

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan sosiaalihuoltolakiin lisättäväksi väliaikaisesti säännökset toimeentulotukitehtävien siirtoa koskevasta kokeilusta. Tarkoitus on, että eräissä kunnissa osa toimeentulotuen myöntämisestä ja takaisinperintää koskevista tehtävistä voitaisiin siirtää määrä-

ajaksi kansaneläkelaitokselle. Tehtävien siirrosta sopisivat tarkemmin kunta ja kansaneläkelaitos. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuoden 1993 alussa ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 1994.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, jota koskevat säännökset sisältyvät sosiaalihuoltolakiin (710/82). Valtioneuvosto on sosiaalihuoltolain nojalla vahvistanut yleiset perusteet, joiden mukaan toimeentulotuki määrätään. Tuen suuruus määrätään toimeentulotukeen oikeuttavien menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksen perusteella. Toimeentulotukeen oikeuttaviin menoihin kuuluvat perusosaan luettavat menot sekä tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat muut menot. Toimeentulotukea myönnettiin vuonna 1991 arviolta 400 000 henkilölle ja sen kustannukset olivat noin 1,5 miljardia markkaa.

Kunnan on sosiaalihuoltoon kuuluvana tehtävänä huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Näistä toimeenpanotehtävistä huolehtii vuoden 1993 alusta voimaan tulevien säännösten mukaan kunnassa sen määräämä monijäseninen toimielin, esimerkiksi sosiaalilautakunta. Toimielimen päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää, kuten nykyisinkin, toimielimen alaisille viranhaltijoille. Käytännössä viranhaltijat tekevät nykyisin miltei kaikki toimeentulotukipäätökset. Viranhaltijan tekemään päätökseen ei saa välittämällä hakea muutosta, mutta päätökseen

tyytymättömällä on oikeus saada asia kyseisen toimielimen käsiteltäväksi.

Toimeentulotuen myöntämisestä aiheutuvat menot kuuluvat vuoden 1993 alusta uudistetun sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/92) mukaisen valtionosuusjärjestelmän piiriin.

2. Esityksen tavoitteet ja sisältö

Pääministeri Esko Ahon hallitusohjelmassa on todettu, että perustoimeentulojärjestelmiä yksinkertaistetaan ja selvitetään etuuksien maksatuksen siirtäminen niin sanotun yhden luukun periaatteen mukaisesti kansaneläkelaitokselle. Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksen yleisperusteluissa on todettu, että sosiaaliturvahallinnon yksinkertaistamiseksi, palvelujen saatavuuden parantamiseksi ja kansalaisten oikeusturvan varmistamiseksi lasten kotihoidon tuen, lapsilisien, äitiysavustusten, opintotuen, asumistuen, sotilasavustusten, elatustuen ja soveltuvin osin toimeentulotuen maksatus ja toimeenpano valmistellaan siirrettäväksi kansaneläkelaitokselle.

Toimeentuloturvajärjestelmä on hajanainen ja eri etuuksien vähimmäistasot poikkeavat toisistaan. Etenkin työttömyys- ja sairausturvan vähimmäispäivärahan saaja saattaa joutua

etuuden riittämättömyyden vuoksi hakemaan toimeentulotukea sosiaalitoimistosta. Toimeentulotuen tarvetta esiintyy myös tilanteissa, joissa päätös ensisijaisen sosiaaliturvan myöntämisestä viivästyy.

Esityksessä ehdotetaan järjestettäväksi kokeilu, jossa henkilö voisi kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa asioidessaan hakea samalla käynnillä toimeentulotukea ja jossa kansaneläkelaitos tällöin voisi kunnan kanssa sovituksella laajuudessa päättää toimeentulotuen myöntämisestä ja mahdollisesta takaisin perinnästä. Samalla säädettäisiin kunnalle ja kansaneläkelaitokselle oikeus saada toisiltaan tietoja toimeentulotukea koskevistä päätöksistä siinä määrin kuin se tehtävien hoidon kannalta on tarpeen. Kokeilu toteutettaisiin noin 20 kunnassa. Kokeilun tavoitteena on palvelun parantaminen siten, että tarve asioida perusturvan saamiseksi useammassa viranomaisessa vähenisi. Tavoitteena on myös mahdollistaa kunnan työvoiman nykyistä järkevämpi käyttö. Toimeentulotukihakemusten käsittelystä vapautuisi voimavaroja niiden henkilöiden tai perheiden tukemiseen, jotka tarvitsevat sosiaalityötä.

Vain kokeiluin voidaan selvittää, miltä osin toimeentulotuen myöntäminen soveltuu siirrettäväksi kansaneläkelaitokselle. Kokeilun tuloksena saadaan myös tiedot tehtävien siirron vaikutuksista toimeentulotuen hakijamääriin ja kustannuksiin.

Kokeilun täsmällinen laajuus kussakin kokeilukunnassa määräytyisi kunnan ja kansaneläkelaitoksen välisellä sopimuksella. Lähtökohta on, että kokeilussa kansaneläkelaitoksen toimihenkilöt myöntäisivät toimeentulotukea perusosan lisäksi esimerkiksi asumis- ja terveydenhuoltomenoihin. Silloin, kun toimeentulotuen myöntäminen vaatii erityistä harkintaa tai kun siihen liittyy sosiaalityön tarvetta, toimeentulotuen myöntäisi edelleen kunta.

3. Asian valmistelu

Lappeenrannassa kokeiltiin vuoden 1990 maaliskuun alusta vuoden 1991 helmikuun loppuun toimeentulotukiasioiden käsittelyä siten, että sosiaali- ja terveysturvan työntekijä myönsi tarvittaessa toimeentulotukea kansaneläkelaitoksen tiloissa. Maaliskuusta 1991 alkaen kokeiltu toimintamalli vakiinnutettiin Lappeenrannassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön 15 päivänä tammikuuta 1992 asettama tehtäviensuoritustoimikunta on kysynyt kuntien ja kansaneläkelaitosten paikallistoimistojen kiinnostusta osallistua toimeentulotukea koskevaan kokeiluun. Yhteensä 16 kunnassa molemmat tahot ilmoittivat halukkuudestaan ja kokeilun valmistelu on aloitettu. Marraskuussa 1992 kahdeksassa kunnassa on meneillään kokeilu viranomaisten yhteistyöstä Lappeenrannan toimintamallin mukaisesti. Lakiehdotus on valmisteltu tehtäviensuoritustoimikunnassa, jossa ovat edustettuina muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö, kuntien keskusjärjestöt ja kansaneläkelaitos.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Kunta vastaa myös kokeilun aikana toimeentulotuen kustannuksista. Kunnalle suoritetaan vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus, joka vuodesta 1993 lukien määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Kansaneläkelaitos vastaa ehdotetun kokeilun toimeenpanosta sille aiheutuvista toimintamenoista, mutta ei osallistu varsinaiseen toimeentulotuen rahoitukseen. Kokeilusta ei aiheudu välittömiä lisäkustannuksia valtiolle.

Tutkimukset osoittavat, että monet toimeentulotukeen oikeutetut henkilöt tai perheet eivät hae etuutta. Koska toimeentulotuen hakemisen kynnys saattaa olla kansaneläkelaitoksella alhaisempi kuin sosiaalitoimistossa, kokeilu lisää todennäköisesti jossain määrin tuen hakijoiden määrää ja kuntien kustannuksia kokeilupaikkakunnilla. Kokeilu on tarkoitus toteuttaa noin 20 kunnassa ja niissäkin vain osa toimeentulotuesta myönnettäisiin kansaneläkelaitoksen kautta.

Niin kauan kuin työttömyystilanne on vaikea, toimeentulotukimenot todennäköisesti kasvavat koko maassa ja myös kokeilukunnissa tuen myöntämismenettelystä riippumatta.

Tehtävien siirto myös vähentää menoja, jos toimeentulotuen takaisinperintä kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista tehostuu. Lisäksi jos kokeilun tuloksena sosiaalityön voimavarat saadaan tehokkaampaan käyttöön, voidaan sosiaalityön avulla vähentää asiakkaiden toimeentulotuen tarvetta ja laitoshuollon kustannuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

3 a luku. Toimeentulokitehtävien siirtoa koskeva kokeilu

Yleistä. Kokeilua koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi sosiaalihuoltolakiin väliaikaisesti lisättävään 3 a lukuun.

38 a §. Pykälän 1 momentissa on kokeilua koskeva yleissäännös.

Pykälän 2 momentin säännöksellä annetaan kokeiluun osallistuvalla kunnalle ja kansaneläkelaitokselle oikeus sopia siitä, että kansaneläkelaitos määräajan huolehtii osasta kunnalle kuuluvista toimeentulotuen antamista koskevista tehtävistä. Tuen antamisella tarkoitetaan toimeentulotuen myöntämistä ja takaisinperintää. Tarkoitus on, että sopimuksen perusteella kansaneläkelaitokselle syntyy kunnan kanssa rinnakkainen toimivalta rajattujen toimeentulotukea koskevien tehtävien hoitamiseen.

38 b §. Pykälässä säädetään kunnan ja kansaneläkelaitoksen välisen sopimuksen vähimmäissääntöistä. Sopimuksen keskeisin kohta on se, missä laajuudessa ja miten pitkäksi ajaksi toimeentulotuen myöntämistä ja takaisinperimistä koskevia asioita siirretään. Siirto voisi koskea esimerkiksi tiettyjä asiakasryhmiä tai tiettyjen menojen perusteella maksettavaa tukea. Kokeilu voitaisiin rajata myös tietyille kunnan osa-alueelle. Kokeilun kesto olisi enintään lain väliaikaisen muutoksen voimassaoloaika.

Sopimuksessa tulee sopia järjestelystä tiedotamisesta kunnan asukkaille ja kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevien koulutuksesta toimeentulotukea koskevissa asioissa. Näiden sopimusmääräysten tarkoitus on varmistaa asiakkaiden oikeusturvaa kokeilun yhteydessä.

Sopimuksessa tulee olla määräykset kunnan ja kansaneläkelaitoksen toimeentulotuen myöntämistä ja takaisinperimistä koskevien tietojen käytöstä kokeilun aikana. Käytöstä voidaan sopia vain henkilörekisterilain (471/87) ja ehdotetun 38 c §:n asettamissa rajoissa.

Kunta siirtää kansaneläkelaitokselle sopimuksessa määritellyllä tavalla yleensä etukäteen toimeentulotuen maksamiseen tarvittavat varat.

Kokeilun vaikutusten arvioimiseksi sopimus-

puolien on tarpeen sopia seurantatietojen vaihdosta kokeilun kuluessa ja sen päätyttyä.

38 c §. Pykälässä säädetään kunnan ja kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada toiselta osapuolelta tietoja toimeentulotukea koskevista päätöksistä siinä laajuudessa kuin se on tehtävien hoidon kannalta tarpeen. Tietojen saaminen on tärkeää, jotta toimeentulotukihakemukset voidaan käsitellä kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa ja kunnassa mahdollisimman tehokkaasti ja joutuisasti. Tietojen avulla on myös voitava estää kokeilun väärinkäyttö, esimerkiksi kaksinkertaisen toimeentulotuen hakeminen eri viranomaisilta.

Säännöksen nojalla kunta ja kansaneläkelaitos voivat sopia tietojen saamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavoin, esimerkiksi puhelimitse. Tietojen saaminen rajattaisiin toimeentulotuen myöntämistä ja takaisinperintää koskeviin päätöksiin. Kansaneläkelaitoksen toimihenkilö tarvitsee toimeentulotuesta päättäessään tietoa kunnan tekemistä toimeentulotukipäätöksistä sen sisältämine perusteluineen sekä tulo-, omaisuus-, säästö- ja menotietoja, joihin päätös perustuu. Esimerkiksi sosiaalitoimiston muun asian yhteydessä keräämiä tietoja tai toimeentulotukiasiassa syntyneitä muistiinpanoja ei voitaisi antaa kansaneläkelaitokselle. Koska toimeentulotuki on perhekohtainen etuus, kansaneläkelaitoksen tulee saada tiedot myös perheenjäseniä koskevista päätöksistä.

Osa toimeentulotuesta päättämiseen tarvittavista tulotiedoista sisältyy kansaneläkelaitoksen rekistereihin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kansaneläkelaitos voisi toimeentulotukiasioissa käyttää tarvittavassa laajuudessa myös muita etuuksia koskevia rekistereitään. Tietoja käytettäessä olisi varmistettava, että ne täyttävät henkilörekisterilain 9 §:ssä säädetyn virheettömyysvaatimuksen. Tietojen käyttöoikeutta rajaisi lisäksi sosiaalihuoltolain 56 §:n 1 momentissa säädetty raja, mitä tietoja sosiaalihuollon viranomaisille tulisi antaa.

Pykälän 4 momentin säännös olisi poikkeus henkilörekisterilain käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta sekä Euroopan Neuvoston tietosuojasopimuksesta, joka on tullut voimaan lailla (269/92) ja asetuksella (270/92). Sopimuksesta poikkeuksen säätäminen on tässä tapauksessa mahdollista henkilöiden oikeuksien tur-

vaamiseksi ja laajassa merkityksessä valtion rahatalouden edun suojaamiseksi.

38 d §. Kansaneläkelaitoksen asiakasta toimeentulotukiasiassa koskisivat soveltuvin osin samanlaiset toimintaperiaatteet ja menettelysäännöt kuin yleensä sosiaalihuollossa. Asiakaspalvelun toimintaperiaatteet on säännelty lain 39 §:ssä. Asiakasta koskisi tietojenantovelvollisuus, josta säädetään lain 40 §:ssä.

Muutosta kansaneläkelaitoksen tekemään toimeentulotukipäätökseen haettaisiin ikään kuin päätöksen olisi tehnyt kunnan toimielimen alainen viranhaltija.

Toimeentulotukitehtävien hoito edellyttää, että kansaneläkelaitoksella on kokeilun aikana vastaava mahdollisuus saada tietoja päätöksen teon perustaksi kuin sosiaalihuollon viranomaisilla toimeentulotukea myöntäessään. Tämän vuoksi sosiaalihuoltolain 56 §:ssä eri tahoille säädetty velvollisuus antaa sosiaalihuollon viranomaisille tietoja koskisi tietojen antamista myös kansaneläkelaitokselle. Tietojenantovelvollisuutta ehdotetaan kuitenkin tässä yhteydessä tarkennettavaksi siten, että annettavien tietojen ja selvitysten tulee olla tarpeen toimeentulotuesta päättämiseksi.

Vastaavasti sosiaalihuoltolain 57 §:ssä säädetty sosiaalihuollon henkilöstöä koskeva salsapitovelvollisuus koskisi kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevia ja muita sen tehtäviä suorittavia.

38 e §. Kansaneläkelaitos ei voi laskuttaa kuntaa kokeilun toimintamenoista. Kansaneläkelaitoksen henkilöstö-, tietojenkäsittely- ja muut kokeilusta aiheutuvat toimintamenot luetetaan laitoksen omiksi menoiksi.

38 f §. Pykälän mukaan sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy ilmoittautumisien perusteella kokeiluun osallistuvat kunnat. Tarkoitus on, että tehtäviensiirtotoimikunnan kyselyssä kokeiluun ilmoittautuneilla 16 kunnalla on mahdollisuus osallistua kokeiluun. Kansaneläkelaitoksen osallistumisesta kokeiluun päätettäisiin sen omien menettelysääntöjen mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön on tarkoitus antaa kunnille ohjeita tehtävien siirron seurannasta, jotta seurantatietojen perusteella voitaisiin arvioida pysyvien, koko maata koskevien muutosten tarkoituksenmukaisuutta.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian vuoden 1993 alussa. Laki olisi voimassa väliaikaisesti 31 päivään joulukuuta 1994 saakka.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään väliaikaisesti 17 päivänä syyskuuta 1982 annettuun sosiaalihuoltolakiin (710/82) uusi
3 a luku seuraavasti:

3 a luku

Toimeentulokitehtävien siirtoa koskeva kokeilu

38 a §

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

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

38 b §

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 koskeissa tehtävissä;

4) miten toimeentulotuen myöntämistä ja takaisin perimistä koskevien tietojen käyttö kokeilun aikana järjestetään sopimuspuolten kesken loukkaamatta asiakkaiden tietosuojaa;

5) miten toimeentulotuen maksamiseen tarvittavat varat osoitetaan kansaneläkelaitoksen käyttöön; sekä

6) miten kokeilun seuranta järjestetään.

38 c §

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 perheensä koskevista toimeentulotukea koskevista päätöksistä. Kokeilun päätyttyä kansaneläke-

laitoksen 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 (471/87) 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.

38 d §

Toimeentulotuen antamista kansaneläkelaitoksessa käsiteltäessä:

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

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

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

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

38 e §

Kokeilun toimeenpanosta kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintamenot luetaan sen omiksi menoiksi.

38 f §

Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy il-

moittautumisen perusteella kokeiluun osallistuvat kunnat.

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa kunnille ohjeita kokeilun seurannasta.

kuuta 199 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1994.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma HUUHTANEN*