

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/1997 vp

### Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä marraskuuta lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

##### *Lakialoitteet*

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä

— lakialoitteen 116/1997 vp (Marjaana Koskinen /sd ym.) laiksi toimeentulotuesta, joka on lähetetty valiokuntaan 5 päivänä marraskuuta 1997 ja

— lakialoitteen 126/1997 vp (Maria Kaisa Aula /kesk ym.) laiksi toimeentulotuesta, joka on lähetetty valiokuntaan 25 päivänä marraskuuta 1997.

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 31/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eija Koivuranta, hallitusneuvos Jouko Narikka, ylitarkastaja Pekka Viljanen ja erikoistutkija Riitta Sääntti, sosiaali- ja terveysministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriön asettama selvitysmies Pentti Arajärvi
- hallitussihteeri Raimo Kärkkäinen, ympäristöministeriö

- ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- suunnittelupäällikkö Olli Valpola, Kansaneläkelaitos
- sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula ja lakimies Outi Raitoaho, Suomen Kuntaliitto
- ylijohdaja Hannu Uusitalo ja erikoistutkija Hannu Valtonen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
- asiamies Johan Åström, Teollisuuden- ja Työnantajain Keskusliitto TT
- asiamies Jukka Karhu, Palvelutyöntajat ry
- sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiamies Riitta Työläjä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Markku Kojo, Akava ry
- johtaja Keijo Hyvönen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
- kehittämiskonsultti Pekka Borg ja talousarviopäällikkö Lauri A. Manninen, Helsingin kaupunki
- sosiaalijohtaja Antti Tervasmäki, Mikkelin kaupunki
- osastosihteeri Marketta Kolari, Kuopion kaupunki
- kunnanjohtaja Juhani Alanen, Mikkelin maalaiskunta
- sosiaalijohtaja Hannu Ijäs, Lieksan kaupunki
- sosiaali- ja terveysjohtaja Ritva Ilvonen, Salin kunta

- toiminnanjohtaja Leif Rönnerberg, Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto
- pääsihteeri Jouko Vasama, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
- kehittämisspäällikkö Tero Ristimäki, Sosiaalityöntekijäin Liitto
- ohjelmapäällikkö Anna-Leena Välimäki, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- sosiaalipoliittinen sihteeri Sirpa Hartojoki, Suomen Ylioppilaskuntien Liitto
- johtava sihteeri Juhani Veikkola, Kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyön keskus
- hallituksen jäsen Riitta Hirn, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- sosiaalialan opiskelija Marjatta Vesterinen, Sirianna Raasmaja ja Lassi Tiittanen, Alppilan työttömien tiistai
- rouva Hilikka Mattila, Raisio.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallbergilta, Suomen sosiaalialan johto ry:ltä ja sosiaalipoliitiikan dosentti Veli-Matti Ritakalliolt.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö. Toimeentulotuen perusteet siirrettäisiin sosiaalihuoltolaista, sosiaalihuoltoasetuksesta ja toimeentulotuen yleisistä perusteista anetusta valtioneuvoston päätöksestä toimeentulotuesta annettavaan lakiin. Esitys perustuu selvitysmies Pentti Arajärven ehdotukseen, johon sisältyvät lisäksi muun muassa erikseen toteutettavat asumistuen parantaminen sekä työttömyyspäivärahan korottaminen. Nämä niin sanottuja ensisijaisia etuuksia koskevat toimenpiteet vähentäisivät nykyistä toimeentulotuen käyttöä.

Toimeentulotuen tavoitteet ja tehtävät, oikeus saada sitä ja myöntämismenettely sekä tuen rakenne on tarkoitus pitää pääasiallisesti ennallaan. Toimeentulotuen perusosan suuruudesta ehdotetaan säädettäväksi asetuksella. Alle kymmenvuotiaiden lasten perusosaa alennettaisiin uudistuksen yhteydessä kolme prosenttiyksikköä nykyisestä. Useampilapsisten perheiden lasten perusosaa alennettaisiin perheen toisesta lapsesta lukien 5—10 prosenttiyksikköä. Toimeen-

tulotuen perusosalla katettaviin menoihin sisällytettäisiin myös osa asumismenoista. Toimeentulotukea koskevat sosiaalihuoltolain säännökset ehdotetaan samalla kumottaviksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 maaliskuun alusta.

### *Lakialoitteet*

Lakialoitteeseen 116/1997 vp sisältyvän lakiehdotuksen mukaan säädetään laki toimeentulotuesta. Lakiehdotus vastaa käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä lukuun ottamatta 7, 9 ja 10 §:ää. Lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi perusosalla ja lisäosalla katettavista menosta, 9 §:ssä perusosan suuruudesta ja 10 §:ssä aktivoivasta toiminnasta.

Lakialoitteeseen 126/1997 vp sisältyvän lakiehdotuksen mukaan säädettäisiin toimeentulotukitehtävien siirtoa koskevan kokeilun jatkamisesta vuoden 1999 loppuun saakka.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio-

kunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hy-

väksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta korostaa, että toimeentulotuki on viimesijainen tuen muoto, jota annetaan vain, jos henkilöllä ei ole oikeutta muuhun etuuteen tai jos muu etuus ei ole tasoltaan riittävä taikka jos etuus ei ole käytettävissä toimeentulotukea myönnettäessä. Valiokunta yhtyy perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että työllisyyden edistämiseen tähtäävät toimet ovat keskeisessä asemassa toimeentulotuen tarpeen vähenemisessä. Valiokunta on useissa eri yhteyksissä todennut, että ensisijaisia etuuksia tulee kehittää siten, että toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan vain poikkeustapauksissa. Valiokunta katsoo, että painopisteen tulee jatkossakin olla ensisijaisten etuuksien, kuten työttömyysturvan ja työmarkkinatuen, tason kehittämisessä sekä muidenkin sellaisten järjestelyiden luomisessa, jotka johtavat toimeentulotukiasiakkaiden vähenemiseen.

Valiokunta on tyytyväinen, että esityksellä toteutuu perusoikeuksien kannalta keskeinen tavoite säätää toimeentulotuesta lain tasolla. Tässä mielessä esitys on selkeä parannus verrattuna nykytilanteeseen. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnon keskeisimmät huomautukset koskevat lailla säätämisen vaatimusta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan toimeentulon olennaiset osat on toteutettu valtioneuvoston päätöksellä ja sosiaalihuoltolaissa on säädetty vain toimeentulotuen yleisistä perusteista. Valiokunta katsoo, että toimeentulotukea koskevalla lailla luodaan pohjaa ja edellytyksiä järjestelmän ja sosiaalityön kokonaisvaltaiselle kehittämiselle.

Toimeentulotuki on mitoitettu siten, että tuki riittäisi turvaamaan kotitalouden toimeentulon. Tästä huolimatta syntyy tilanteita, joissa toimeentulotuki ei kuitenkaan riitä kunnolliseen toimeentuloon. Rahojen riittämättömyyteen on useimmiten syynä joko perheen velkaantuminen tai elämänhallinnan puuttellisuus. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei sosiaaliturvajärjestelmä tunnista riittävässä määrin velkaantumisen aiheuttamia ongelmia. Suomessa on 1990-luvun talouskriisin seurauksena huomattava määrä vaikeisiin asuntovelkoihin tai yritystoi-

minnasta aiheutuviin velkoihin taikka takausvelkoihin joutuneita henkilöitä.

Sosiaalityön tärkeimpiä tehtäviä on elämänhallinnan kanssa vaikeuksiin joutuneiden ihmisten monimuotoinen tukeminen ja auttaminen ehkäisevin ja korjaavin toimenpitein. Kaavamainen toimeentulotuen jakaminen sitoo kuitenkin monissa kunnissa sosiaalityön voimavaroja niin, ettei varsinaiseen sosiaalityöhön jää riittävästi aikaa. Valiokunta korostaa, että syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden ja perheiden kohdalla tulee jo varhaisessa vaiheessa turvautua muun muassa moniammatilliseen yhteistyöhön tai ehkäisevään toimeentulotukeen, jotta voidaan tukea näiden henkilöiden itsenäistä suoriutumista.

Valiokunta korostaa, että lain soveltamisen ja jatkotyön kannalta on oleellista, että riittävällä ohjeistuksella pyritään turvaamaan yhdenvertainen kohtelu ja yhdenmukainen käytäntö koko maassa. Kun toimeentulotuen merkitys perusturvan takaajana on korostunut, korostuu kansalaisten yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi myös tarve yhtenäistää toimeentulotuen pelisääntöjä maan eri osissa. Yhtenäistämisen tarvetta lisää myös pelko siitä, että jotkut kunnat voivat pyrkiä karkottamaan toimeentulotuen asiakkaita pois kunnasta noudattamalla muita kuntia tiukempaa käytäntöä toimeentulotukea jaettaessa. Samoin lain käytännön soveltamisen ohjeistuksessa on kiinnitettävä huomiota toimeentulotuen käyttämiseen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja ylivelkaisten kotitalouksien auttamiseksi.

Sosiaalihuoltoon kuuluvana velvollisuutena kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä (sosiaalihuoltolaki 13 §). Valiokunta korostaa, että toimeentulotuen saamisen edellytyksistä ja tuen sisällöstä tulee tiedottaa siten, että tuen tarpeessa olevat osaavat käyttää oikeuttaan tuen saamiseen. Toimeentulotuesta kertovaa aineistoa tulisi olla kunnassa riittävästi saatavilla sosiaalitoimistossa ja muissa yleisissä asiointipaikoissa.

Eri järjestelmien yhteensopivuuden osalta valiokunta kiinnittää huomiota vallitsevaan käytäntöön, jonka mukaan toimeentulotukilaskelmia tehtäessä otetaan tulot huomioon 21,5 päi-

vän mukaisina. Työttömyysturva maksetaan kuitenkin 20 päivän jaksoissa. Tämä johtaa siihen, että toimeentulotuen hakija menettää 1,5 päivän työttömyysturvaa vastaavan rahamäärän.

*Valiokunta edellyttää, että toimeentulotukea koskevassa ohjeistuksessa todetaan, että huomioon otettavien tulojen osalta tulolaskelmassa huomioidaan tältä osin ai-noastaan todelliset tulot.*

Toimeentulotukea koskevan lakiehdotuksen kannalta oleellisessa asemassa on valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen sisältyvä määräraha, jonka puitteissa asumistuen perusteita on tarkoitus muuttaa 1 päivästä tammikuuta 1998 lukien. Asumistuen uudistukseen liittyen valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asumistuen määrämisperusteet eivät kaikin osin vastaa nykyajan vaatimuksia. Jäänteinä vuokrasäännöstelyn ajalta asumistukea myönnetään vähemmän vanhoihin asuntoihin kuin uusiin asuntoihin, vaikka markkinavuokrat kaupunkien keskuksissa sijaitsevilla vanhoissa asunnoissa ovat usein selvästi korkeammat kuin keskustojen ulkopuolella tai laidoilla sijaitsevilla uusissa asunnoissa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan ehdotetun lain mukaisten asumismenojen omavastuun osalta, että asumistuen parannusten on tultava voimaan ennen kuin tämän lakiehdotuksen säännökset tulevat voimaan. Esityksen perusteluissa todetaan, että asumistukea koskevat muutokset on tarkoitus toteuttaa vuoden 1997 loppupuolella annettavalla asumistuen määräytymisperusteita koskevalla valtioneuvoston päätöksellä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta katsoo, että on huolehdittava siitä, että asumistukea koskevien parannuspäätösten antoaikataulussa pitäydytään.

Opiskelijoiden osalta valiokunta kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa opiskelija on saanut opintolainalleen valtioneuvoston takauksen, mutta hän ei luottotietojen tai muiden syiden vuoksi voi saada pankkilainaa. Valiokunta katsoo, että tällaisessa tilanteessa opiskelijalle on järjestettävä vastaavin ehdoin muu mahdollisuus rahoittaa opintojaan lainalla. Ellei tällaista mahdollisuutta ole käytettävissä, opintoja tulee voida harkinnan perus-

teella rahoittaa myös toimeentulotuella. Vastavasti on meneteltävä tilanteissa, joissa opinnot ovat katkenneet ja opinnot jatkuvat hyväksyttävästä syystä katkeamisen jälkeen tai muutoin opintotukilain kattamaa aikamäärää pidempään.

Toimeentulotuen suuruutta koskevan perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on oleellista, että toimeentulotukijärjestelmän avulla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taattu oikeus. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukainen toimeentulotuen suuruus on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain mukainen. Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin, että toimeentulotukijärjestelmän tarkoitettunlaisen kaksinaisuusluonteen voisi ilmaista ehdotettua selkeämmin lain 1 §:n 1 momentissa. Siitä voitaisiin poistaa sana ”välttämätön” ja lisätä momentin loppuun seuraavanlainen uusi virke: ”Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo.” Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemykseen ja ehdottaa lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin täsmentämistä viittaamalla ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämättömään toimeentuloon.

Perustuslakivaliokunnan keskeisimmät huomiot kohdistuvat laintasaisen säätämisen vaatimukseen ja erityisesti lakiehdotuksen 7 §:n 2 momenttiin ja 9 §:ään. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan lisäosalla katettavista asumis- ja muista menoista säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Perustuslakivaliokunta toteaa, että asumismenot ovat sellaisia menoja, jotka kytkeytyvät kiinteästi hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin. Siksi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on lailla säätämisen vaatimuksen mukaista, että myös tästä säädetään laissa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos asetusluonnoksen 1 §:ää vastaavat säännökset sisällytetään lakiin. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota lakiehdotuksen 7 §:n 3 moment-

tiin, jonka mukaan asetuksella säädettäisiin toimeentulotuen lisäosalla katettavista menoista. Lisäosalla katettavat menot ovat perustuslakivaliokunnan mielestä yleensä sellaisia, että ne eivät kuulu hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin tarkoittamaan oikeuteen. Lailla säätämisen vaatimukseen viitaten perustuslakivaliokunta toteaa, että kyseiselle delegoinnille ei aiheudu välttämättömyyttä estettä, mutta pitää kuitenkin asianmukaisena, että delegointisäännöstä täydennetään pääpiirteisin luonnehdinnoin siitä, minkälaisiin menoihin lisäosa olisi käytettävissä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 7 §:n 2 momenttia lailla säätämisen vaatimuksen vuoksi täsmennetään siten, että perusosaan sisältyy seitsemän prosenttia asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä. Täsmällisyyden vuoksi valiokunta lisäksi ehdottaa, että lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin valtuutussäännöstä täydennetään siten, että siitä ilmenevät pääpiirteissään ne menot, joihin lisäosa on käytettävissä.

Valiokunnan 7 §:n 3 momenttia koskevan muutosehdotuksen mukaan asetuksella säädetään tarkemmin lisäosalla katettavista menoista. Valiokunta katsoo, että asetuksen säädökseen tulee sisältyä seuraavat elementit: toimeentulotuen lisäosalla katetaan tarpeellisen suuruusena muu kuin perusosaan sisältyvä osuus asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä ja muut asumisesta aiheutuvat menot, muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot, lasten päivähoitomenot, henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Näiden elementtien lisäksi asetuksen säädöksen tulee mahdollistaa, että asumismenoina voidaan poikkeuksellisesti ottaa huomioon myös lain 7 §:n 2 momentin perusteella katettavia asumismenoja, jos se henkilön tai perheen jokapäiväisen toimeentulon turvaamiseksi on tarpeen.

Esityksen mukaan toimeentulotuen perusosan suuruudesta säädettäisiin 9 §:n perusteella asetuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perusosan suuruuden sääntelyn delegoi-

mista asetuksen tasoon on pidettävä lailla säätämisen vaatimuksen vastaisena. Sama koskee pykälän loppuosan delegointia siitä, miten eri tekijöiden vaikutus perusosan suuruuteen otetaan huomioon. Erityisesti perhesuhteita ja perheen ikärakennetta koskeva delegointi on merkittävä, sillä erilaisten lapsiperheiden aseman sääntely jäisi kokonaan asetuksen tasoon. Lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna perustuslakivaliokunnan mukaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 2 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja siinä mainituilla perusteilla valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 9 §:ää muutetaan siten, että perusosan suuruudet säädetään pykälässä. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään viimeinen momentti, jossa valtuutetaan asetuksella säätämään perusosan indeksitarkistuksesta.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään alennetusta toimeentulotuen perusosasta. Alentaminen voisi olla säänneltyin edellytyksin enintään 20 prosenttia tai sitäkin enemmän, kuitenkin enintään 40 prosenttia. Kummassakin tapauksessa lisäedellytyksenä on, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana. Kohtuuttomuuskriteerin osalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että on varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin vastaisia tilanteita. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan 10 §:n kohtuuttomuuslausekkeisiin tulee lisätä maininta "... eikä alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömyyttä toimeentuloa." Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä, että lakiehdotuksen 10 §:ää täsmennetään käsitteen "työvoimapolitiittinen toimenpide" osalta siten, että itse laissa ilmenee toimenpiteen ajallinen riittävyys ja sen välttämättömyys toimeentuloa turvaava luonne. Edelleen lakiehdotuksen 10 §:n osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että pykälää on täydennettävä perusosan alentamisen ajallisen rajoittamisen osalta.

Viitaten perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittuihin perusteluihin valiokunta pitää

lakiehdotuksen 10 §:n täydentämistä tarpeellisenä ja ehdottaa, että pykälää täsmennetään perustuslakivaliokunnan esittämien näkökulmien osalta. Perusosan alentamisen ajallisen rajoittamisen osalta valiokunta ehdottaa, että alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Toimeentulotuki on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi ja auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan toimeentulotuen yhteydessä tehtävällä sosiaalityöllä on suuri merkitys. Valiokunta katsoo, että toimeentulotuen saaminen ja työttömyyden pitkittyminen johtavat usein tilanteisiin, joissa henkilön itsenäisen suoriutumisen edistämistä on syytä tukea. Valiokunta pitää tätä erityisen tärkeänä tilanteissa, joissa kysymyksessä on perusosan alentaminen. Tällöin on syytä pyrkiä hyödyntämään myös moniammatillista yhteistyötä.

Edellä mainituilla perusteluilla valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 10 §:ää täydennetään siten, että perusosan alentamisesta päätettäessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan kanssa ja tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Mikäli hakija ei halua osallistua suunnitelman tekemiseen, katsotaan, että suunnitelman tekeminen ei ole ollut 10 §:n tarkoittamalla tavalla mahdollista.

Lakiehdotuksen mukaan henkilön oma toiminta voi johtaa ehdotettujen perusteiden täytyessä perusosan suuruuden alentamiseen hänen osaltaan 10 §:n 1 momenttia tarkoitettua alentamista enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosentilla. Alentaminen voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista ole muutenkaan pidettävä kohtuuttomana. Valiokunta pitää perusteltuna, että edellä tarkoitettuihin pykälän 3 momentin mukaisiin alentamisen perusteisiin sisällytetään lisäedellytykseksi työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisen rinnalle kieltäytyminen ilman perusteltua syytä suunnitelman mukais-

ta toimintakykyä edistävästä toiminnasta. Alentaminen myös tässä tapauksessa voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista ole muutenkaan pidettävä kohtuuttomana. Valiokunta ehdottaa pykälän täsmentämistä myös tältä osin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 12 ja 15 §:n asiallista täsmentämistä ja selkiyttämistä eräin osin.

*Valiokunta edellyttää, että lain käytännön soveltamista ja sen tavoitteiden toteuttamista on tiiviisti seurattava ja mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin on puututtava viivyttämättä. Erityisesti seurannassa on huomioitava lapsiperheiden taloudellinen asema, erikseen myös moni- ja monikkolapsisten perheiden asema, ja se, aiheuttaa-ko asumismenojen omavastuuosuuden sisällyttäminen toimeentulotuen perusosaan häättöjen lisääntymistä ja kohtuullisen asu- mistason alenemista. Edelleen valiokunta edellyttää, että sosiaali- ja terveystoimi seuraa lain 10 §:n toteutumisen tarkoituksenmukaisuutta sekä toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista edistävien toimenpiteiden käytäntöjen kehittymistä.*

Lakiehdotukseen sisältyvän muutoksenhakua koskevan säädöksen mukaan esitetyssä laissa toimeentulosta tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

*Valiokunta edellyttää, että valiokunta saa vuoden 1998 tammikuun loppuun mennessä selvityksen mahdollisuudesta avata muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimeentulotuen antamista ja sen määrää koskevissa asioissa.*

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sosiaali- ja terveystoimi toteaa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan huomautukset 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentista ja 9 §:stä otetaan huomioon. Valiokunta ehdottaa mietinnössään näiden säädösten täsmentämistä perustuslakivaliokunnan tekemien huomautusten mukaisesti.

Käsitlemiensä lakialoitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

### 1. Laki toimeentulotuesta

1 §. *Toimeentulotuen tarkoitus.* Pykälän 1 momentissa esitetään toimeentulotuki määriteltäväksi viimesijaiseksi henkilön ja perheen välttämättömän toimeentulon turvaavaksi etuudeksi, jonka tarkoituksena on lisäksi edistää yksilön ja hänen perheensä itsenäistä selviytymistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja momentin sanamuodon selkiyttämiseksi valiokunta ehdottaa, että sana "välttämätön" poistetaan esityksen mukaisesta viimeisestä virkkeestä ja lisätään momentin loppuun uusi virke toimeentulotuen tarkoituksesta turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

7 §. *Huomioon otettavat menot.* Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perusosalla katettavista menoista. Perusosaan sisältyvästä osuudesta asumismenojen määrästä säädettäisiin asetuksella. Lisäksi pykälän 3 momentti valtuuttaisi säätämään asetuksella toimeentulotuen lisäosalla katettavista menoista.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asumismenot ovat sellaisia menoja, jotka kytkeytyvät kiinteästi hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin ja siksi asumismenojen osuuden sisällyttämisestä toimeentulotuen perusosaan on säädettävä lain tasolla. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos esitykseen sisältyvän asetusluonnoksen 1 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja lailla säätämisen vaatimuksen täyttämiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttia täydennetään asetusluonnoksen 1 §:ää asiallisesti vastaavalla säännöksellä, jonka mukaan perusosaan sisältyy seitsemän prosenttia asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä. Asetusluonnoksessa oleva ilmaus "kohtuullisesta asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä" saattaa valiokunnan mielestä johtaa toimeentulotuen myöntäjän kohtuusharkinnan kaavamaiseen soveltamiseen toimeentulotukijärjestelmässä. Tä-

män virhetulkinnan välttämiseksi valiokunta ehdottaa käytettäväksi yhdenmukaisuussyistä sanontaa "tarpeellisen suuruudesta asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä".

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena pykälän 3 momentin valtuutussäännöksen täsmentämistä. Valiokunta ehdottaa, että 3 momenttiin sisällytetään selkeämmin luonnehdinnat siitä, minkälaisiin menoihin lisäosa on käytettävissä.

Valiokunnan pykälän 3 momenttia koskevan muutosehdotuksen mukaan asetuksella säädettään tarkemmin lisäosalla katettavista menoista. Valiokunta esittää, että asetuksen säännös kuuluu seuraavasti:

"4 §

#### *Lisäosalla katettavat menot*

Toimeentulotuen lisäosalla katetaan tarpeellisen suuruusena:

1) muu kuin perusosaan sisältyvä osuus (*poist.*) asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä ja muut asumisesta aiheutuvat menot;

2) muut kuin perusosaan sisältyvät (*poist.*) terveydenhuoltomenot;

3) lasten päivähoitomenot; sekä

4) henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, *toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi* tarpeellisiksi harkitut menot.

*Edellä 1 kohdan mukaisina asumismenoina voidaan poikkeuksellisesti ottaa huomioon myös osa toimeentulotukilain 7 §:n 2 momentin perusteella katettavia asumismenoja, jos se henkilön tai perheen jokapäiväisen toimeentulon turvaamiseksi on tarpeen."*

9 §. *Perusosan suuruus.* Pykälän mukaan toimeentulotuen perusosan suuruudesta säädettäisiin asetuksella. Asetuksella voitaisiin saman lainkohdan nojalla säätää myös erinäisten seikkojen vaikutuksesta perusosan suuruuteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perusosan suuruuden delegoimista asetuksen tasoon on pidettävä lailla säätämisen vaatimuksen

vastaisena. Sama koskee pykälän loppuosan delegointia siitä, miten eri tekijöiden vaikutus perusosan suuruuteen otetaan huomioon. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos hallituksen esitykseen sisältyvän asetusluonnoksen 2 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälä korvataan asetusluonnoksen 2 §:ää asiallisesti vastaavalla ja lakiteknisesti täsmennetyllä säädöksellä. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että pykälään sisällytetään uusi 4 momentti, jossa valtuutetaan asetuksella säätämään perusosan indeksitarkistuksista.

*10 §. Alennettu perusosa.* Pykälän 1 momentin mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voitaisiin alentaa enintään 20 prosenttia. Alentamisen edellytyksenä olisi, että tuen saaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä taikka on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei tätä ole voitu hänelle tarjota. Pykälän 2 momentin mukaan toistuva kieltäytyminen tai laiminlyönti voisi johtaa enintään 40 prosentin suuruiseen alentamiseen. Tässä tapauksessa vaaditaan vielä, että kysymyksessä on sellainen työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide, jolla henkilö voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Kummassakin tapauksessa lisäedellytyksenä olisi, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena pykälään sisältyvien määritelmien täsmentämistä sekä asiallisesti että ajallisen riittävyyden ja alentamisen keston osalta. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että perusosan alentamisen kesto rajataan ajallisesti kahteen kuukauteen. Valiokunta ehdottaa, että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden lisäedellytykset sisällytetään pykälän 1 momenttiin ja että muut täsmennykset kootaan uuteen 4 momenttiin.

Tarkoituksenmukaisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisen vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälään sisällytetään uusi 2 momentti, jossa säädetään perusosan alentamista koskevan pää-

töksen yhteydessä, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa työvoima- ja muiden viranomaisten kanssa, laadittavasta suunnitelmasta koskien toimintaa asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Lisäksi valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että henkilön kieltäytyessä toistuvasti työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä ja lisäksi suunnitelman mukaisesta toiminnasta ilman perusteltua syytä kieltäytyminen rinnastetaan lakiehdotuksen 3 momentissa tarkoitettuihin työstä kieltäytymistilanteisiin. Näissä tapauksissa henkilön toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan hänen osaltaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, yhteensä kuitenkin enintään 40 prosenttia. Pykälän 4 momentin mukaan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Valiokunta ehdottaa, että säännökset suunnitelman mukaisesta toiminnasta kieltäytymisen vaikutuksista perusosan alentamiseen sisällytetään pykälän 3 momenttiin.

*12 §. Huomioon otettavat varat.* Esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin, että toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon henkilön ja perheen käytettävissä olevat varat. Pykälän 2 momenttiin sisältyy luettelo omaisuudesta tai varoista, joita ei kuitenkaan oteta huomioon pykälässä tarkoitettuina varoina.

Tarkoituksenmukaisuuden vuoksi valiokunta ehdottaa, että 2 momentin luetteloon sisältyviin tarpeellisiin työvälineisiin rinnastetaan myös opiskeluvälineet.

*15 §. Toimeentulotuen määräytymisaika.* Pykälän 3 momentin mukaan erityisestä syystä toimeentulotukea voitaisiin myöntää takautuvasti toteennäytettyjen maksamatta olevien toimeentulotukeen oikeuttavien menojen perusteella.

Tarkoituksenmukaisuuden vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälää muutetaan siten, että erityisestä syystä toimeentulotukea voidaan myöntää takautuvasti, ei pelkästään esityksen mukaisen toteennäytettyjen maksamatta olevien, vaan yleensä toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 1, 7, 9, 10, 12 ja 15 § muutettuina (**Valiokunnan muutosehdotus**) sekä

että lakialoitteet 116 ja 126/1997 vp hylätään.

**Valiokunnan muutosehdotus****1 §***Toimeentulotuen tarkoitus*

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen (poist.) toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

(2 mom. kuten HE)

**7 §***Huomioon otettavat menot*

(1 mom. kuten HE)

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Lisäksi perusosaan sisältyy seitsemän prosenttia tarpeellisen suuruista asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä.

Lisäosalla katetaan tarpeen mukaan muut kuin perusosaan sisältyvät asumis- ja terveydenhuolto-

menot ja muut henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

**9 §***Perusosan suuruus*

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on:

1) yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla kansaneläkelaisissa (347/1956) tarkoitettussa ensimmäisessä kuntaryhmässä 2 021 markkaa ja toisessa kuntaryhmässä 1 934 markkaa;

2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitettulla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 85 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettua perusosasta, jollei 3 kohdasta muuta johdu;

3) vanhempansa luona asuvalla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 73 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettua perusosasta;

4) 10—17-vuotiaalla lapsella 70 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettua perusosasta; sekä

5) alle 10-vuotiaalla lapsella 63 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettua perusosasta.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu perusosa kuuluu myös vanhemmalle, joka asuu yhdessä 18 vuotta täyttäneen lapsensa kanssa eikä ole avioliitossa tai elä tämän lain 3 §:n 1 momentin mukaisissa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Jos perheeseen kuuluu useampia 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja lapsia, perusosa on toisesta lapsesta viisi prosenttiyksikköä ja kolmannesta ja kustakin seuraavasta lapsesta kymmenen prosenttiyksikköä alempi kuin 1 momentissa säädetään.

Perusosan indeksitarkistuksesta säädetään asetuksella.

**10 §***Alennettu perusosa*

Jos henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidystä ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota hänelle, perus-

osan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosenttia (poist.).

*Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa, suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. (Uusi)*

Jos henkilö on toistuvasti kieltäytynyt ilman perusteltua syytä 1 momentissa tarkoitetusta työstä (poist.) tai toistuvalla laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei tällaista työtä (poist.) ole voitu hänelle tarjota, hänen osaltaan voidaan perusosan suuruutta alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän ja yhteensä enintään 40 prosenttia (poist.). Samoin voidaan tehdä, jos henkilö sen jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiisesta toimenpidettä voida tarjota hänelle, ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitetusta suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.

*Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu alentami-*

*nen 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 tai laiminlyönnistä lukien. (Uusi)*

## 12 §

### *Huomioon otettavat varat*

(1 mom. kuten HE)

Varoina ei kuitenkaan oteta huomioon:

(1 kohta kuten HE)

2) tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä;

(3 ja 4 kohta kuten HE)

## 15 §

### *Toimeentulotuen määräytymisaika*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä takautuvasti myöntää toteennäytettyjen (poist.) toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Virpa Puisto /sd  
 vpj. Maija Perho /kok  
 jäs. Anne Huotari /vas  
 Liisa Hyssälä /kesk  
 Timo Ihamäki /kok (osittain)  
 Kari Kantalainen /kok  
 Paula Kokkonen /kok (osittain)  
 Mikko Kuoppa /va-r  
 Eero Lämsä /kesk  
 Hannes Manninen /kesk

Pirkko Peltomo /sd (osittain)  
 Margareta Pietikäinen /r  
 Maija Rask /sd (osittain)  
 Juha Rehula /kesk  
 Osmo Soininvaara /vihr (osittain)  
 Marjatta Vehkaoja /sd  
 Marja-Leena Viljamaa /sd (osittain)  
 vjäs. Per Löf /r (osittain)  
 Irja Tulonen /kok (osittain).

## VASTALAUSE 1

**Perustelut**

Hallitus on ehdottanut uutta lakia toimeentulotuesta, mikä samalla merkitsee eräiden säännösten kumoamista sosiaalihuoltolaista ja -asetuksesta. Samalla muutetaan eräitä toimeentulotuen perusteita, mikä liittyy samaan aikaan valmisteluun kokonaisuuteen asumistuen ja työttömyysturvan muutosten kanssa. Samanaikainen tarkastelu on sinänsä tarkoituksenmukaista. Se tulisi kuitenkin tehdä vielä laajemmin. Mukana tulisi olla myös mm. samalla kertaa tehtävien verotusta koskevien muutosten tarpeen arviointi ja toteuttaminen sekä kaikkien ensisijaisten etuuk-sien tason tarkastelu.

Pidämme ongelmallisena sitä, että tällainen lähtökohta puuttuu. Se merkitsee, että ei ole paneuduttu riittävästi perusturvaan koskevaan problematiikkaan eikä ole pohdittu esimerkiksi perustulon kehittämistä vaihtoehtoksi nykyiselle hyvin sekavalle järjestelmälle.

Tavoitteena tulisi olla nykyistä aukottomamman perusturvan takaaminen. Se estäisi kansalaisilta ikävät erilaisten järjestelmien väliin putoamisen tilanteet ja säästäisi myös runsaasti viranomaistyötä. Erittäin valitettavaa on, että hallitus on päinvastoin vaikeuttamassa monien kansalaisten ja palvelujärjestelmissä työskentelevien tilannetta lopettamalla kokeilun, jossa normitettavissa oleva toimeentulotuki on voitu hoitaa Kansaeläkelaitoksen kautta.

Muutoinkin hallituksen esityksessä on nähtävissä nurja suhtautuminen perusturva-ajatteluun. Se on mennyt jopa niin pitkälle, että kansalaisten perusoikeuksiin liittyviä kohtia oltiin sijoittamassa lain sijasta asetukseen ja siten pelkäämään valtioneuvoston päätöksellä muutettavissa olevaksi. Olemme tyytyväisiä, että perustuslakivaliokunta yksimielisesti torjui nämä hallituksen kaavailut. Olemme valiokunnassa myös kannattaneet mallia, jonka mukaan toimeentulotuen lisäosalla katettavat menot määritellään riittävän tarkasti laissa.

Mielestämme on päästävä selkeämpään ja toimivampaan järjestelmään, joka turvaa kansalaisten perusoikeudet, heidän riittävän toimeentulonsa ja samalla kannustaa omin ponnistuksiin

kohentamaan elämäntilannetta ja toimeentuloa. Perustulosta esitetyt mallit avaisivat näkemyksemme mukaan tähän nykyistä paremmat mahdollisuudet.

Edellä olevan perusteella ehdotamme perusteissa lausuttavaksi,

*että sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus edellyttää hallituksen asettavan parlamentaarisen komitean valmistelevan perustulon kehittämistä.*

Hallituksen esityksessä on kohtia, joita emme voi hyväksyä. Erityisesti emme hyväksy hallituksen ajamaa kovaa linjaa lapsiperheitä kohtaan. Se on johdonmukaisesti kohdistunut varsinkin perheisiin, joissa on useampia lapsia. Tässäkin lakiehdotuksessa juuri lasten toimeentulotuen normeja heikennetään. Vaikutukset kumuloituvat usean lapsen perheissä. Aivan samoin on käynyt jo monessa muussa yhteydessä—esimerkiksi lapsilisien leikkauksessa ja työmarkkinatuen lapsikorotuksia pienennettäessä. Sama toteutui päivähoitomaksujen muutoksen yhteydessä, jolloin maksurasitus kasvoi juuri pieni- ja keskituloisilla useamman lapsen perheillä.

Mielestämme 9 §:n 3 momentti on kohtuuttomana poistettava laista.

Asumismenojen omavastuuosuuden sisällyttämisellä toimeentulotuen perusosaan on pyritty ohjaamaan asiakkaiden asumiseen liittyviä valintoja. Tämä lähtökohta on ymmärrettävä, mutta käytännössä muutos voi nykyisessä asuntopaikkatilanteessa johtaa hyvin ikäviin seurauksiin, jopa häätöjen lisääntymiseen. Tämä riski on suurin kaupunkikeskuksissa, joissa vuokrat ovat korkeammat ja sopivien vuokra-asuntojen puute on kärjistynyt mm. kasvaneen muuttoliikkeen seurauksena. Sosiaaliseen asuntopaikkatutkimukseen varattavien määrärahojen leikkaus ensi vuonna entisestään kärjistää tilannetta ja voi lisätä asunnottomien määrää. Tästä vaarasta ovat varoittaneet erityisesti käytännön sosiaalityötä edustaneet valiokunnan kuulemat asiantuntijat.

Siksi katsomme, että ainakaan tässä vaiheessa toimeentulotuen perusosaan ei tule sisällyttää asumismenojen omavastuuosuutta. Lain 7 §:ään on tehtävä tältä osin tarpeelliset muutokset.

Esitimme valiokunnassa, että lakiin toimeentulotuesta lisättäisiin uusi 4 luku Aulan ym. laki-aloitteen 126/1997 vp mukaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että toimeentulotukikokeilu voisi edelleen jatkua. Tähän on monia hyviä perusteita.

Sosiaalihuoltolaissa on ollut vuoden 1993 alusta lukien voimassa väliaikainen muutos, joka on mahdollistanut toimeentulotuen ns. kaava- maista (normitettua) osaa koskevien tehtävien siirron kunnan sijasta Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Kyseessä on ollut kokeilu, jonka tuloksia on seurattu hyvin kattavin selvityksin.

Nämä selvitykset ovat osoittaneet kokeilun tulokset hyvin myönteisiksi.

Asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä voidessaan hoitaa asiansa yhdessä toimipisteessä. He ovat saaneet palvelun nopeasti.

Viranomaisten työ on helpottunut, koska erilaisten päällekkäisten selvitysten tarve on vähentynyt, kun Kansaneläkelaitoksen tietoja on voitu käyttää hyväksi. Tutkimusten mukaan selkeä enemmistö kuntien sosiaalijohtajista, Kansaneläkelaitoksen paikallisjohtajista ja työvoimatoimistojen johtajista piti siirtoa hyvänä ratkaisuna.

Merkittävää on, että kustannukset eivät ole siirron vuoksi nousseet.

Vähin, mitä nyt voidaan tehdä, on kokeilulain jatkaminen ja sen voimassaoloaikana valmistella toimeentulotuen tehtävien siirto Kansaneläkelaitokselle ja myös rahoitusvastuun siirtäminen valtiolle. Kunnille jäisi alkuperäisen tavoitteen mukaisen tilapäisen, harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntäminen ja rahoittaminen. Tämä malli ja työnjako turvaisivat parhaiten myös sosiaalitoimen toimintamahdollisuudet kunnissa. Kokeilussa mukana olleet kunnat ovatkin korostaneet kokeilulain hyötyjä juuri tästä näkökulmasta ja olleet tyrmistyneitä, jos joutuvat palaamaan aikaisempaan käytäntöön.

Ehdotammekin toimeentulotukea koskevan lain muuttamista niin, että toimeentulotuen siirtoa koskeva kokeilu olisi edelleen mahdollinen vuoden 1999 loppuun saakka. Kokeilun piiriin tulisi päästä kaikkien niiden paikkakuntien, joissa kunta ja Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto yhteisesti niin haluavat ja sopivat. Muodollisesti päätöksen kokeiluun hyväksymisestä tekisi edelleen sosiaali- ja terveysministeriö.

### **Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

## **1.**

### **Laki**

#### **toimeentulotuesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### **1 luku**

#### **Yleiset säännökset**

1—5 §  
(Kuten StVM)

#### **2 luku**

#### **Toimeentulotuen rakenne ja suuruus**

6 §  
(Kuten StVM)

## 7 §

*Huomioon otettavat menot*

(1 mom. kuten StVM)

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. (Poist.)

Toimeentulotuen lisäosalla katetaan tarpeellisen suuruisena:

- 1) asumismenot;
- 2) muut kuin perusosaan sisältyvät välttämättömät terveydenhuoltomenot;
- 3) lasten päivähoitomenot; sekä
- 4) henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot.

## 8 §

(Kuten StVM)

## 9 §

*Perusosan suuruus*

(1 ja 2 mom. kuten StVM)

(3 mom. poist.)

(3 mom. kuten StVM:n 4 mom.)

## 10—13 §

(Kuten StVM)

## 3 luku

**Menettely toimeentulotukiasioissa**

(14—18 § kuten StVM)

## 4 luku (Uusi)

**Toimeentulotukitehtävien siirtoa koskeva kokeilu**

## 19 §

Kunnissa voidaan kokeilla toimeentulotukitehtävien siirtoa kunnan viranomaisilta kansaneläkelaitokselle siten kuin tässä luvussa säädetään.

Kokeilun järjestämiseksi kokeiluun osallistuva kunta ja kansaneläkelaitos voivat sopia siitä, että kansaneläkelaitos määrääjän huolehtii osasta kunnalle lain mukaan kuuluvista toimeentulotuen antamista koskevista tehtävistä.

## 20 §

Kunnan ja kansaneläkelaitoksen välisessä sopimuksessa tulee sopia ainakin:

- 1) missä laajuudessa ja minä aikana kansaneläkelaitos voi tehdä päätöksiä toimeentulotuen myöntämisestä ja takaisin perimisestä;
- 2) miten asiakkaille kunnassa tiedotetaan toimeentulotukea koskevien tehtävien järjestelystä;
- 3) miten kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevia henkilöitä ohjataan toimeentulotukea koskevissa tehtävissä;
- 4) miten toimeentulotuen myöntämistä ja takaisinperintää koskevien tietojen käyttö kokeilun aikana järjestetään sopimuspuolten kesken loukaamatta asiakkaiden tietosuoja;
- 5) miten toimeentulotuen maksamiseen tarvittavat varat osoitetaan kansaneläkelaitoksen käyttöön; sekä
- 6) miten kokeilun seuranta järjestetään.

## 21 §

Salassapitovelvollisuuden estämättä kunnalla on oikeus toimeentulotuen antamista varten saada tiedot kansaneläkelaitoksen tekemistä toimeentulotukea koskevista päätöksistä.

Salassapitovelvollisuuden estämättä kansaneläkelaitoksella on oikeus toimeentulotuen antamista varten saada kunnalta tarpeelliset tiedot toimeentulotuen hakijaa ja hänen perhettään koskevista toimeentulotukea koskevista päätöksistä. Kokeilun päätyttyä kansaneläkelaitoksen tulee luovuttaa toimeentulotukea koskevia päätöksiä sisältävät tekniset tallenteet kunnalle.

Edellyttäen, että tietojen säädetyistä salassapidosta ja suojauksesta huolehditaan, edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot voidaan antaa teknisen käyttöyhteyden avulla. Siitä poiketen, mitä henkilörekisterilain (471/1987) 16 §:ssä on säädetty, kansaneläkelaitos voi käyttää toimeentulotukea koskevia päätöksiä tehdessään tuen antamista varten tarvittavia tietoja hakijan ja hänen perheensä taloudellisesta asemasta. Tietoja käytettäessä on varmistettava niiden virheettömyys. Tietoja voidaan käyttää vain siinä laajuudessa kuin niitä 56 §:n 1 momentin nojalla tulisi antaa sosiaalihuollon viranomaisille.

#### 22 §

Toimeentulotuen antamista kansaneläkelaitoksessa käsiteltäessä:

1) kansaneläkelaitoksen asiakasta ja hänen holhoojaansa koskee vastaavasti, mitä sosiaalihuoltolain 39 ja 40 §:ssä säädetään sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen holhoojastaan;

2) muutoksenhausta kansaneläkelaitoksen sopimuksen perusteella tekemään päätökseen on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetään muutoksenhausta sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä;

3) kansaneläkelaitokseen sovelletaan tietoja ja selvityksiä annettaessa, mitä sosiaalihuoltolain 56 §:n 1 momentissa säädetään sosiaalihuollon viranomaisista edellyttäen, että tiedot ja selvitykset ovat tarpeen toimeentulotuesta päättämiseksi; sekä

4) sosiaalihuoltolain 57 §:ssä säädetty salassapitovelvollisuus koskee vastaavasti kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevia ja muita sen tehtäviä suorittavia.

Kokeilun toimeenpanosta kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintamenot luetaan sen omiksi menoiksi.

#### 23 §

Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy ilmoittautumisen perusteella kokeiluun osallistuvat kunnat.

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa kunnille ohjeita kokeilun seurannasta.

#### 5 (4) luku

##### Toimeentulotuen takaisinperintä

24—28 (19—23 §) §  
(Kuten StVM:n 19—23 §)

#### 6 (5) luku

##### Erinäiset säännökset

29—32 (24—27 §) §  
(Kuten StVM:n 24—27 §)

#### 33 (28) §

##### Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1998. Toimeentulotukitehtävien siirtoa koskeva 4 luku tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1999 saakka.

(2 ja 3 mom. kuten StVM)

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1997

Hannes Manninen /kesk  
Liisa Hyssälä /kesk

Eero Lämsä /kesk  
Juha Rehula /kesk

## VASTALAUSE 2

**Perustelut**

Koska viime vuosina on monin tavoin leikattu sosiaaliturvaa, en pidä perusteltuna sellaista viimesijaisen sosiaaliturvan tason alentamista, jota hallitus esittää lakiesityksen perusteluissa ja siihen liittyvässä asetusluonnoksessa ja jonka myös valiokunnan enemmistö on omaksunut lähtökohdaksi. Esitetyt huononnukset kohdistuvat huono-osaisiin, joilla on toimeentulovaikkeitä työttömyyden, sairauksien ja erilaisten sosiaalisten ongelmien vuoksi. Toimeentulotuen alentaminen vaikeuttaisi erityisesti pitkäaikaistyöttömien asemaa. Vastoin hallituksen ohjelmaa hallituksen esitys heikentää kaikkein heikko-osaisimpien turvaa.

Esitetty huononnus kohdistuu myös niihin, jotka joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen muissa tulonsiirtojärjestelmissä olevien aukkojen tai hakemusten käsittelyn viivästymisen vuoksi. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita opiskelijat, joilla loma-aikoina ei ole oikeutta opintotukeen, työttömyysturvaan tai asumistukeen ja joiden opintotuen myöntäminen ja maksatus on jo useanakin syksynä viivästynyt.

Myös erilaista pätkä- tai osa-aikatyötä tekevät joutuvat entistä useammin turvautumaan toimeentulotukeen, kun palkka ei nouse edes vähimmäistulon tasolle. Myös näihin ryhmiin toimeentulotuen heikentäminen kohdistuu.

Asumiskustannusten omavastuu toimeentulotuessa sekä esitetty lapsiperheiden perusosan alentaminen leikkaavat toimeentulotukea jopa useilla sadoilla markoilla. Leikkaus alentaa eniten monilapsisten perheiden toimeentulotukea. Leikkaus vaikeuttaa mm. ylivelkaisten perheiden selviytymistä, sillä mahdollisuudet maksaa toimeentulotuella velkoja vähentyvät.

Asumiskustannusten omavastuuta perustellaan sillä, että se kannustaa toimeentulotuen saajia hakeutumaan halvempaan asuntoon. Käytännössä tällaista mahdollisuutta ei monastikaan ole nykyisillä asuntomarkkinoilla. Monet joutuvat asumaan huomattavasti asumistuen normeja kalliimmissa asunnoissa, jolloin toimeentulotuesta juokseviin jokapäiväisiin menoihin jäävä osuus on joka tapauksessa pienempi kuin teo-

reettisissä laskelmissa saatetaan olettaa. Voidaan myös kysyä, onko oikein vaatia esim. pitkäaikaistyöttömien asumistason alentamista. Ahtaampaan asuntoon joutuminen voi pahentaa ongelmien kierrettä. Monissa asiantuntijalauseunoissa on arvioitu, että asumiskustannusten omavastuu lisää vuokratästejä ja häätöjä.

Toimeentulotuen leikkaukseen kytketty yleisen asumistuen laajennus on oikeasuuntainen ratkaisu, mutta se ei mielestäni riitä perusteksi toimeentulotuen leikkaukselle. Toimeentulotuki määrittelee kaikkia kansalaisia koskevan vähimmäistulon ja se koskee myös sellaisia väestöryhmiä, joilla ei ole oikeutta yleiseen asumistukeen. Toimeentulotuesta riippuvaisia ovat usein työkyvyttömät ja vammaiset, joiden "kannustaminen" työn etsintään ei ole edes mahdollista. Asumistuki kohdistuu rajatumpaan väestöryhmään kuin toimeentulotuki. Toimeentulotukeen esitetty leikkaus voi olla monen perheen kohdalla suurempi kuin asumistukeen luvattu parannus.

Toimeentulotuen keskeisistä perusteista tulisi säätää lailla kuten selvitysmies Pertti Arajärvi esitti. Toimeentulotuen normit määrittelevät kansalaisten vähimmäistoimeentulon ja viimesijaisen turvan, joten on perusteltua säätää niistä lailla samalla tavalla kuin sosiaaliturvan taso yleensäkin on määritelty. Se on perusteltua etenkin nyt, kun hallitusmuodon 15 a §:ssä taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta valiokunnan enemmistö on siirtänyt lakiin osan niistä normeista, jotka hallituksen esityksessä oli ajateltu asetuksella säädettäväksi. Kuitenkin mm. indeksitarkistukset on jätetty asetuksella säädettäväksi, mikä merkitsee mielestäni kyseenalaista säädösvallan delegoimista hallitukselle.

Hallitus ja valiokunnan enemmistö esittävät, että työstä ja työvoimapolitiisista toimista kieltäytyviä voidaan rangaista alentamalla toimeentulotukea kahteen kertaan, yhteensä jopa 40 prosenttia, kun aikaisemmin (Vnp 21.12.1995/1676) on määritelty 20 prosentin rangaistus. Koska tällainen kieltäytyminen liittyy usein moniongelmaisuuksiin, en usko, että rangaistusten lisääminen on oikea tapa lähestyä tilannetta. Rangaist-

tukset voivat viedä pohjan työttömän ja sosiaali-  
viranomaisten yhteistyöltä ja siten myös vaikeut-  
taa sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia posi-  
tiivisten ratkaisujen etsinnässä. Sitä paitsi työttö-  
myysturvalainsäädännössä on karenssinormis-  
to, jota hallitus esittää edelleen tiukennettavaksi  
(HE 152/1997 vp ja HE 178/1997 vp). Voi syntyä  
käytäntö, jossa työvoimapoliittisesta toimesta  
kieltäytyminen johtaa jopa kolminkertaiseen  
rangaistukseen. Kyse on samalla työttömien ih-  
misoikeuksista ja oikeusturvasta, jota viran-  
omaisten laaja rangaistusvalta kaventaisi. Mie-  
lestäni 40 prosentin alentamisen mahdollistavas-  
ta muutoksesta pitäisi luopua.

Valiokunnan mietinnössä alentamisen kesto  
on rajoitettu kahteen kuukauteen. Mielestäni  
myös alentamisten lukumäärä vuoden aikana  
tulisi rajoittaa, jolloin kohtuullinen katto voisi  
olla kaksi kertaa vuodessa.

Toimeentulotukea koskevan lainsäädännön  
kehittämisessä tulisi ottaa pohjaksi laajapohjai-  
nen lakialoite 116/1997 vp täydennettynä mm.  
indeksitarkistuksia koskevalla pykälällä. Tällai-  
nen esitys turvaisi toimeentulotuen nykyisen ta-  
son säilymisen. Myöhemmin tulisi harkita toi-  
meentulotuen tason korottamista ja erilaisiin eri-  
tyisongelmiin liittyvän normiston selkeyttämis-  
tä.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

1—6 §. Kuten StVM.

7 §. Kuten LA 116/1997 vp. Perusosaan ei si-  
sälly asumiskustannusten omavastuuta.

8 §. Kuten StVM.

9 §. Kuten LA 116/1997 vp, mutta yksinhuol-  
taja on rinnastettu yksin asuvaan kuten voimassa  
olevassa Vnp:ssä ja StVM:ssä. Toisen ja sitä seu-  
raavien lasten sekä alle 10-vuotiaiden lasten pe-  
rusosaa ei alenneta. Sen sijaan lasten ikäraja on  
nostettu 18 vuoteen kuten StVM:ssä. Lisäksi py-  
kälään on lisätty indeksitarkistukset takaava  
momentti.

10 §. Kuten StVM, mutta 40 prosentin alen-  
nuksen mahdollistava momentti on poistettu.  
Alennus voitaisiin tehdä korkeintaan kaksi ker-  
taa vuodessa.

11—27 §. Kuten StVM 11—27 §.

28 §. Koska esitys ei käytännössä juuri muuta  
voimassa olevia toimeentulotuen normeja, se  
voidaan säätää tulemaan voimaan heti vuoden  
1998 alussa. Indeksitarkistusten lähtökohdaksi  
tulisi ottaa vuoden 1997 kansaneläkeindeksi, jol-  
loin myös toimeentulotuessa palattaisiin nor-  
maalien indeksitarkistusten käytäntöön.

#### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettu-  
na seuraavasti:*

## 1.

### **Laki**

#### **toimeentulotuesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

#### **Yleiset säännökset**

1—5 §  
(Kuten StVM)

#### 2 luku

#### **Toimeentulotuen rakenne ja suuruus**

6 §  
(Kuten StVM)

## 7 §

*Huomioon otettavat menot*

(1 mom kuten StVM)

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. (Poist.)

Lisäosalla katetaan:

1) *asumismenot ja muut asumisesta aiheutuvat menot;*

2) *muut kuin perusosaan sisältyvät välttämättömät terveydenhuoltomenot;*

3) *lasten päivähoitomenot; sekä*

4) *henkilön tahi perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeelliseksi harkitut menot.*

## 8 §

(Kuten StVM)

## 9 §

*Perusosan suuruus*

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on:

1) yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla *perusosan markkamäärä* kansaneläkelaisissa (347/1956) tarkoitetussa ensimmäisessä kuntaryhmässä 2 021 markkaa ja toisessa kuntaryhmässä 1 934 markkaa;

2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitetulla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 85 prosenttia 1 kohdassa tarkoitetusta perusosasta (poist.);

(3 ja 4 kohta kuten StVM)

5) alle 10-vuotiaalla lapsella 66 prosenttia 1 kohdassa tarkoitetusta perusosasta.

(2 mom. kuten StVM)

(3 mom. poist.)

Perusosan markkamäärää tarkistetaan samasta ajankohdasta ja samassa suhteessa kuin täyden kansaneläkkeen määrää.

## 10 §

*Alennettu perusosa*

(1 ja 2 mom. kuten StVM)

(3 mom. poist.)

Edellä 1 (poist.) momentissa tarkoitettu 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 kestoltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieläytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. *Perusosa voidaan alentaa enintään kahdesti vuodessa.*

## 11—13 §

(Kuten StVM)

## 3 luku

**Menettely toimeentulotukiasioissa**

## 14—18 §

(Kuten StVM)

## 4 luku

**Toimeentulotuen takaisinperintä**

## 19—23 §

(Kuten StVM)

## 5 luku

**Erinäiset säännökset**

## 24—27 §

(Kuten StVM)

## 28 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

*Tämän lain 7 §:ssä säädetty perusosan markkamäärä vastaa sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 1997 joulukuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus lasketaan. (Uusi)*  
(3 ja 4 mom. kuten StVM:n 2 ja 3 mom.)

---

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1997

Mikko Kuoppa /va-r

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 31/1997 vp

**Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta**

### *Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle*

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä marraskuuta 1997 hallituksen esityksen 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eija Koivuranta ja ylitarkastaja Pekka Viljanen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettama selvitysmies, valiokuntaneuvos Pentti Arajärvi
  - lakimies Outi Raitoaho, Suomen Kuntaliitto
  - professori Mikael Hidén
  - apulaisprofessori Raija Huhtanen
  - professori Antero Jyränki
  - oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu
  - oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen
  - tutkija Maija Sakslin
  - professori Kaarlo Tuori
  - oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.
- Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö. Toimeentulotuen tavoitteet ja tehtävät, oikeus saada tukea ja tuen myöntämismenettely sekä tuen rakenne on tarkoitus pitää pääasiallisesti ennallaan. Toimeentulotuen perusosan suuruudesta säädettäisiin asetuksella. Lasten perusosaa alennettaisiin. Toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin sisällytettäisiin osa asumismenoista.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.3.1998.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisperusteluissa käsitellään hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin säätämishistoriaa ja merkitystä. Perusteluissa katsotaan, että toimeentulotuen perusosan nykyiseen tasoon ja sisältöön ehdotetut muutokset ovat siinä määrin vähäisiä, että ns. eksistenssiniminin ei muutosten jälkeenkään voida katsoa olevan uhattuna. Perusteluissa arvioidaan myös toimeentulotuki-

lakiehdotuksen 9 ja 10 §:ää. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait eivät loukkaa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon eivätkä hallitusmuodon 5 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta

ja ne voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentista*

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Muista taloudellisista ja sosiaalisista oikeuksista koskevista perusoikeussäännöksistä poiketen tämä säännös on laadittu yksilöllisen oikeuden muotoon. Tämä perusoikeus koskee kaikkia ja on ehdoton.

Säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli ns. eksistenssiminimi (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos ”henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä” (em. HE s. 69/II). Tällainen muu toimeentulolähde on muilta henkilöiltä, esimerkiksi aviopuolisolta tai vanhemmilta saatava toimeentulo.

Perustuslakivaliokunta luonnehti perusoikeusuudistuksen yhteydessä 15 a §:n 1 momentin sisältämää oikeutta jokaiselle kuuluvaksi subjektiiviseksi oikeudeksi. Valiokunta totesi lisäksi, että oikeuden järjestämiseen ”tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka nykyiseen tapaan sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista” (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin luonteeseen subjektiivisena oikeutena liittyy se, että yksilö voi vedota suoraan tähän säännökseen. Kyseinen perustuslainkohta on siten välittömästi sovellettavaa oikeutta.

#### *Toimeentulotuen yhteys hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin*

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä koskee sosiaalihuoltolain mukainen toimeentulotuki, minkä lisäksi niitä turvaavat myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (em. HE s. 69/II). Nykyistä ja esityksessä nyt ehdotettua toimeentulotukea voidaan valiokunnan käsityksen mukaan käytännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina.

Toimeentulotuki ja hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Vaikka toimeentulotuella on tärkeä merkitys ihmisarvoisen elämän turvaamisessa, näitä kahta elementtiä ei kuitenkaan voida samaistaa. Teoreettisella tasolla on todettavissa, että koska hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti on suoraan sovellettavaa oikeutta, sen mukainen oikeus on turvattava, vaikka toimeentulotukijärjestelmä lakkautettaisiin kokonaan tai osaksi.

Toisaalta toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taattu oikeus. Perusoikeusuudistuksen esitöiden valossa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole ollut tarkoitus kattaa 15 a §:n 2 momentissa mainittuja tilanteita. Käytännössä kuitenkin toimeentulotukea on jatkuvasti jouduttu myöntämään perusosalla katettaviin me-

noihin täydentämään jälkimmäisen perustuslainkohdan mukaista turvaa. Jopa kolme neljäsosaa toimeentulotukitapauksista on sellaisia, joille tuki on tarpeen työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella myönnettävän sosiaaliturvan riittämättömyyden vuoksi. Toimeentulotuen perusosa on nykyisin ja myös ehdotuksen mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen nykyistä tasoa ei toisin sanoen pidä ymmärtää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistaksoksi.

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa julkiselle valalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää toimeentulotukijärjestelmää (tai vastaavaa järjestelmää) koskeva lainsäädäntö sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. Koska toimeentulotukijärjestelmän rinnalle ei nyt ehdoteta korvaavia järjestelyjä, seuraa mainituista perustuslainkohdista vaatimus esityksessä ehdotetun toimeentulotukijärjestelmän riittävästä kattavuudesta suhteessa perusoikeussäännökseen ja toimeentulotukisäännösten täsmällisyydestä. Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin välittömällä soveltamisella voi siten olla merkitystä vain poikkeuksellisesti.

#### *Lailla säättämisen vaatimus*

Toimeentulotuesta on nykyisin säädetty sosiaalihuoltolaissa vain järjestelmän yleisten perusteiden osalta. Sääntely on olennaisesti toteutettu valtioneuvoston päätöksellä. Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on nostaa asioiden sääntelyä lain tasolle. Tämä pyrkimys on sinänsä sopusoinnussa sen perusoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluvan periaatteen kanssa, että perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä seikoista on säädettävä lailla. Tämän periaatteen mukaisesti perusoikeusuudistuksen yhteydessä asetettiin lähtökohdaksi, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätä-

mään lakiin ja että on kiellettyä delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle (em. PeVM s. 5/I).

Toimeentulotukeen oikeutetuista on lakiehdotuksen 2 §:ssä riittävän täsmälliset säännökset. Sama koskee 12 ja 13 §:n säännöksiä (3 §:ään verrattuna) toimeentulotuen määräytymiseen vaikuttavista tuloista ja varoista. Myös perusosan alentamista koskeva 10 § täyttää lailla säätämistä koskevat vaatimukset.

Lakiehdotuksen mukaan merkittävä osa erityisesti toimeentulotuen suuruuden perusteista jäisi kuitenkin säädettäväksi asetuksella. Toimeentulon perusosan suuruudesta säädetään 9 §:n perusteella asetuksella. Asetuksella voidaan saman lainkohdan nojalla säätää myös erinäisten seikkojen vaikutuksesta perusosan suuruuteen. Lisäksi 7 §:n 2 momentin mukaan asetuksella säädetään, suuriko osa asumismenoista on katettava perusosalla. Toimeentulotuen lisäosa määräytyy 7 §:n 3 momentin johdosta käytännössä asetuksen perusteella.

Lakiehdotuksen 9 § on valtuutussäännöksenä täsmällisempi kuin sosiaalihuoltolain tässä suhteessa hyvin avoin 30 §. Ehdotuksessa on pyritty yksityiskohtaisuuteen, ja siihen sisältyy valtuuden rajoituksena hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta tärkeä viittaus ”välttämättömän toimeentulon turvaamiseen”. Näistä seikoista huolimatta toimeentulotuen perusosan suuruuden sääntelyn delegoimista asetuksen tasoon on pidettävä lailla säätämisen vaatimuksen vastaisena. Sama koskee pykälän loppuosan delegointia siitä, miten eri tekijöiden vaikutus perusosan suuruuteen otetaan huomioon. Erityisesti perhesuhteita ja perheen ikärakennetta koskeva delegointi on merkittävä, sillä erilaisten lapsiperheiden aseman sääntely jäisi kokonaan asetuksen tasoon. Lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 2 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin valtuutusosa koskee asumismenojen sisällyttämistä toimeentulotuen perusosaan. Asumismenot ovat sellaisia menoja, jotka kytkeytyvät kiinteästi hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin. Siksi on

valiokunnan käsityksen mukaan lailla säättämisen vaatimuksen mukaista, että myös tästä säädetään laissa. Lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos asetusluonnoksen 1 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentti valtuuttaa säättämään asetuksella toimeentulotuen lisäosalla katettavista menoista. Nämä menot ovat valiokunnan mielestä yleensä sellaisia, että ne eivät kuulu hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin tarkoittamaan oikeuteen. Yksittäistapauksesta riippuen ne tosin voivat poikkeuksellisesti olla merkityksellisiä myös tältä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan siitä vaatimuksesta, että perusoikeuksien käyttämiselle keskeisistä seikoista säädetään lailla, ei aiheudu välttämätöntä estettä kyseiselle delegoinnille. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että delegointisäännöstä täydennetään pääpiirteisin luonnehdinnoin siitä, minkälaisiin menoihin lisäosa olisi käytettävissä.

#### *Toimeentulotuen perusosan alentaminen*

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia. Alentamisen edellytyksenä on, että tuen saaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä taikka on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei tätä ole voitu hänelle tarjota. Pykälän 2 momentin nojalla toistuva kieltäytyminen tai laiminlyönti voi johtaa enintään 40 prosentin suuruiseen alentamiseen. Tässä tapauksessa vaaditaan vielä, että kysymyksessä on sellainen työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide, jolla henkilö voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Kummassakin tapauksessa lisäedellytyksenä on, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana.

Näiden säännösten tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tällainen tarkoituksena on sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Tavoite on myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun erityisesti otetaan huomioon hallitusmuodon 15 §:n 2 momentti, joka koskee

julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Kun ehdotusta arvioidaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta, on merkittävintä, että tässä säännöksessä kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitettua turvaa. Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen esityksessä ehdotettujen perusteiden täytyessä ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että toimeentulotuen perusosalla kateetaan osaksi sellaisia menoja, jotka eivät kuulu kyseisen perusoikeuden mukaiseen välttämättömään toimeentuloon.

Lain 10 §:ää sovellettaessa on varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin vastaisia tilanteita. Tältä kannalta voidaan viitata ehdotettuihin säännöksiin, joiden mukaan perusosan suuruutta ei saa alentaa, jos se olisi kohtuutonta. Kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Siksi perusosan suuruutta ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Valiokunnan mielestä tätä tarkoittava nimenomainen maininta on lisättävä 10 §:n kohtuuttomuuslausekkeisiin esimerkiksi seuraavasti: "... eikä alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa."

Lakiehdotuksen 10 §:ssä käytetään käsitettä "työvoimapolitiittinen toimenpide". Pykälän perustelujen mukaan toimenpiteen tulee olla konkreettinen ja riittävän pitkä ja sen tulee tarjota kyseisenä aikana välttämätön toimeentulo. Mainittu käsite on valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa perusoikeusyhteydessä käytettäväksi liian täsmennyttömä. Valiokunta pitääkin valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä

täsmentää käsitettä itse laissa ainakin niin, että tekstistä ilmenee toimenpiteen ajallinen riittävyys ja sen välttämätöntä toimeentuloa turvaava luonne (vrt. PeVL 25/1997 vp).

Valiokunta kiinnittää 10 §:n soveltamistilanteita varten huomiota siihen, että tarkoitetulla kieltäytymisellä tai laiminlyönnillä ei voi olla ajallisesti rajoittamatonta merkitystä pykälän soveltamisessa. Lakiehdotusta on täydennettävä tältä osin.

#### *Toimeentulotuen suuruus*

Perustelujen mukaan esityksen vaikutukset kotitalouksiin muodostuvat useista eri tukijärjestelmiä koskevista tekijöistä. Kokonaistuen arvioidaan monissa tapauksissa lisääntyvän. Toisaalta toimeentulotuen perusosan supistukset ja uusi asumismenojen omavastuuosuus merkitsevät valtaosalle toimeentulotuen saajia tuen tason vähäistä alenemista. Perusosan supistuksista merkittävimmit koskevat lasten perusosaa. Supistukset kohdistuvat erityisen ongelmallisina monilapsisiin perheisiin. Eri etuuksista yhteensä koostuvan tuen taso alenee niissä kotitalouksissa, jotka ensisijaisten etuuksien kohoamisen jälkeenkin ovat toimeentulotuen piirissä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on oleellista, että toimeentulotukijärjestelmän avulla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin

hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taattu oikeus. Esityksen liitteenä olevan asetuksen mukainen toimeentulotuen suuruus on valiokunnan käsityksen mukaan sopuinnassa perustuslain kanssa. Toimeentulotukijärjestelmän tarkoitutunlaisen kaksinaisluonteen voisi ilmaista ehdotettua selkeämmin lain 1 §:n 1 momentissa. Siitä voitaisiin poistaa sana ”välttämätön” ja lisätä momentin loppuun seuraavanlainen uusi virke: ”Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo.”

Toimeentulotuen uutta asumismenojen omavastuuosuutta perustellaan asumistuen parantamisella. Tämä edellyttää, että nuo parannukset tulevat voimaan ennen kuin tässä laissa ehdotetut säännökset.

#### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 7 §:n 2 momentista ja 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
 vpj. Johannes Koskinen /sd  
 jäs. Esko Helle /vas  
 Gunnar Jansson /r  
 Anneli Jäätteenmäki /kesk  
 Marjut Kaarilahti /kok  
 Valto Koski /sd (osittain)  
 Heikki Koskinen /kok  
 Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok (osittain)  
 Johannes Leppänen /kesk  
 Jukka Mikkola /sd (osittain)  
 Riitta Prusti /sd  
 Veijo Puhjo /va-r  
 Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
 vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl (osittain)  
 Vuokko Rehn /kesk (osittain).

