

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2007 vp

Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2007 lähettänyt sosiaali- ja terveystoimikuntaan valmisteluvasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 119/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavana

- hallitusneuvos Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveystoimisteriö
- tutkija Timo Kauppinen, Sosiaali- ja terveystoimialan tutkimus- ja kehittämiskeskus

- kehityspäällikkö Sirkka-Liisa Karhunen, Suomen Kuntaliitto
- sosiaalisen ja taloudellisen tuen päällikkö Leila Palviainen, Helsingin kaupunki
- sosiaalityön johtaja Jarmo Rautjärvi, Kuopion kaupunki
- vs. johtava sosiaalityöntekijä Petra Katilainen, Hausjärven kunta
- puheenjohtaja Lilli Autti, Sosiaaliasiamiehet ry.

Lisäksi Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia. Lakiin kirjattaisiin määräajat toimeentulotukiasioiden käsittelylle. Tavoitteena on, että kaikissa kunnissa toimeentulotukipäätöksen saisi ilman viivytystä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen tekemisestä. Kiireellisessä tilanteessa päätös olisi tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä. Päätös olisi myös pantava täytäntöön viivytyksettä. Asiakkaan tulisi päästä keskustelemaan henkilökohtaisesti sosiaali-

työntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt.

Lisäksi perustoimeentulotuen valtionosuiden ennakkojen tarkistusraja alennettaisiin nykyisestä 10 prosentista viiteen prosenttiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Ehdotetut muutokset toimeentulotukilakiin parantavat asiakkaan oikeusturvaa ja korostavat sosiaalityön merkitystä toimeentulotuen myöntämisessä ja asiakkaan tilanteen kokonaisarvioinnissa. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Perustuslain ja hallintolain säännökset velvoittavat viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Toimeentulotukiasioiden kiireellistä käsittelyä on erikseen korostettu vuonna 2001 voimaan tulleella toimeentulotukilain 14 §:n muutoksella, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Voimassa olevaan lakiin ei ole kirjattu aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, mutta sosiaali- ja terveystoimen valiokunta on pitänyt tärkeänä pääsemistä valtakunnallisen suosituksen tavoitteeseen, jonka mukaan toimeentulotukiasia olisi otettava käsiteltäväksi viimeistään viikon sisällä tuen tarpeen ilmoittamisesta (StVM 23/2000 vp).

Eduskunnan oikeusasiamies on kanteluratkaisuisaan katsonut, että sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi ottaa käsiteltäväksi ja myös ratkaista lähtökohtaisesti viikon kuluessa. Niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi oikeusasiamiehen mukaan pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua (esimerkiksi EOA:n ratkaisu 27.8.2007, dnro 868/4/06).

Lakiehdotuksen lähtökohtana on toimeentulotukiasian käsittely siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Valiokunta pitää hyvänä lakiehdotuksen 14 a §:n mukaista kiireellisten toimeentulotukiasioiden käsittelyä samana tai seuraavana arkipäivänä. Ehdotuksen mukaan muissa kuin

kiireellisissä tapauksissa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Käsittelyaika voi näin ollen käytännössä olla kalenteriviikkoa pidempi. Viranomaisen tulee hakemuksen kiireellisyyttä arvioidessaan ottaa huomioon myös päätöksen teon jälkeen tuen maksatukseen kuluva aika.

Valiokunta pitää tärkeänä, että toimeentulotukiasiat käsitellään ripeästi niissäkin tilanteissa, joissa tuen tarve ei ole niin välitön, että olisi tarpeen käsitellä asia kiireellisenä. Valiokunta korostaa, että laissa säilyy edelleen lähtökohtana kaikkien toimeentulotukiasioiden viivytyksetön käsittely. Laissa asetettavien määräaikojen toteutumista ja vaikutusta nykyisiin käsittelyaikoihin verrattuna on tarpeen seurata ja varmistaa, ettei säädetyistä määräajoista muodostu käytännössä vähimmäisaikoja.

Lakiehdotuksen aiheuttamaksi henkilöstön lisätarpeeksi arvioidaan 50 henkilöä koko maassa. Valiokunnan näkemyksen mukaan tämäkään ei ole riittävä määrä ainakaan ylimenokauden aikana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällä hetkellä 87 prosenttia kunnista saavuttaa seitsemän arkipäivän keskimääräisen odotusajan uusien asiakkaiden osalta. Kahdestakymmenestä asiakasmäärältään suurimmasta kunnasta 50 prosenttia täyttää enintään seitsemän arkipäivän vaatimuksen. Erityisesti suurimmissa kunnissa uudistus siis aiheuttaa alkuvaiheessa lisätyötä ehdotettuihin määräaikoihin pääsemiseksi. Mikäli kunta ei hoida lakisääteistä velvollisuuttaan ja tämän voidaan osoittaa johtuneen virkamiesten tai luottamushenkilöiden laiminlyönnistä tai muusta menettelystä, se voi johtaa syytteen virkarikoksesta. Valiokunta korostaa, että kunnissa tulee turvata riittävät voimavarat muutoksen toteuttamiseen.

Lakiehdotuksen 14 a §:ssä säädetään seitsemän arkipäivän määräaika myös henkilökohtaiseen asiointiin sosiaalityöntekijän tai sosiaali-ohjaajan kanssa. Sosiaalityön merkitys korostuu silloin, kun kysymys on muusta kuin lyhytaikaisesta tai tilapäisestä toimeentulotuen tarpeesta.

Aikuisten sosiaalipalvelujen asiakasprosessin keskeisiä vaiheita ovat palvelutarpeen arviointi, palvelusuunnitelman laatiminen tarvittaessa, päätöksenteko, toimenpiteiden toteuttaminen ja vaikutusten arviointi. Määräaikojen säätäminen toimeentulotukiasioiden käsittelylle ei saa johtaa aikuissosiaalityön sisällölliseen kapeutumiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan sosiaalihuollon toimintakäytäntöjä ja työnjakoa on tarpeen kehittää siten, että sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja etuuskäsittelyn tehtävät muodostavat tarkoituksenmukaisen ja toimivan kokonaisuuden. Tehtävärakenteen kehittämisen ja työpaikkakoulutuksen avulla voidaan asiakasprosessissa saatua tietoa hyödyntää ehkäisevässä työssä ja parantaa sosiaalipalvelujen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa on kiinnitettävä huomiota niihin tekijöihin, jotka aiheuttavat toimeentulotukiasioiden käsittelyn ruuhkautumista. Valiokunta on toistuvasti korostanut ensisijaisten etuuksien riittävän tason turvaamista toimeentulotuen tarpeen vähentämiseksi. Valiokunta pitää myös tarpeellisena sosiaaliturvan ja työssäkäynnin yhteensovittamista nykyistä joustavammin siten, että työn vastaanottaminen lisää tukea saavan henkilön käytettävissä olevia tuloja.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
jäs. Maria Guzenina-Richardson /sd
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Håkan Nordman /r
Pertti Salovaara /kesk

Paula Sihto /kesk
Lenita Toivakka /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Sanna Lauslahti /kok
Tapani Mäkinen /kok
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan toimeentulotukihakemus olisi muussa kuin kiireellisessä tapauksessa käsiteltävä seitsemän arkipäivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Toimeentulotuen hakijan kannalta seitsemän arkipäivän määräaika merkitsee käytännössä sitä, että enimmillään asiakas joutuu odottamaan päätöstä yhdeksän päivää ja mahdollisesti vielä maksatukseen kuluhan ajan, ennen kuin tuki on tosiasiallisesti asiakkaan käytettävissä. Asiakkaan näkökulmasta oleellista on, missä ajassa myönnetty tuki on hänen käytettävissään. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuihissaan katsonut, että toimeentulotukihakemuksen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti kestää korkeintaan viikon silloin, kun päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä. Lisäksi Stakesin tutkimuksen mukaan 75 prosenttia kunnista kykeni ottamaan uuden asiakkaan toimeentulotukihakemuksen käsiteltäväksi 0—5 arkipäivän sisällä. Siten hallituksen esityksen mukainen seitsemän päivän käsittelyaika olisi jopa huononnut vallitsevaan tilanteeseen nähden. Sekä asiakkaiden että kunnan yhteinen etu on, että toimeentulotukiasiat käsitellään nopeasti.

Edellä mainitun perusteella katsomme, että valiokunnan olisi tullut muuttaa hallituksen esityksessä ehdotettua 14 a §:ää siten, että toimeentulotukihakemus on otettava käsittelyyn ja ratkaistava seitsemässä päivässä. Tämä vastaisi myös oikeusasiamiehen kantaa, jonka mukaan hakemus tulisi käsitellä lähtökohtaisesti viikon aikana.

Valiokunnassa oleva ehdotus seitsemän arkipäivän kuluessa tehtävästä toimeentulotukipäätöksestä on käytännössä mahdoton toteuttaa isoimmissa kaupungeissa ilman selkeitä lisäpanostuksia työntekijämääriin. Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain muutosten aiheuttamana henkilöstön lisätarpeena koko maassa pidetään 50 henkilön lisäystä. Saamamme selvityksen mukaan tämä lisäys ei ole riittävä, kun

otetaan lisäksi huomioon muun muassa uuden lastensuojelulain kuntien sosiaalityöntekijöille ja sosiaalihojaajille asettamat velvoitteet. Lisäresursseista olisikin tehtävä pikaisesti objektiivinen arvio ja ryhdyttävä toimiin henkilöstön lisäämiseksi sosiaalitoimeen. Ehdotamme asiasta lausumaa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Henkilökohtaisen suunnitelman laatimisella voidaan parhaiten ottaa huomioon hakijan erityistarpeet. Katsomme, että suunnitelmien laatimista tulee vahvistaa sekä toimeentulotukimenettelyn toimintakäytäntöjä kehittää siten, että sosiaalityöntekijän ja sosiaalihojaajan työpanosta käytetään palvelutarpeen arviointiin, palvelusuunnitelman laadintaan, päätösten sekä toimenpiteiden ja palveluiden toteutukseen ja vaikutusten arviointiin. Tämä vaatii kunnilta sosiaalityön tehtävä- ja ammattirakenteiden kehittämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2006 antaman vuotta 2007 koskevan talousarvioesityksen yhteydessä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi. Luonnos sisälsi paitsi säännökset toimeentulotukiasian käsittelyä koskevista määräajoista ja asiakkaan pääsystä sosiaalityöntekijän tai sosiaalihojaajan vastaanotolle, myös ehdotuksen sosiaalityöntekijän velvollisuudesta laatia uudelle asiakkaalle palvelusuunnitelma kahden kuukauden kuluessa toimeentulotukihakemuksen saapumisesta. Tätä varten sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tarvittavan lisää noin 500 sosiaalityöntekijää.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että toimeentulotukilain muutosten aiheuttamaan henkilöstön lisäämiseen 50:llä on varattu rahoitusta hallituksen vuodelle 2008 antamassa

talousarvioesityksessä. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Talousarvioesityksessä ei kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuksia (momentti 33.60.30) koskevilla perusteluilla ole mainittu erikseen toimeentulotuen käsittelyn tehostamiseen tarkoitettua 500 000 euron valtionosuutta lisäresurssina lainmuutosten aiheuttamien kustannusten kattamiseen. Valtionosuuden lisäys liittyy vanhustenhuollon ja perusterveydenhuollon vahvistamiseen. Kun lisärahoitusta toimeentulotuen käsittelyaikojen lyhentämiseen ei osoiteta, on kyseenalaista, kuinka tehokas nyt tehtävä lainuudistus on. Myös toimeentulotukipäätöksiä tekevän henkilökunnan hyvinvoinnin ylläpitäminen vaarantuu, jos lisärahoitusta ja tätä kautta lisähenkilökuntaa ei saada. Siksi tarvitaan asian kuntoon saattamiseksi lisää valtionosuuksia kunnille.

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, eikä sen tulisi olla pidempiaikainen toimeentulon lähde. Jotta köyhyyttä ja syrjäytymistä voidaan vähentää, tarvitaan paitsi työttömyyden alentamiseen tähtääviä tehokkaita ja sosiaalisena osallistumiseen kannustavia toimenpiteitä myös ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 14 a § muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus) ja

että hyväksytään lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Vastalauseen muutosehdotus

14 a §

Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toi-

meentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä päivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevan hakemuksen johdosta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän päivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitettun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä päivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä päivänä 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 päivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä.

Toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä päivänä sen jälkeen kun asiakas on tätä pyytänyt.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa toimeentulotuen käsittelyaikojen kehittymistä ja niiden mahdollista lyhenemistä ja että hallitus turvaa sosiaalityössä tarvittavat henkilöstöresurssit.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2007

Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd

Maria Guzenina-Richardson /sd
Erkki Virtanen /vas