

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

LAUSUNTO

1.12.2025

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijapyyntö 1.12.2025, HE 116/2025 vp

EOAK/7732/2025 PIKALAUSUNTO 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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minua kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa siitä, onko sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa riittävällä tavalla otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 52/2025 vp esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomiot hallituksen esityksestä HE 116/2025 vp, vai jääkö vastineen ehdotuksesta sellaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

Esitän kohteliaimmin lausuntonani seuraavan.

Ministeriö on vastineessaan ehdottanut lisäyksiä niihin pykäliin, joita perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt muutettavaksi. Totean aluksi, että ehdotetut muutokset ovat edelleen siinä määrin tulkinnanvaraisia, että niiden perusteella on epäselvää, miten lakia olisi tarkoitus soveltaa.

Pidän kuitenkin mahdollisena, että luonnosta voitaisiin täydentää siten, ettei lausunnon pyytäminen perustuslakivaliokunnalta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti olisi tarpeen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Yksilöllinen harkinta, PL 80 §

Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu 10 §:n 6 momentti tarkoittaa voimassa olevaa sääntelyä voimakkaampaan mahdollisuutta alentaa perusosaa, jos henkilö ei ole toiminut säännöksessä edellytetyllä tavalla. Ehdotetun 10 §:n 8 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu niitä yksilöllisiä tilanteita, joissa perusosan alentamista voidaan pitää kohtuuttomana. Perustelujen mukaan kohtuuton tilanne voi aiheutua esimerkiksi perheessä hiljattain sattuneesta kuolemantapauksesta tai vakavasta sairastumisesta. Valiokunnan mielestä on varmistuttava siitä, ettei 50 prosentin alennuksella vaaranneta oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sellaiselta henkilöltä, **jonka ei voida yksilöllisen tilanteen vuoksi katsoa kykenevän toimimaan** ehdotetun 10 §:n 6 momentin mukaisesti eikä näin ollen kykenevän hankkimaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan. Valiokunta pitää täysin selvänä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin luonteen vuoksi kyse tulee olla yksilöllisestä harkinnasta. **Valiokunta katsoo perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä välttämättömäksi säännösperusteisesti varmistaa, että 10 §:n 8 momentin soveltaminen perustuu yksilölliseen harkintaan.** (PeVL 52/2025 vp, kohta 17)

Vastineessa ehdotetaan, että 10 §:n 8 momenttiin lisätään lause: ”Perusosan alentaminen perustuu yksilölliseen harkintaan.”

Totean, ettei ministeriön ehdotuksessa ole riittävällä tavalla säännösperusteisesti varmistettu, että 10 §:n 8 momentin soveltaminen perustuu yksilölliseen harkintaan.

En pidä riittävänä, että säännöksessä yksinomaan todetaan, että perusosan alentaminen perustuu yksilölliseen harkintaan. Perusteluissa sekä valmistelun eri vaiheissa on tuotu avoimesti esiin se, että yksilöllisen harkinnan toteuttaminen Kansaneläkelaitoksessa ei ole ongelmатonta. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen on lisätty mahdollisuus pyytää lausunto sosiaalitoimelta. Kun nyt esitykseen lisätään velvoite huoli-ilmoituksen tekemiseen, on sääntelyssä mahdollista tarkentaa missä tilanteissa lausunto olisi se väline, jolla yksilöllinen harkinta voitaisiin turvata.

Lausunnon käyttö voitaisiin näkemykseni mukaan rajata tilanteisiin, joissa sosiaalitoimi on joko tehnyt kiireellisen arvion perusteella sen arvion, että henkilöllä on sosiaalihuollon tarvetta ja kyse on henkilön kyvystä toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla tai tällaista arviota ei olisi tehty. Tällöin Kelan harkinta perusosan alentamisesta voisi edellyttää lisätietojen saamista sosiaalitoimelta.

Näin säätäen voitaisiin välttää turhien lausuntojen pyytämistä ja toisaalta pyytää niitä tarpeen mukaan.

Avun tarpeen selvittäminen ja huoli-ilmoitus

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toimeentulotukea alennettaessa nykysääntelyä voimakkaammin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi toimeentulotuen alentamiseen tulisi lisäksi kytkeä **nimenomainen velvoite** tehdä **tarvittaessa** huoli-ilmoitus ja velvoite selvittää hyvinvointialueen sosiaalihuollossa kiireellisen avun tarve viipymättä sosiaalihuoltolain 36 §:n 1 momentin mukaisesti. (PeVL 52/2025 vp, kohta 18)

Vastineessa pykälään ehdotetaan lisättäväksi lause: ”Perusosaa alennettaessa Kansaneläkelaitoksen on tarvittaessa otettava yhteyttä sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi siten kuin sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään.”

Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta ns. huoli-ilmoituksen tekemiseen on säädetty sosiaalihuoltolain 35 §:ssä seuraavasti.

Pykälän 1 momentin mukaan, jos Kansaneläkelaitoksen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin.

Jos henkilö ei anna suostumustaan tai hän on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevan on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäännösten estämättä viipymättä.

Vastineessa ehdotettu on ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa siltä osin, ettei se huomioi tilanteita, jossa henkilö vain ohjataan olemaan yhteydessä sosiaalihuoltoon taikka mitä toimenpiteitä Kelan työntekijöiltä tulisi edellyttää ennen kuin sosiaalihuoltoon ollaan yhteydessä. Näkemykseni mukaan ministeriön ehdottama sanamuoto on epätarkka ja saattaisi johtaa siihen, ettei Kansaneläkelaitoksen yksittäisellä työntekijällä olisi varmuutta siitä, milloin hänellä olisi säännöksessä tarkoitetulla tavalla ”tarvittaessa” velvollisuus olla yhteydessä sosiaalihuoltoon.

Jotta ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin varmistua siitä, ettei 50 prosentin alennuksella vaaranneta oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sellaiselta henkilöltä, **jonka ei voida yksilöllisen tilanteen vuoksi katsoa kykenevän toimimaan** ehdotetun 10 §:n 6 momentin

mukaisesti tulisi säännöksiä näkemykseni mukaan täsmentää esimerkiksi seuraavalla tavalla.

Ennen perusosan alentamista Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevan on annettava henkilölle tarvittaessa yksilöllistä ohjausta. Jos ohjaus ei ole riittävä toimenpide Kansaneläkelaitoksen on otettava asiakkaan suostumukselle yhteyttä sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi tai tehtävä huoli-ilmoitus siten kuin sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään.

Viitaan apulaisoikeusasiamies Mikko Sarjan aiemmin tässä asiassa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamaan lausuntoon EOAK/2990/2025. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvailtu vain osa niistä tilanteista, joissa henkilö on tosiasiallisesti kyvytön hakemaan ensisijaisia etuuksia. Tilanteiden havaitseminen edellyttää usein sosiaalitoimen ammatillista osaamista tai niitä tietoja ja keinoja, mitä sosiaalitoimen käytettävissä on.

Toimeentulotukiasiakkaina on runsaasti henkilöitä, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea tarvitsemiaan sosiaalipalveluja ja etuuksia kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden taikka usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Tällainen henkilö voi olla esimerkiksi nuorempikin henkilö, jolla on alkava muistisairaus, lievästi kehitysvammainen henkilö, jonka vammaa ei ole diagnosoitu taikka uupunut omaistaan ilman tukea hoitava henkilö, jonka vakavaa masennusta ei ole tunnistettu. Yhteistä näille kaikille henkilöille on se, että heidän kohdallaan voitaisiin päätyä virheelliseen arvioon, jonka mukaan perusosan alentaminen olisi uuden lainsäädännön mukaan perusteltua. Jos henkilö olisi aiemmin esimerkiksi toisen henkilön tukemana kyennyt pitempään hoitamaan perustoimeentulotuen hakemisen, olisi mahdollista, ettei hänen kiireellistä sosiaalipalvelujen tarvettaan olisi havaittavissa Kelan asiakirjatietojen tai yhden prosessiin sisältyvän kuulemisen perusteella.

Koska tällaisella henkilöllä saattaisi olla itsemurhariski pienenkin uuden vastoinikäymisen takia, taikka riski menettää vähäinkin jäljellä ollut elämänhallinta (ravinnosta, hygieniasta, terveydenhuollosta ja taloudellisista asioista huolehtiminen) tulisi lainsäädännöllä varmistaa se, että heidän avuntarpeensa tarkistettaisiin sosiaalihuollon toimesta kiireellisesti jo ennen perusosan alentamista.

Totean, että ehdotettu sääntely, jonka mukaan asiakkaan erityisen tuen tarpeen havaitseminen perustuisi Kansaneläkelaitoksen työntekijöiden havaintoihin, ei riitä turvaamaan näiden henkilöiden välttämätöntä huolenpitoa. Tämä käy selkeästi ilmi myös esityksen säännöskohtaisista perusteluista, joiden mukaan

”Kysymys henkilön kyvystä huolehtia itsestään voi herätä esimerkiksi, jos **perusosaa on alennettu 50 prosentilla useita kuukausia**, eikä hakija ole Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta aktivoitunut ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi tai hakemaan ensisijaisia etuuksia.”

”...lausuntoa voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa **asiakas itse kertoo** esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista, taikka **jos ilmenee**, että henkilö on asunnoton.”

Jotta sosiaalitoimen olisi mahdollista tutkia tilanteet niiden edellyttämällä huolella, katson, että sääntelytasolla tulisi varmistaa, että yksittäiselle Kelan työntekijälle on selkeää, milloin yhteydenotto sosiaalitoimeen pitää tehdä.

Lain toimivuuden kannalta on myös tärkeää, ettei sosiaalitoimeen ohjaudu asiakkaita, joiden tilanne ei sitä edellytä so. henkilöt, joiden tilanne olisi autettavissa Kelan tehostetun ohjaamisen ja neuvonnan avulla. Katson, että säännöksessä tulisi asettaa Kansaneläkelaitoksen antama ohjaus ja neuvonta ensisijaiseksi keinoksi. Vasta jos Kansaneläkelaitoksen antama ohjaus ja neuvonta ei olisi riittävä keino, olisi säännöksen mukaisesti otettava yhteyttä sosiaalihuoltoon.

Ajallinen rajaaminen, säätämisjärjestys

Perusosan alentamista koskevaa menettelyä sääntelevän toimeentulotukilain 10 a §:n perusteluista (s. 119) käy ilmi, että Kansaneläkelaitos päättää perusosan alentamisesta kirjallisessa menettelyssä kuukausi kerrallaan. **Ajallinen rajaaminen** käy kuitenkin ilmi säädöstekstistä vain välillisesti. Sääntelyä on valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä täydentää siten, että tämä käy nimenomaisesti ilmi säädöstekstistä. Tällainen muutos on **edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä**. (PeVL 52/2025 vp, kohta 20)

Vastineessa ehdotetaan, että pykälään lisätään sanat **kuukausi kerrallaan**.

Totean, että ministeriön ehdottama sanamuoto vastanee perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa ajallista rajaamista.

Pidän vastineessa valittua sanamuotoa kuitenkin epäonnistuneena. Ministeriön ehdotus perusosan alentamisesta kirjallisessa menettelyssä viittaisi siihen, että tarkoituksena on, että kyseessä olisi jatkuvasti toistuva toiminto, mikä ei liene sääntelyn tarkoitus. Säännöstä tulisi muokata siten, että siitä kävisi ilmi, että kirjallinen päätös voidaan tehdä kuukaudeksi laissa säädettyä menettelyä noudattaen ja että alentaminen voidaan uudistaa noudattaen laissa säädettyä menettelyä.

Muita huomioita

Pidän ongelmallisena hallituksen esitykseen sisältyvää sääntelyä siitä, että toimeentulotuen hakija saisi etukäteisen sanktion sen perusteella, ettei hän ole laittanut vireille viranomaisen hänelle osoittamaa etuutta, jota hänelle ei kenties päädyttäisikään myöntämään, koska hän ei olisi siihen oikeutettu. Esityksen perusteluissa on kuvattu tämä vaihtoehto siten, että hylkäävän

päätöksen jälkeen henkilön perusosaa voitaisiin taas uudestaan alentaa, jos hän ei kuukauden määräajassa laittaisi vireille uutta hänelle sopivaksi arvioitua etuutta.

Totean, että hakijan toimeentulotukipäätökseen voidaan jo nykyisin kirjata, että esimerkiksi ennen seuraavan hakemuksen tekemistä hakijan tulee laittaa vireille tietty ensisijainen etuus, jonka saamiseen hänellä viranomaisen käytettävissä olevien tietojen perusteella pitäisi olla oikeus. Tämä perustuu toimeentulotukilain 2 §:ään, jonka mukaan toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jota ei ole oikeus saada, mikäli hakija voi saada toimeentulon esimerkiksi muiden etuuksien avulla. Tämä huomioon ottaen olisi nähdäkseni mahdollista asettaa seuraamus sen johdosta että etuuden myöntäminen myöhästyy hakijasta johtuvasta syystä (sen jälkeen kun on varmistunut, että hänellä on tosiasiallisesti oikeus ko. etuuteen).

Koska kyseessä on viimesijainen henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaava etuus, jonka saaminen pohjautuu perustuslaissa säädettyyn subjektiiviseen oikeuteen, tilanteessa ei kuitenkaan voida toimia siten, että henkilölle ei myönnettäisi toimeentulotukea sillä perusteella, että viranomainen etukäteen arvioisi, että hänen olisi ollut mahdollista saada riittävä toimeentulo toisen etuuden avulla. Jokainen, jolla saattaisi olla mahdollisuus saada toimeentulonsa muuta kautta, kuuluu perustuslain 19 §:n 1 momentin soveltamisalaan niin kauan kunnes tämä tosiasiallisesti tapahtuu.

Jos henkilö ei kehotuksesta huolimatta laita ensisijaisia etuuksia vireille, tulisi Kansaneläkelaitoksen joko tehdä ilmoitus holhousviranomaiselle ilmeisen edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä tai sosiaalihuoltolain mukainen huoli-ilmoitus. Jos tietoon tulee, ettei henkilö kykene hoitamaan omia taloudellisia asioitaan viranomaisilla on siis toimintavelvollisuus. Lainvalmistelun kuluessa annettujen lausuntojen perusteella asiasta olisi tarpeen säätää selventävästi/laittaa viittaussäännös toimeentulotukilakiin. Asiasta olisi hyvä myös tiedottaa asiakkaita esimerkiksi päätösten yhteydessä.

Ensisijaisten etuuksien vireille laittamisen edistämiseksi tulisi ehdotettuun 2 b §:ää täydentää siten, että Kelalla olisi tarvittaessa velvollisuus ohjata ja selvittää tuen hakijalle, mitkä ovat ne ensisijaiset etuudet, joihin hakija on mahdollisesti oikeutettu ja miten hakijan tulisi asiassa toimia.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.