Neuvotteleva virkamies Anu Kangasjärvi
Ylimatemaatikko Tapio Isolankila
Erityisasiantuntija Ritva Liukonen

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine (HE 116/2025 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista vastinetta työelämä ja tasa-arvovaliokunnan lausunnosta 11/2025 sekä asiantuntijalausunnoista, joita on toimitettu valiokuntaan liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025 vp). Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, ettei ole pystynyt vastineen toimittamiselle varatussa ajassa arvioimaan kaikkia lausunnoissa olevaa, esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausumaa 1. lakiehdotuksen 18 g §:n 2 momentin osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa lausunnoista esiin vain joitain keskeisiksi katsomiaan asioita ja lausuu niiden osalta seuraavaa.

Perusosan alentamisen yhteys sosiaalihuoltoon

Useissa lausunnoista esitetään näkemyksiä siitä, että perusosan alentamisen yhteyttä sosiaalihuoltoon tulisi ehdotetusta lisätä. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen lausunnon mukaan perusosan alentamiseen liittyvään sääntelyyn tulisi yhdistää velvoite huoli-ilmoituksen tekemiseen ennen perusosan alentamista sekä velvoite kiireellisen arvion tekemiseen hyvinvointialueen sosiaalihuollossa. Lausunnossa katsotaan, että laissa tulisi säätää riittävällä tarkkuudella millaisissa tilanteissa Kansaneläkelaitoksen työntekijöille syntyy velvollisuus joko huoli-ilmoituksen tekemiseen taikka asiakkaan ohjaamiseen sosiaalitoimeen. Kansaneläkelaitoksen lausunnossa katsotaan, että sosiaalihuollolla tulisi olla oma-aloitteisesti oikeus tarvittaessa antaa lausuntonsa perusosan alentamisen harkintaan ja että myös ohjaamoissa ja etsivässä nuorisotyössä työskentelevien mahdolliset lausunnot olisivat hyödyllisiä alentamisharkinnassa. Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus katsoo, että lausunto tulisi ensisijaisesti pyytää aina tarvittaessa ja velvoite tulisi siten kirjata laintasolle. Hyvilin lausunnossa katsotaan, että nyt perusosan alentamisharkintaa koskevissa perusteluissa ehdotettu lausunnon pyytäminen sosiaalihuollolta on uusi tehtävä hyvinvointialueille, joka tulisi korvata hyvinvointialueille täysimääräisesti. Ehdotuksen osalta tulisi arvioida sen vaatimat resurssit.

Nyt käsiteltävänä olevan toimeentulotukilain uudistamista koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä arvioitiin mahdollisuutta lisätä toimeentulotuesta annettuun lakiin (jäljempänä toimeentulotukilaki) Kansaneläkelaitoksen työntekijöille erityinen velvollisuus sosiaalihuoltolain mukaisen huoli-ilmoituksen tekoon. Sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaan mm. 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. Lisäksi jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäännösten estämättä viipymättä. Laissa ei tarkemmin säädetä niistä tarkoista tilanteista, joissa nämä ilmoitusvelvollisuudet realisoituvat, sillä asiakkaiden elämäntilanteet ja niissä selviämisen mahdollisuudet ovat aina yksilöllisiä. Ei siis katsottu mahdolliseksi ohjata sosiaalihuoltolain tulkintaa toimeentulotukilailla esimerkiksi siihen, että aina perusosan alentamisen kestettyä tietyn aikaa, tulisi tämä yhteydenotto tehdä. Perusosan alentamisen kohtuullisuuden arvioinnissa sen kestolle on annettava merkitystä suhteessa henkilön muuhun elämäntilanteeseen, mutta ei ole mahdollista arvioida etukäteen, miten pitkä kesto kenenkin kohdalla voisi muuttaa alentamisen kohtuuttomaksi.

Hyvinvointialueella on voimassa olevan toimeentulotukilain 15 §:n nojalla mahdollisuus antaa oma-aloitteisesti asiakkaastaan lausunto Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten. Sosiaali-

huollon tulee kuulla asiakasta ennen lausunnon antamista sekä informoida häntä lausunnon sisältämistä tiedoista ja lausunnon tarkoituksesta. Lausunto voi koskea esimerkiksi juuri asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavia tekijöitä. Tähän ei ehdoteta nyt muutosta. Kansaneläkelaitoksella on toimeentulotukilain 18 a §:n nojalla oikeus saada hyvinvointialueen sosiaalihuollon viranomaiselta pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä maksutta käsiteltävänään olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät sosiaalihuollon viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset. Tähänkään oikeuteen pyytää tietoja ei ehdoteta muutosta. Täten on pidetty mahdollisena, että Kansaneläkelaitos voisi pyytää hyvinvointialueelta tietoja perusosan alentamisharkintaa varten ja hyvinvointialueella olisi mahdollisuus tuo tieto antaa joko pyynnön perusteella tai oma-aloitteisesti. Esityksen perusteluissa todetaan, että lausuntoa ei pyydettäisi rutiininomaisesti vaan ainoastaan silloin, kun sille katsottaisiin olevan erityistä tarvetta. Täten tehtävää ei voisi pitää sisällöllisesti uutena hyvinvointialueelle. Pykäläehdotuksen perusteluissa on myös todettu, että kynnystä Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyölle haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusosan alentamisen tilanteissa tulisi pitää matalana. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunnan ministeriölle toimittamista lausunnoista ilmene sellaista, mikä aiheuttaisi tarvetta muuttaa esityksen ratkaisua tältä osin.

Työkyvyn haasteita omaavien velvollisuus ilmoittautua kokoaikatyön hakijoiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että monien pitkäaikaistyöttömien tosiasialliset työllistymisen esteet liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Näiden asiakasryhmien ongelmia ei yleensä pystytä ratkaisemaan työllisyyspalveluissa, vaan ensisijaisesti hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lausunnossa korostetaan eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitystä, ja katsotaan, että työllistymisen edistämiseksi tarvitaan vahvoja monialaisia palveluja. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiakkaiden palveluiden saatavuuden turvaamiseksi tarkastellaan mahdollisuutta asettaa hyvinvointialueille työllistymisen edistämiseen liittyviä kannusteita. Lausunnon mukaan tilanne, jossa kunnilla on vastuu etuuksien rahoituksesta ja työllisyyden edistämisestä, mutta asiakkaat eivät saa ensisijaisen palvelutarpeensa mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluita hyvinvointialueilta, ei ole kestävä.

Myös monissa muissa lausunnoissa esitetään huolta osatyökykyisten tai työkyvyttömien tilanteesta suhteessa kokoaikatyön hakemiseen.

Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi on myös sellaisilla työttömillä henkilöillä, joiden työkyvyssä on haasteita. Mikäli henkilö ei ole oikeutettu työkyvyttömyyden tai sairauden johdosta maksettaviin etuuksiin, hänelle oikea etuus useimmiten onkin työttömyysturva. Toimeentulotukea ei ole tarkoitettu kenenkään pitkäaikaiseksi pääasialliseksi tukimuodoksi, joten joku ensisijainen etuus tulisi kaikissa tilanteissa pyrkiä löytämään. Työnhakijan tosiasiallinen työkyky otetaan työvoimapalveluissa huomioon ja hänelle tarjottavat palvelut ja toisaalta myös velvoitteet sovitetaan olemassa olevaan työkykyyn. TYM-palvelumalli mahdollistaa sen, että jo työttömyyden alkuvaiheessa voidaan tarjota asiakkaalle monialaisia palveluita, mikäli niiden tarve tunnistetaan työvoimapalveluissa. Tällöin työvoimapalveluihin voidaan linkittää myös asiakkaan tarvitsemia sosiaali- ja terveyspalveluita tai Kelan kuntoutuspalveluita. Toimeentulotukiuudistuksen yhteydessä ei tarkasteltu hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyviä kysymyksiä, joihin työllistymisen edistämisen kannusteiden luominen liittyisi. Esityksessä tuodaan kuitenkin esiin, että muutos voisi kasvattaa sosiaali- että terveydenhuollon palvelujen tarvetta liittyen erityisesti henkilöiden työ- ja toimintakyvyn arviointiin sekä heidän työllistymisensä tueksi. Työkyvyn arviointi edellyttää usein terveydenhuollon arviointia ja lääkärinlausuntoja. Lisäksi voitaisiin joutua hankkimaan erikoislääkärikonsultointia tilanteissa, joissa henkilöllä olisi esimerkiksi neurologisia ongelmia toimintakyvyssään. Sosiaalipalvelujen osalta muutos voisi edistää hakeutumista esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan ja muihin työllistymistä edistäviin sosiaalipalveluihin.

Neuvotteleva virkamies Anu Kangasjärvi
Ylimatemaatikko Tapio Isolankila
Erityisasiantuntija Ritva Liukonen

Sinänsä työvoima- ja sosiaalipalveluihin osallistumisen kannustumia parannetaan, mutta kyse on kuitenkin väestössä jo olemassa olevasta palvelutarpeesta. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunnan ministeriölle toimittamista lausunnoista ilmene sellaista, mikä aiheuttaisi tarvetta muuttaa esityksen ratkaisua tältä osin.

Perusosan alentamisen kesto

Hyvilin lausunnon mukaan perusosan alentamisen tulisi lakata myös silloin, kun henkilö on korjannut työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen moitittavan menettelynsä. Tällaisina tilanteina nähdään lausunnossa tilanteet, joissa henkilö on korjannut työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen moitittavan menettelynsä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentin mukaan tilanteissa, joissa työttömyysetuutta ei makseta 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista syistä toistaiseksi, toimeentulotuen perusosan suuruuden alentaminen jatkuisi kuusi kuukautta. Perusosan alentaminen lakkaisi tällöin kuitenkin aikaisemmin, jos henkilön työttömyysetuusoikeus palautuu aikaisemmin tai häntä ei ole enää pidettävä työttömänä, kestäen kuitenkin vähintään kaksi kuukautta. Säännösehdotuksen perusteluissa tarkennetaan, että se, ettei henkilöä olisi enää pidettävä työttömänä, voisi johtua esimerkiksi siitä, että hän alkaisi työskennellä ansiotyössä tai hän siirtyisi työkyvyttömyysetuudelle. Pelkästään se, että henkilö itse katkaisisi työnhakunsa työvoimaviranomaisessa, ei osoittaisi sitä, etteikö henkilöä olisi edelleen pidettävä työttömänä.

Esityksen valmistelussa on arvioitu, että perusosan alentamisen katkaisevat tilanteet tulisi lain tasolle säätää sellaisiksi, joiden osalta ei jäisi tulkinnanvaraa ja että olisi selvää, miten Kansaneläkelaitos voisi perustoimeentulotuen toimeenpanijana saada tiedon tilanteesta, jolloin alentamisen edellytykset eivät enää olisi voimassa. Työttömyysetuuden palautumisen tilanteista Kansaneläkelaitos voisi saada tiedon työvoimaviranomaisen antamasta työvoimapoliittisesta lausunnosta. Myös sen, ettei henkilö ole enää työtön, on tilanne, jonka toimeentulotuen saaja voi selkeästi osoittaa esimerkiksi työsopimuksesta. Muiden työntekijän mahdollisesti tekemien, aikaisempaa moitittavaa menettelyään parantavien toimien osalta valmistelussa arvioitiin epäselväksi, milloin henkilön toimenpiteet riittäisivät osoittamaan, että hän ei enää jatka moitittavaa menettelyään, ja miten Kela saisi niistä tiedon tai missä määrin tuensaajan oma ilmoitus toimistaan olisi mahdollisesti riittävä tieto alentamisen lakkauttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunnan ministeriölle toimittamista lausunnoista ilmene sellaista, mikä aiheuttaisi tarvetta muuttaa esityksen ratkaisua tältä osin.

Terveydenhuoltomenojen rajaamista koskeva ehdotus

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen lausunnossa ehdotetaan, että 1. lakiehdotuksen 7 b §:n 2 momenttiin lisättäisiin vaatimus siitä, että Kansaneläkelaitoksen tulisi perusosaan sisältyvien terveydenhuoltomenojen tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan konsultoida Kelan asiantuntijalääkäriä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei olisi muuttaa 7 b §:n 2 momenttia koskevan lakiehdotuksen osalta sitä voimassa olevaa soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan Kansaneläkelaitos arvioi perustoimeentulotuen osalta yksittäistapauksessa terveydenhuoltomenojen tarpeellisuuden. Tarpeellisuusarvioinnissa voidaan perustelujen mukaan käyttää apuna Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäreitä ja muuta asiantuntemusta. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei asiassa ole tarpeen säätää lain tasolla.

Neuvotteleva virkamies Anu Kangasjärvi
Ylimatemaatikko Tapio Isolankila
Erityisasiantuntija Ritva Liukonen

Yhteisvaikutusten arviointi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon jätetyssä mielipiteessä todetaan, että hallitus on antanut tämän lakiesityksen lisäksi eduskunnalle tehtäväksi yhteensovittaa yleistukea (HE 112/2025 vp), kuntouttavaa työtoimintaa (HE 109/2025 vp) sekä työnhakijan palveluprosessia ja työnvälityspalveluiden kehittämisen lakiesitykset (HE 108/2025 vp). Käsittelyssä on suuri kokonaisuus, joiden yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu käytännössä laisinkaan. Mielipiteessä todetaan, että erityisesti esitysten vaikutuksia työttömyysturvan ja toimeentulotuen seuraamusjärjestelmien kiristämisten osalta tulee vielä tarkastella kriittisesti. Mielipiteessä arvioidaan, että näistä seuraa yhä useammin tuplarangaistus eli työttömyysturvan karenssi ja perustoimeentulotuen alentaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa laadittuun kolmen (HE 112/2025 vp, HE 108/2025 vp ja HE 116/2025 vp, esitys kuntouttavasta työtoiminnasta HE 109/2025 vp ei sisälly arvioon) esityksen yhteisvaikutusarviointiin, jonka sivulla 32 on kuvattu laskentaesimerkki työttömyysturvan sanktioiden ja toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteisvaikutusta. Toimeentulotuen saajan käytettävissä olevat tulot laskevat sanktiotilanteessa perusosan alentamisen suuruuden verran.

Yhteysvaikutusarvioinnissa todetaan, että kolmen esityksen yhteisvaikutuksena oikeutta sosiaaliturvaan heikentäisivät vain toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poisto ja perusosaan esitetty tasomuutos. Muilta osin työttömät ja työvoimaviranomaiseen työnhakijaksi ohjattavat toimeentulotukea hakevat henkilöt voisivat omalla menettelyllään toimia siten, etteivät he menettäisi oikeuttaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotuen määrää ei alennettaisi. Sellaisia uusia työnhakijoita, joille muutosten yhteisvaikutuksena asetettaisiin työssäolovelvoite ja jotka olisivat toimeentulotukeen liittyvän perusosan alentamisen harkinnan piirissä, arvioidaan olevan vuosittain noin 4 200. Esitysten yhteisvaikutuksena lisääntyvien toimeentulotuen perusosan alentamisten arvioidaan alentavan toimeentulotuen menoja noin viidellä miljoonalla eurolla vuodessa. Lisäksi yhteisvaikutuksen arvioidaan hieman vahvistavan uudistusten itsenäisiä työllisyysvaikutuksia.