

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

HE 116/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Toimeentulotukilain muutokset toimeenpanon ja asiakasvaikutusten näkökulmasta

Hallituksen esityksen mukainen velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ja kokoaika-työtä on toimeentulotuen viimesijaisuuden näkökulmasta perusteltua. Hyvä uudistus on vuokran maksaminen jatkossa vuokranantajalle, kun vakuus on myönnetty perustoimeentulotuesta. Uudistus vähentää vuokratästejä ja häätöjä.

Toimeenpanossa erityisinä haasteina ovat asiakasohjaus ja yhteistyö, perusosan alentamisharkinnan haasteet, välttämättömien terveydenhuoltomenojen arviointi ja toimeenpanon resurssien riittävyys.

1. Velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ja kokoaikatyötä

Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona. Toimeentulotuen hakijan tulisi pyrkiä turvaamaan toimeentulonsa ensisijaisesti ansiotyöllä tai muilla, toimeentulotukeen nähden ensisijaisilla etuuksilla. Tavoitteena on, että työikäiset ja työkykyiset työttömät henkilöt olisivat aina ilmoittautuneet työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi työvoimaviranomaisessa. Tämä varmistaisi sen, että henkilö samalla siirtyisi työllistymistä edistävien palvelujen piiriin.

Julkinen

Toimeentulotuen viimesijaisuuden näkökulmasta tavoitteet ovat perusteltuja. Toimeentulon näkökulmasta on selkeää, että toimeentulotukea saavan asiakas tulee ohjata ensisijaisen etuuksien hakijoiksi, yleensä ilmoittautumaan työttömäksi kokoaikatyön hakijoiksi työvoimaviranomaisessa ja tarvittaessa hakemaan asumistukea. Työttömillä työttömyysetuudet ovat käytännössä ensisijainen perusturvaetus, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa asiakkaalla on pitkäaikainen sairaus, joka johtaa pitkäaikaiseen sairauspäivärahaan, kuntoutusrahaan tai kuntoutustukeen/työkyvyttömyyseläkkeen. Osa asiakkaista voi tarvita ohjauksen hakemaan opintotukea.

Haasteena on osatyökykyisten velvollisuus ilmoittautua kokoaikatyön hakijaksi. Alla olevasta kuvasta näkyy miten ilmoittautuminen täytyy tehdä. Jos asiakas ei koe työkykyään riittäväksi kokoaikatyön tekemiseen, niin hänen olisi loogista vastata, että en hae kokoaikatyötä. Tämä johtaa käytännössä siihen, että työttömyysetuutta ei voi saada ja asiakkaan alentamisprosessi käynnistyy. Hallituksen esityksen tavoitteena on kuitenkin saada tulottomat ensisijaisille etuuksille ja palvelujen piiriin. Tässä tilanteessa kumpikaan ei toteudu ja riski alentamiseen on merkittävä, koska osatyökykyinen ei saa ensisijaista etuutta. Toisaalta hallituksen esityksen perusteella kohtuusharkinnassa voidaan ottaa huomioon se, että asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista. Asiakkaan näkökulmasta olisi selkeämpää, jos työttömäksi ilmoittautumisen teksteissä olisi selkeämmin sanoitettu vaatimuksen koskevan sitä, että asiakas on valmis vastaanottamaan oman työkykynsä mukaista työtä sekä osallistumaan palveluihin.

Julkinen

Työttömyysetuus ja kokoaikatyön hakeminen

Saadaksesi työttömyyskassalta tai Kelalta työttömyysetuutta sinun on haettava kokoaikatyötä koko työttömyyden tai lomautuksen ajalta. Tämä ehto koskee kaikkia työnhakijoita, esimerkiksi työtöntä, lomautettua, osa-aikatyötä tekevää tai lyhennetyllä työviikolla taikka sairauslomalla olevaa. Jos kuitenkin saat työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä, sinulla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka et hakisi kokoaikatyötä.

Tilannettasi kuvaava vaihtoehto *

- ☐ Haen kokoaikatyötä. Saadakseni työttömyysetuutta olen valmis ottamaan vastaan tarjottua työtä.
- ☐ En hae kokoaikatyötä. Siksi minulla ei ole oikeutta työttömyyskassan tai Kelan maksamaan työttömyysetuuteen.
- ☐ Saan työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä. Saadakseni työttömyysetuutta haen ja olen valmis ottamaan vastaan osa-aikatyötä.

Aiotko hakea työttömyysetuutta? *

- ☐ Kyllä, haen työttömyysetuutta
- ☐ Ei, en hae työttömyysetuutta

2. Asiakkaiden neuvonta ja ohjaus sekä yhteistyö

Esityksellä pyritään vaikuttamaan tulottomiin siten että he hakeutuisivat ensisijaisille etuuksille ja työttömiin työnhakijoihin siten, ettei työnhakijan palveluprosessiin, työnhakuun tai palveluihin osallistumiseen liittyviä laiminlyöntejä edes tapahtuisi. Tämä edellyttää Kelalta, hyvinvointialueilta ja työllisyysalueilta oikea-aikaista ja riittävää asiakasinformaatiota ja asiakkaiden motivoimista.

Neuvonta- ja ohjausvelvollisuus koskee vuoden 2024 tietojen perusteella

- 33 000 tulotonta,
- 34 000 asiakasta, jotka työskentelevät alle 30 viikkotuntia tai opiskelevat päätoimisesti saamatta opintoetuutta ja
- 39 000 asiakasta, jotka ovat velvoitteiden laiminlyönnin johdosta saaneet työttömyysetuuden estävän työvoimapolitiittisen lausunnon.

Julkinen

Esityksen kannustimet on rakennettu sanktioiden varaan ja työllisyysalueiden keskeiseen rooliin työttömien palvelujen järjestämisessä ja ohjaamisessa. Velvoitteiden lainlyönnistä seuraa lähtökohtaisesti perusosan alentaminen. Esityksessä on arvioitu, että perusosan alentamisia tehtäisi 150 000 vuodessa.

Perusosaa ei kuitenkaan alenneta, jos alentaminen vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai alentaminen on muutoin kohtuutonta. Alentaminen tehdään kuukaudeksi kerrallaan ja em. alentamisharkinta tehdään joka kerta.

Alentamisharkinnassa keskeistä on tiedot asiakkaan ja perheen yksilöllisistä olosuhteista. Esityksen mukaan Kela voisi pyytää hyvinvointialueen sosiaalihuollon lausunnon perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä. Lausunnon pyytäminen sosiaalihuollolta perustuisi Kansaneläkelaitoksen harkintaan. Tarkoituksena on, että sosiaalihuollon lausunnon pyytäminen ei olisi rutiininomaista, vaan pyyntö tehtäisiin vain silloin, kun siihen arvioitaisiin olevan erityistä tarvetta.

Esityksen mukaan lausuntoa voitaisiin pyytää esimerkiksi silloin, kun alentamisharkinnassa herää kysymys henkilön kyvystä huolehtia itsestään tai huollettavistaan tai kun henkilön asioinnin yhteydessä havaitaan asiakkaalla olevan erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi, vaikka Kansaneläkelaitoksen tiedossa ei ole selvää alentamisen estävää tilannetta. Lisäksi lausuntoa voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunnoton. Kun kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevasta asiakaskunnasta ja heidän oikeudestaan vähintään välttämättömään toimeentuloon, tulisi yhteistyön aloittamisen kynnystä pitää matalalla.

Julkinen

Toimeenpanoa haastaa se, että Kelassa ei ole tietoa asiakkaan sosiaalihuollon asiakkuudesta ja siten on vaikea ennakolta arvioida milloin sosiaalihuollon lausunnon pyytäminen olisi erityisen hyödyllistä, kun sosiaalihuollolla olisi kattavammin tietoa asiakkaasta ja siten paremmat mahdollisuudet antaa lausunto. Tästä näkökulmasta olisikin tärkeää, että sosiaalihuollon tulisi oma-aloitteisesti tehdä yhteistyötä ja tarvittaessa antaa lausunto perusosan alentamisharkintaa varten, jos sosiaalihuollossa saadaan tietää alentamisharkinnasta ennakkoon. Vastaavasti olisi tärkeää, että terveydenhuollossa toimivat sosiaalityöntekijät tekisivät tarpeenmukaista yhteistyötä ja tarvittaessa toimittaisivat asiakkaan suostumuksella lausunnon osaksi alentamisharkintaa. Myös ohjaamoissa tai etsivässä nuorisotyössä työskentelevien mahdolliset lausunnot alentamisharkintaan vaikuttavista seikoista olisivat hyödyllisiä tietoon perustuvan päätöksenteon näkökulmasta. Lausuntojen ei tarvitsisi olla kattavia, mutta niistä tulisi selkeästi ilmetä millä perusteilla alentaminen voitaisiin tehdä tai tulisi jättää tekemättä. Lausunnon perustelut helpottaisivat asiakkaalle annettavan päätöksen perustelujen tekemistä.

Edellä kuvatun yhteistyön haasteena ovat Kelan, työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden resurssit. Kelan tavoitteena on tehdä jo ennakkollisesti tarpeenmukaista asiakkaiden neuvontaa ja ohjausta sekä yhteistyötä työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden kanssa.

3. Alentamisharkinnan haasteet

Hallituksen esityksen 10 § mukaan; *”sen estämättä, mitä 1–7 momentissa säädetään, perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.”* Hallituksen esityksen perusteluista on selkeästi tunnistettavissa seuraavat alentamisharkintaan vaikuttavat seikat

- vaarantuuko hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto tai asuminen,

Julkinen

- alentamista ei tulisi tehdä, jos hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön itsenäinen selviytyminen vaarantuu.
- lapsen oikeus riittävään elatukseen
- johtaako alentumisen pitkittyminen kohtuuttomuuteen
- onko alentaminen kohtuutonta ottaen huomioon asiakkaan elämäntilanne (esim. perheessä hiljattain sattunut kuolemantapaus tai vakava sairastuminen)

Sosiaalihuollon lausunnon yhteydessä merkityksellisinä alentamisharkintaan vaikuttavina seikkoina on lueteltu mm.

- henkilön kyky huolehtia itsestään tai huollettavistaan
- asiakkaan erityiset vaikeudet hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisten tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi,
- asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunoton

Ohjeistuksen ja toimeenpanon näkökulmasta erityisiä haasteita on arvioida milloin alentamisen jatkuminen kuukautta pidempään vaarantaa välttämättömän ravinnon, asumisen tai itsenäisen selviytymisen.

Esityksen tavoitteena on saada hakijat ensisijaisille etuuksille ja noudattamaan työllisyyspalveluissa asetettuja velvoitteita. Esityksessä jää avoimeksi millä painoarvolla

Julkinen

alentamisen kohtuusharkinnassa otetaan huomioon asiakkaan sairaudet ja elämänhallinnan ongelmat tai se, että asiakas on jo korjannut moitittavan menettelynsä.

Yleiskuvaksi esityksestä jää se, että alentaminen tulee lähtökohtaisesti tehdä vähintään kerran ja sen jälkeen alentamisen kesto yhdessä muiden alentamisharkintaan vaikuttavien tekijöiden kanssa vaikuttavat alentamisharkinnan lopputulokseen. Esityksen tiedoilla on kuitenkin vaikea arvioida sitä kuinka monta kuukautta peräkkäin jo pelkkä 40 tai 50 prosentin alentaminen johtaa hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon tai asuminen vaarantumisen. Itsenäisen selviytymisen vaarantumisen arviointi on vielä vaikeampaa. Lopulta kyse on tapauskohtaisesta harkinnasta, jota lain tarkoituksesta ilmenevät tiedot ohjaavat.

Alentamisharkinnan kaksi ulottuvuutta

1. Vaarantuuko ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukainen välttämätön toimeentulo?

Välttämättömän toimeentulon vaarantumisen arvioinnin tarkoituksena on varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta riittävän toimeentulon varmistaminen. Siten tämän kriteerin osalta ei arvioida enää laiminlyöntiä, vaan toimeentulon riittävyyttä?

Siten arvioinnissa olisi keskeistä se, milloin esimerkiksi yksinasuvalla asiakkaalla riittää 50 % alentamistilanteissa 289,20 euroa kuukaudessa ja 9,50 euroa päivässä ruokaan, matkakuluihin, puhelin- ja tietoliikenneyhteyksiin ja muihin perusosalla katettaviin menoihin?

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta asiakkaiden tosiasiallinen taloudellinen tilanne on merkittävää ja siten arvioinnin perustana? Periaatteessa toimeentulotukea saavalla asiakkaalla tulisi olla perusosalla katettaviin menoihin 50 % alentamisen jälkeen. 9,50 euroa päivässä. Kuitenkin jos asiakas tai perhe on valinnut jäädä asumaan asumisnormit

Julkinen

ylittävään asuntoon, niin esimerkiksi 100 euron normin ylitys tarkoittaa, ettei vuokran jälkeen ole tosiasiallisesti ruokaan ja muihin perusmenoihin käytettävissä kuin 7,90 euroa päivässä.

Alentamiskuukausien määrä on merkityksellinen välttämättömän toimeentulon turvan arvioinnissa, sillä mitä pidempää alentaminen jatkuu sitä suuremmat ovat vaikeudet. Alentamista ei tulisi tehdä, jos hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön itsenäinen selviytyminen vaarantuu. Erityistä huomiota arvioinnissa tulee kiinnittää siihen, ettei lapsen oikeus elatukseen vaarannu.

2. Onko alentaminen muutoin kohtuutonta?

Hallituksen esityksen perusteluissa mm. sosiaalihuollon lausunnon yhteydessä kuvataan seikkoja jotka tulee ottaa kohtuullisuusarvioinnissa huomioon. Arvioinnissa otetaan huomioon mm.

- asiakkaan erityiset vaikeudet hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi
- henkilön kyky huolehtia itsestään tai huollettavistaan
- asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunnoton
- alentaminen kohtuutonta on ottaen huomioon asiakkaan elämäntilanne (esim. perheessä hiljattain sattunut kuolemantapaus tai vakava sairastuminen)

Julkinen

Edellä kuvatut seikat perustuvat hallituksen esitykseen. Esimerkkien perusteella voi tehdä johtopäätöksen, että kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon hakijan kyky noudattaa velvollisuuksia, hänen elämäntilanne kokonaisuutena ja laiminlyönnin moitittavuus yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen.

4. Opiskelijan velvollisuudet kesäaikana

Hallituksen esityksessä sivulla 62 Vaikutukset päätoimisiin opiskelijoihin -otsikon alla todetaan seuraavasti:

” Kuukauden määräaika kokoaikatyönhakijaksi ilmoittautumiseen tulisi esityksen mukaan antaa myös silloin, kun opiskelija ei saisi kesäajalla opintotukea opintojen lomatauon vuoksi. *Välttääkseen toimeentulotuen perusosan alentamisen opiskelijan tulisi käytännössä lakkauttaa opintonsa, jotta hän voisi siirtyä kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi ja saada työttömyysetuutta.* Vaihtoehtoisesti opiskelijalla olisi mahdollisuus olla ilmoittautumatta, jolloin hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettaisiin määräajan loppumisen jälkeen. Tällöin toimeentulotuen laskelmassa opiskelijan perusosa huomioitaisiin 50 prosentilla alennettuna. Perusosan alentaminen koskisi vain perusosaa eikä esimerkiksi muina perusmenoina huomioitavia asumismenoja tai terveydenhuoltomenoja. Mikäli opiskelija saisi kesän ajaksi kokoaikaisen työn tai voisi tehdä päätoimisia opintoja opintotuen turvin, ei häntä ohjattaisi ilmoittautumaan työnhakijaksi.”

Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi kesäajaksi perusosan alentamisen uhalla ja varsinkin opintojen lakkauttamisvelvollisuus alentamisen välttämisen keinona vaikuttavat ristiriitaisilta mm. opiskelun tukemisen tavoitteeseen nähden. Oma haasteensa opiskelijoiden kesäajan toimeentulolle on se, että vakiintuneen tulkinnan mukaan opiskelijan tulee nostaa opintolainaa myös kesäajalle, vaikka hän ei voi opiskella eikä saada opintorahaa.

Julkinen

5. Terveysthuoltomenot

Hallituksen esityksen mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät välttämättömät terveydenhuoltomenot. Kansaneläkelaitos voi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuuden.

Uutta on etenkin se, että terveydenhuoltomenojen tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan Kelan tulee ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön lisäksi uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuus. Lausunnolla olevassa terveydenhuoltolain hallituksen esityksessä (s. 33) on todettu, että ”palveluvalikoiman periaatteet koskisivat myös muuta julkisesti rahoitettua terveydenhuoltoa, kuten vankiterveydenhuoltoa, korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoa, sairausvakuutuslain mukaisia sairaanhoitokorvauksia sekä Kansaneläkelaitoksen päätöksentekoa ulkomailla saadun hoidon korvaamisesta rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain perusteella. Siten toimeentulotuesta maksettavia terveydenhuoltomenoja tulisi maksaa vastaavin periaattein kuin julkisessa terveydenhuollossa yleensäkin.

Haasteena terveydenhuollossa on yhä kalliimpien ja laajemmalle potilasjoukolle tarkoitettujen lääkkeiden kustannusvaikuttavuuden arviointi. Kustannusvaikuttavuuden arviointi tulee yhä vaikeammaksi mitä pidemmälle mennään hoidosta ennaltaehkäisyyn suuntaan.

Julkinen

6. Toimeenpanon resurssien riittävyys

Lainmuutos vaikuttaa Kelan palvelujen kysyntään huomattavasti. Asiakaspalvelussa kyselyjen määrä lisääntyy muutoksesta johtuen. Lainmuutoksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Kelalta riittävää ohjausta, neuvontaa ja yhteistyötä kumppaneiden kanssa. Toimeentulotuen ratkaisutyö lisääntyy erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaan perusosan alentaminen tulee eri syistä harkittavaksi ja alentamispäätöksiä tehdään mahdollisesti useita yhdelle asiakkaalle tai toimeentulotukiperheelle. Etenkin perusosan alentamisesta johtuen oikaisuvaatimusten arvioidaan lisääntyvän merkittävästi ja tämä taas todennäköisesti lisää hallinto-oikeusvalituksia. Oikaisuvaatimusten ja valitusten käsittely on merkittävästi kalliimpaa kuin toimeentulotuen ratkaiseminen. Vaikka hallituksen esityksessä on joitakin toimeenpano sujuvoittavia uudistuksia, niin kokonaisuutena työmäärä lisääntyy merkittävästi.

Toimeentulotukiuudistuksen toimenpano aiheuttaa arvioiden mukaan Kelassa pysyvää työmäärän lisäystä kustannuksina noin 10 milj. euroa, johon ei ole Kelan esityksestä huolimatta myönnetty lisärahoitusta. Tarvittavien resurssien puute heikentää mahdollisuuksia lainmuutoksen hyvään toimeenpanoon toimeentulotuessa. Lainmuutoksen suuri työmäärä ilman vastaavia resursseja aiheuttaa merkittävän riskin pysyä toimeentulotuen lakisääteisessä käsittelyajassa ja toimeentulotuen priorisointi riittämättömien resurssien tilanteessa voi aiheuttaa myös muiden etuuksien käsittelyn ruuhkautumisen.