesti, että esityksen tavoite on kannatettava.

Säätämisyjärjestysperustelut (12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut)

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat jossain määrin jäsentymättömät ja jäävät irralleen esityksestä. Perustelut tulisi nivoa kiinteämmin esitykseen ja siinä ehdotettuihin säännöksiin, jotta perusteluista ilmenisi, kuinka esitys täyttää perustuslain asettamat vaatimukset ja on sen mukainen.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Erityisesti edellä mainittu koskee perustelujen tietojen vaihtoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevaa osaa. Siitä ei ilmene, miten esitys täyttää perustuslain 10 §:n yksityisyyden suojaa koskevat ja siihen sekä perustuslain 7 §:ään liittyvät tiedollista itsemääräämisoikeutta koskevat sekä Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset. Esityksen taustalla on toimeentulotuen uudistamista valmistelleen työryhmän mietintö, josta annoin sosiaali- ja terveysministeriölle 28.9.2021 päivätyn lausunnon [OKV/2221/21/2021](#). Viittaaan tältä osin kyseisessä lausunnossa (s. 5-7) toteamaani.

Esityksen mukaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 b kohta, jossa säädettäisiin sosiaalipalveluna järjestettävästä sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelusta. Kyseisestä palvelusta ei esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 52) mukaan tehtäisi hallintopäätöstä (ks. tältä osin myös jäljempänä kohta Sosiaalipalvelu), vaikka sosiaalipalvelujen antaminen perustuu sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan nimenomaisesti palveluista tehtäviin hallintopäätöksiin. Säännöstä tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen näkökulmasta.

Sosiaalihuollon lausunto

Esityksen mukaan toimeentulotukilain 15 §:ssä säädettäisiin sosiaalihuollon lausunnosta, jonka Kela voisi lain 14 e §:n mukaisesti pyytää silloin, kun se havaitsee, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten on tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys. Lain 15 §:ssä säädettäisiin asioista, joita lausunto voisi koskea, mutta säännös sisältää siinä olevasta asialuettelosta huolimatta paljon harkintavaltaa sen suhteen, mitä tietoja lausunnossa voi olla. Totesin edellä mainitussa lausunnossani [OKV/2221/21/2021](#) (s. 4-7) pitäväni lähtökohtaisesti kannatettavana päätöksenteon yksilöharkinnan parantamiseksi sitä, että Kelalla olisi käytettävänä sosiaalihuollossa toimeentulotuen asiakkaasta olevaa kokonaisvaltaisempaa tietoa, mutta kiinnitin huomiota myös siihen, että asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää riittävästi huomiota ja arvioida asiakkaiden yksityisyyden suojan ja erityisesti henkilötietojen suojan toteutuminen. Toimeentulotukilain 15 §:ää koskevissa perusteluissa (s. 46) on todettu, että lausuntoon ei tule lisätä tietoa, joka ei ole tarpeen perustoimeentulotuen ratkaisemiseksi. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene kyseinen rajoitus ja esitän harkittavaksi, tulisiko rajoituksen toimeentulotuen asiakkaiden yksityisyyden turvaamiseksi sisältyä itse säännökseen.

Kiinnitin edellä mainitussa lausunnossani (s. 4) huomiota muun muassa siihen, että lausunnon hyödyistä huolimatta lausuntomenettely voisi tehdä epäselväksi hyvinvointialueen sosiaalihuollon ja Kelan välisen toimivallan perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa, mikä ei olisi omiaan edistämään asiakkaan oikeuksien toteutumista. Esityksessä tulisi vielä arvioida lausuntomenettelyä tältä kannalta samoin kuin tarvetta mahdolliselle säännösten tarkentamiselle.

Totesin edellä mainitussa lausunnossani (s. 5) myös, että sosiaalihuollon lausuntoa koskevan ehdotuksen jatkokäsittelyssä on syytä huolellisesti arvioida myös se, minkälaisia vaikutuksia lausuntomenettelyllä voisi olla toimeentulotukiasioden käsittelyaikaan. Katsoin, että lausuntomenettely ei saa johtaa käsittelyn viivästymisiin. Esitettyä toimeentulotukilain 15 §:ää koskevissa perusteluissa tai esityksen vaikutusarvioinnissa (4.2. Pääasialliset vaikutukset) ei ole otettu kantaa lausuntomenettelyn vaikutuksiin käsittelyaikaan. Esitystä tulisi täydentää arviolla siitä, kuinka lausuntomenettely vaikuttaisi toimeentulotukiasioden käsittelyaikoihin ja kuinka varmistettaisiin se, että käsittelyajat eivät lausuntomenettelyn vuoksi piteneisi.

Lisäksi kiinnitä huomiota siihen, että lausuntomenettelyn käytännön toimeenpanossa tulisi varmistaa, että menettelyä käytettäisiin vain silloin, kun sille on riittävät perusteet eikä menettely aiheuttaisi hyvinvointialueiden sosiaalitoimelle eikä Kelalle sellaista turhaa, ylimääräistä työtä, joka voisi pitkittää toimeentulotukiasioden käsittelyä.

Perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädettäisiin toimeentulotuen perusosan alentamisesta ja 14 f §:ssä menettelystä perusosan alentamisessa. Esityksessä menettely perusosan alentamisessa jää joiltakin osin epäselväksi. Lain 14 f §:n mukaan Kelan tulisi perusosan alentamisen yhteydessä ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arviointia varten. Säännöksestä ei ilmene, miten perusosaa alentamisesta tehty ratkaisu ja ohjaaminen palvelutarpeen arviointiin sijoittuvat ajallisesti toisiinsa nähden.

Lain 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin perusosan alentamisesta enintään 40 prosentilla ja pykälän 2 kohdan mukaan alentamisen edellytyksenä olisi kyseisissä tapauksissa se, että toimeentulotuen hakija on kieltäytynyt ilman perusteltua syytä osallistumasta 14 f §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin. Ainakin kyseisissä tilanteissa perusosan alentamista koskeva ratkaisu tehtäisiin vasta sen jälkeen, kun asiakas on jo kieltäytynyt palvelutarpeen arvioinnista. Avoimeksi kuitenkin jää, onko asiakas tuolloin kieltäytynyt palvelutarpeen arvioinnista, johon hänet on ohjattu siinä yhteydessä, kun perusosaa alennettiin 20 prosentilla vai siinä yhteydessä, kun käsiteltävänä on perusosan alentaminen enintään 40 prosentilla. Esityksessä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, miten kieltäytyminen palvelutarpeen arvioinnista vaikuttaa toimeentulotukiasian käsittelyaikaan, mikäli asiakas ohjataan palvelutarpeen arviointiin vasta juuri ennen ratkaisun tekemistä perusosan alentamisesta.

Säännöksistä ei ilmene, että asiakkaan ohjaaminen palvelutarpeen arviointiin olisi häntä velvoittavaa, mutta kuitenkin siitä kieltäytymisen seurauksena toimeentulotuen perusosaa voitaisiin pienentää. Menettelyssä olisi turvattava asiakkaan oikeudet varmistamalla, että hän on tietoinen velvollisuuksistaan ja niiden laiminlyömisestä mahdollisista seurauksista.

Peruosan alentamista koskevia menettelysäännöksiä tulisi toimeentulotuen asiakkaiden oikeuksien ja viranomaistyön tehokkuuden varmistamiseksi täsmentää.

Kelan ja hyvinvointialueen yhteistyö

Esityksen mukaan toimeentulotukilain 14 e §:n 2 momentissa säädettäisiin Kelan velvollisuudesta ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Yhteydenoton perusteella alueen sosiaalihuolto arvioisi tarpeen sosiaalihuoltolaissa säädetylle monialaiselle yhteistyölle tai toimeentulotukilain 15 §:n mukaiselle lausunnolle. Säännöksessä olisi viittaussäännös sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:iin, joissa säädetään palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta Pykälän mukaan ”Lisäksi Kansaneläkelaitokseen sovelletaan sosiaalihuoltolain 35 §:n säännöstä koskien yhteydenottoa sosiaalihuoltoon asiakkaan tuen tarpeen arvioimiseksi.” Säännöksestä saa käsityksen, että Kelaan sovellettaisiin myös sosiaalihuoltolain 36 ja 39 §:ä, mikä ei kuitenkaan liene tarkoitus. Säännöstä tulisi selventää niin, että sen säännösten soveltumisesta Kelaan ei olisi epäselvyyttä.

Sosiaalipalvelut

Esityksen mukaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 b kohta, jossa säädettäisiin sosiaalipalveluna järjestettävästä sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelusta. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 52) mukaan säännöksellä vakiinnutettaisiin taloudellisen kokonaistilanteen tukemisen laaja-alainen tehtävä osaksi sosiaalihuollon yleislainsäädäntöä. Tehtävä ei esityksen mukaan olisi sosiaalihuollolle uusi, vaan toisi paremmin esiin jo tehtävän työn asiakkaan tukemiseksi tämän taloudellisessa tilanteessaan muutenkin, kuin toimeentulotukea myöntämällä. Säännös ei viittaisi hyvinvointialueen vastuulla olevaan täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen eikä sosiaaliseen luototukseen, joista on säädetty asianomaisessa lainsäädännössä, vaan kyseessä olisi ilmeisesti lähinnä talouden pitoon liittyvä aineeton tuki ja neuvonta.

Edellä mainitulla tavalla (ks. edellä Säättämisjärjestysperustelut) palvelusta ei tehtäisi hallintopäätöstä. Sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetään sosiaalihuoltoa koskevasta päätöksenteosta ja pykälän 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kyseinen sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 3 b kohta näyttäisi siten olevan ristiriidassa lain 45 §:n säännöksen kanssa. Kyseistä ristiriitaa ei ole esityksen yksityiskohtaista perusteluissa käsitelty ja se tulisi esityksessä nostaa esille ja arvioida.

Esityksen perusteella jää myös epäselväksi, mikä palvelu perimiltään olisi ja millä tavalla se edistäisi sosiaalihuollon toteuttamista ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa. Esitystä tulisi myös palvelun sisällön osalta täydentää.

Muuta

Viittasin edellä mainitussa lausunnossani [OKV/2221/21/2021](#) toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietintöön ja totesi, että olisi kannatettavaa, että muistiossa esitetyllä tavalla toimeentulotuen aseman selkeyttämiseksi käytäisiin läpi sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden eli sosiaalioikeuden yleisten oikeusperiaatteiden soveltuminen perustoimeentulotukeen. Erityisen tarpeelliseksi katsoin selvittää sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon periaatteiden keskinäisen suhteen ja niiden eroavaisuudet.

Edelleen totesin, että toimeentulotuessa on lähtökohtaisesti aina kysymys oikeudesta ihmisarvoiseen elämään ja siten perustavanlaatuisista osallisuutta yhteiskunnassa toteuttavasta viime sijaisesta etuudesta. Tästä johtuu perustuslain mukaan se, että yksilön autonomian ja itsemääräämisoikeuden sekä osallisuuden toteutumisella ja vahvistumisella on tärkeä merkitys perustoimeentulotuessa riippumatta siitä, onko Kela määritellyt sosiaalihuollon toimijaksi vaiko ei. Katsoin, että jatkovalmistelussa on perusteltua hakea ratkaisuja, joilla organisaatoratkaisuista riippumatta keskeiset sosiaalioikeudelliset valtiosääntöiset periaatteet voisivat toteutua.

Lausunnolla olevassa esityksessä on jossain määrin sivuttu asiaa (2 nykytila ja sen arviointi), mutta esityksessä ei ole käyty läpi sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltumista perustoimeentulotukiasioiden käsittelyyn. Kyseisten oikeusperiaatteiden soveltaminen edistää sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Sen vuoksi pidän periaatteiden soveltumisen selvittämistä ja arvioimista perustoimeentulotukiasioiden käsitelyssä edelleenkin tarpeellisenä etenkin, kun esityksen tavoitteena on nimenomaisesti parantaa sosiaalihuollon asiakkaiden ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 47-49) on toimeentulotukilain tietojen luovuttamista viranomaisten välillä koskevaa 3 a lukua perusteltu hyvin niukasti, joten esitystä olisi syytä tältä osin täydentää (ks. edellä Sääntämisjärjestysperustelut).

Esityksessä (8 Lakia alemman asteinen sääntely) on mainittu esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet, mutta niiden perustuslainmukaisuuteen ei ole otettu kantaa. Esitystä olisi tältä osin syytä täydentää.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OKV/1218/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: