

**Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 116/2025
vp eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon
asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta
annetun lain 10 §:n muuttamisesta**

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa seuraavia muutoksia toimeentulotuesta annettuun lakiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettuun lakiin:

- Toimeentulotuen henkilöllistä soveltamisalaa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin **vaatimus oleskeluluvasta** tilanteissa, joissa täysi-ikäiseltä henkilöltä edellytettäisiin oleskelua varten voimassa olevaa oleskelulupaa ulkomaalaislainsäädännön nojalla.
- Toimeentulotuen **perusosaa leikattaisiin** eri tuensaajaryhmiltä. Lasten lapsiryhmäkohtaisia perusosia kuitenkin korotettaisiin enintään 0,7 prosenttia.
- Muina perusmenoina tarpeellisen suuruisina huomioitavat **terveydenhuoltomenot rajattaisiin välttämättömiin** terveydenhuoltomeneihin.
- Toimeentulotuen hakijalle säädettäisiin aiempaa vahvemmin **velvoite hakea ensisijaisia etuuksia**. Mikäli hakija ei määrääjassa hakisi ensisijaista etuutta, hakijan toimeentulotuen perusosaa alennettaisiin 50 prosentilla, kunnes hän olisi hakenut vaadittuja ensisijaisia etuuksia.
- **Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi koskisi kokoaikatyön hakemista**, jolloin se olisi perusosan alentamisen uhalla velvoittavaa myös silloin, kun työkykyinen työllinen ei työskentele täysipäiväisesti, yritystoiminta ei ole kannattavaa tai opintoihin ei ole mahdollista saada opintotukea. Mikäli hakija ei määrääjassa ilmoittautuisi kokoaikatyön hakijaksi, hänen perusosaansa alennettaisiin 50 prosentilla.
- Työvoimapalveluissa tapahtuneesta moitittavan menettelyn aiheuttaneesta tapahtumasta johtuva **perusosan alentaminen olisi mahdollista myös pidemmältä ajalta kuin kahdelta kuukaudelta**.
- Perustoimeentulotuen **ansiotulojen suojaisuus poistettaisiin** muiden kuin alle 18-vuotiaiden osalta.
- Toimeentulotukiasian käsittelemiseksi tarvittavien **tilitietojen pyytämistä rahalaitoksilta yksinkertaistettaisiin** siten, ettei itse pyynnöstä tarvitsisi tehdä voimassa olevan lainsäädännön edellyttämin tavoin muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Lisäksi hallituksen esityksessä kuntien rahoitusosuutta perustoimeentulotuesta ehdotetaan nostettavaksi 50 prosentista sataan prosenttiin sellaisten 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta, joiden perheessä ei asu muun ikäisiä henkilöitä. Koska kuntien rahoitusosuuden laajennus korvattaisiin kunnille peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta valtionosuuden pysyvänä lisäyksenä, en pidä rahoitusosuuden nostoa koskevaa ehdotusta ongelmallisena perustuslain 121 §:n turvaamaan kunnallisen itsehallinnon ja siihen liittyvän rahoitusperiaatteen kannalta.

Arvioin hallituksen esitystä perustuslain ennen muuta 19.1 §:n kannalta, mutta joiltakin osin myös perustuslain 6 §:n, 18.2 §:n ja 21 §:n kannalta.

Toimeentulotuen henkilöllisen soveltamisalan täsmennys ja PL 6 § sekä 19.1 §

Hallituksen esityksen mukaan toimeentulotukilain 27.1 §:ään lisättäisiin vaatimus oleskeluluvasta tilanteissa, joissa täysi-ikäiseltä henkilöltä edellytettäisiin oleskelua varten voimassa olevaa oleskelulupaa ulkomaalaislainsäädännön nojalla.

Apulaisoikeusasiamies on katsonut 18.12.2015 antamassaan ratkaisussa (Dnro 4096/4/14), että ”ulkomaalaislain mukaan määräytyvän pysyvän oleskeluoikeuden puuttumisen perusteella ei kuitenkaan hakijan oikeutta tukeen tulisi kaavamaisesti rajata toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin mukaiseen kiireelliseen tukeen.” Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu perustui kuitenkin pitkälti sille, ettei toimeentulotukilaissa tai sen esitöissä tuolloin ollut nimenomaisesti mainittu, että 14 §:ssä tarkoitettua oleskelun luonnetta arvioitaisiin hakijan oleskeluluvan edellytysten tai muutoinkaan ulkomaalaislain mukaan.

Nyt hallituksen esityksessä ehdotetaan tuollaisen nimenomaisen maininnan lisäämistä toimeentulotukilakiin. Edellytys koskisi kolmannen maan kansalaisia, jotka eivät ole hakenet turvapaikkaa – ei kuitenkaan alle 18-vuotiaita. Ehdotuksen mukaan riittäisi, että toimeentulotukea hakevan täysi-ikäisen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa-asia olisi vireillä ja että lupaa olisi haettu Suomessa. Näkemykseni mukaan toimeentulotuen henkilöllisen soveltamisalan kytkemiselle ulkomaalaislain mukaiseen oleskelulupaan ei ole valtiosääntöistä estettä. Koska toimeentulotukea myönnetään vain vakinaisesti Suomessa oleskeleville, on johdonmukaista, että kolmannen maan kansalaisen edellytetään hakevan oleskelulupaa osoittaakseen olevansa oikeutettu oleskelemaan Suomessa vakinaisesti. Kyse ei siten ole kielletystä syrjinnästä esimerkiksi alkuperän perusteella, vaan yksinkertaisesti siitä, että ulkomaalaislaki edellyttää kolmannen maan kansalaisen hakevan oleskelulupaa ja että myönnetyllä oleskeluluvalla tämä voi osoittaa oleskelunsa vakinaisuuden. Oleskeluluvan hakemisen edellyttäminen on perusteltua myös oleskelulupajärjestelmän legitimitietin kannalta; olisi epäjohdonmukaista, jos kolmannen maan kansalaisen voitaisiin toimeentulotukijärjestelmässä katsoa oleskelevan Suomessa vakinaisesti, vaikka hänellä ei olisi oleskelulupaa tai hän ei edes olisi hakenut sitä.

Oleskeluluvan hakemisen edellyttäminen toimeentulotuen myöntämiseksi ei myöskään vaarantaisi tällaisen henkilön oikeutta perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sillä Suomessa ilman oleskelulupaa oleskelevalla henkilöllä on joka tapauksessa sosiaalihuoltolain 12 §:n oikeus nojalla saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Lisäksi hänellä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n nojalla oikeus välttämättömäksi arvioituihin terveydenhuollon palveluihin sekä terveydenhuoltolain 50 §:n nojalla oikeus kiireelliseen hoitoon.

Perusosan leikkaukset ja perustuslain 19 §:ään liittyvä heikennyskielto

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 131) todetaan, että ”koska nykyinen perustoimeentulotuen taso on enemmän kuin perustuslain turvaama eksistenssiminimi, perustoimeentulon leikkaaminen ei perustuslain näkökulmasta ole mahdotonta. Hallitus katsoo, että perustoimeentulotuen perusosan tason voidaan arvioida täyttävän ehdotettujen leikkausten jälkeenkin perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset.”

Olen periaatteessa samaa mieltä siitä, että jos perustuslain 19.1 §:n mukaista välttämättömää toimeentuloa turvaava etuus – käytännössä toimeentulotuki – on siihen kohdistuvien leikkausten jälkeenkin määrältään

korkeampi kuin perustuslain 19.1 §:n mukainen minimi, niin leikkaukset eivät ole valtiosääntöisesti ongelmallisia. Tämä vallitseva oppi on kuitenkin ongelmallinen ainakin kahdesta syystä:

- **Minimiä ei määritellä rahamääräisesti.** Jotta toimeentulotuen riittävyyttä ja suhdetta perustuslain 19.1 §:n mukaiseen eksistenssiminimiin olisi mahdollista arvioida luotettavasti, tulisi eksistenssiminimi pystyä määrittelemään rahamääräisesti. Tällaista määrittelyä perustuslakivaliokunta ei toistaiseksi ole tehnyt. Valiokunta ei esimerkiksi ole ottanut arviointinsa lähtökohdaksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean sinänsä selkeähköä rahamääräistä määritelmää, jonka mukaan kuukausittain maksettavien sosiaaliavustusetuuksien taso ei saisi olla ”selvästi alhaisempi kuin 50 prosenttia käytettävissä olevasta ekvivalentista kuukausittaisesta mediaanitulosta”.¹ Komitea on useassa Suomea koskeneessa järjestökanteluratkaisussaan todennut toimeentulotuen olevan alle komitean määrittelemä vähimmäistason. Perustuslakivaliokunta on sen sijaan tyytynyt toteamaan suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 16/2023 vp, kappale 20, PeVL 15/2023 vp, kappale 18, PeVL 40/2028 vp, s. 4 ja PeVL 47/2017 vp, s. 5). Kun minimiä ei määritellä rahamääräisesti, on käytännössä mahdotonta arvioida, alittuuko minimi vai ei.
- **Minimi on määritelty varsin alhaiseksi.** Vallitsevana käsityksenä (viimeksi esim. PeVL 11/2023 vp, kohta 2) vaikuttaa edelleen olevan perusoikeusuudistuksen yhteydessä luotu kanta, jonka mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu *eksistenssiminimi*. Tähän sisältyy esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Vallitsevan opin (viimeksi esim. PeVL 11/2023 vp, kohta 4) mukaan toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pidä ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi.

Koska perustuslain 19.1 §:n mukaisella minimillä tarkoitetaan vain välttämättömän ravinnon ja asumisen turvaamista, on minimi määritelty varsin alhaiseksi. Siten toimeentulotukeen (sen perusosaan) kohdistuvat prosentuaalisesti vähäiset leikkaukset eivät käytännössä helposti johda tilanteeseen, jossa toimeentulotuen taso muodostuisi alhaisemmaksi kuin eksistenssiminimi. Näkemykseni mukaan perustuslain 19.1 §:n mukaista vähimmäistasoa koskevaa oppia tulisi päivittää niin, että vähimmäistasolla tarkoitetaan *sosiaalista minimiä* eksistenssimininin sijaan.²

Mainitsemieni ongelmien vuoksi katson, että niin kauan kuin perustuslakivaliokunta ei määrittele perustuslain 19.1 §:n mukaista eksistenssiminimiä rahamääräisesti, toimeentulotukeen ehdotettavia leikkauksia tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin nojautuva arviointi on varsin samankaltaista, mitä YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea edellyttävät arvioitavan, kun sosiaaliturvajärjestelmiin esitetään tehtävän heikennyksiä (*principle of non-retrogression*). Heikennyksille tulee olla hyväksyttävät perustelut (esim. julkistalouden huono tilanne/sosiaaliturvajärjestelmien taloudellinen kestävyys), heikennykset eivät saa olla kohtuuttomia, heikennykset eivät saa olla syrjiviä, jne. Huomionarvoista on, että heikennykset ovat sallittuja, kunhan ne täyttävät tietyt edellytykset. Kyse ei siten ole absoluuttisesta heikennyskiellosta, vaan pikemminkin heikennyksiä koskevasta perusteluvollisuudesta. Oma arvioni toimeentulotuen perusosaan nyt

¹ *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Council of Europe 2022, s. 127.

² Tuori – Kotkas, *Sosiaalioikeus* (Helsinki 2023), s. 274–277.

ehdotettujen leikkausten valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä perustuu siten perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevan opin soveltamiselle.

Hallituksen esityksen mukaan perusosaan ehdotettujen leikkauksen suuruus olisi kolme prosenttia yksinasuvien ja vanhempansa tai vanhempiensa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden osalta, 2,1 prosenttia yksinhuoltajien osalta sekä 1,9 prosenttia muiden yhteistaloudessa asuvien 18 vuotta täyttäneiden kuin vanhempansa luona asuvien osalta. Toisaalta toimeentulotuen lapsiryhmäkohtaiset perusosat nousisivat jonkin verran – enintään 0,7 prosenttia. Vuoden 2025 tasossa leikkausten suuruus olisi euromääräisesti enintään 17,80 euroa. Leikkauksia perustellaan (HE, s. 130) sillä, että Suomessa viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäisivät suuriksi ja velkasuhde jatkaisi kasvuaan, heikentäen julkisen talouden kykyä turvata hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky mahdollisten tulevien kriisien aikana ja niiden jälkeen.

Hallituksen esityksessä (s. 130) on selostettu perustuslakivaliokunnan vallitsevaa lausuntokäytäntöä, jonka mukaan sosiaaliturvaetuuksiin tehtäviä leikkauksia on ollut hyväksyttävää perustella julkisen talouden kehnolla tilalla. Katson, että nyt ehdotetuille leikkauksille on olemassa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön valossa hyväksyttävä syy. Katson myös, että leikkauksia ei niiden vähäisyyden vuoksi voida pitää kohtuuttomina ja että siten ne täyttävät perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvän oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Myönteistä on, että leikkauksia kompensoidaan lapsiperheille nostamalla lasten perusosan määräytymisperusteena olevia prosenttilukuja.

Muina perusmenoina huomioon otettavien terveydenhuoltomenojen rajaaminen välttämättömiin menoihin ja perustuslain 19 §:ään liittyvä heikennyskielto

Hallituksen esityksen mukaan muina perusmenoina tarpeellisen suuruusina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin vain välttämättömiin terveydenhuoltomaihin. Rajaamisen voidaan katsoa tarkoittavan – ainakin *periaatteessa* – toimeentulotuen tason heikennystä nykytilaan verrattuna, mistä syystä sitä on arvioitava perustuslain 19 §:ään liittyvän heikennyskiellon kannalta. Nähdäkseni ei kuitenkaan ole selvää, voidaanko ehdotettua muutosta pitää *käytännössä* heikennyksenä toimeentulotuen tasoon. Perustelen näkemystäni sillä, että merkitysero terveydenhuoltomenojen ”tarpeellisuusuden” ja ”välttämättömyyden” välillä ei näytä olevan suuri. Jos Kansaneläkelaitos on katsonut terveydenhuoltomenon lääketieteellisesti ”tarpeelliseksi”, se on tähän asti korvattu toimeentulotuen muuna perusmenona. Jatkossa muina perusmenoina otettaisiin huomioon Kansaneläkelaitoksen ”välttämättömiksi” arvioimat terveydenhuoltomenot. Mikä on lopulta tarpeellisen ja välttämättömän terveydenhuoltomenon välinen ero?

Hallituksen esityksessä (s. 113) todetaankin, että ”tarkoituksena ei olisi muuttaa sitä jo voimassa olevan [7 b §:n 1] momentin mukaista soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan Kansaneläkelaitos arvioi perustoimeentulotuen osalta yksittäistapauksessa terveydenhuoltomenojen tarpeellisuuden. Tarpeellisuusarvioinnissa voidaan käyttää apuna Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäreitä ja muuta asiantuntemusta. Kansaneläkelaitos voisi huomioida menon perusteen ja määrän tarpeellisuutta sekä välttämättömyyttä. Välttämättöminä muina kuin toimeentulotuen perusosaan kuuluvina terveydenhuoltomaihin voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön mukaiset äkillisestä sairastumisesta tai vammasta aiheutuvat terveydenhuollon ammattihenkilön määräämän lääkehoidon kustannukset.”

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO:2018:148 katsonut, että ”viimesijaisena taloudellisena tukena olevan perustoimeentulotuen myöntämisestä päättävä viranomainen voi lääkemenojen tarpeellisuutta toimeentulotukilain 7 b §:n 1 [momentissa] tarkoitetulla tavalla arvioidessaan ottaa huomioon, onko lääkemääräyksen mukainen lääkitys yleisen hoitokäytännön mukaista. Vaikka Kansaneläkelaitoksen tehtävään perustoimeentulotuesta päättävänä viranomaisena ei kuulukaan lääketurvallisuudesta huolehtiminen eikä lääkäreiden toiminnan valvonta, sillä on lääkemenojen tarpeellisuutta arvioidessaan toimivaltaa arvioida myös lääkemääräysten perusteltavuutta kulloinkin ratkaistavana olevassa yksittäistapauksessa.”³

Korkeimman hallinto-oikeuden kanta on nähdäkseni linjassa hallituksen esityksessä (s. 114) esitetyn kannan kanssa, jonka mukaan ”toimeentulotuen ei ole myöskään tarkoituksenmukaista toimia rinnakkaisena lääkekorvausjärjestelmänä sairausvakuutuslain mukaiselle järjestelmälle eikä saattaa toimeentulotuensaajia parempaan asemaan kuin lääkehoidon itse maksavia henkilöitä. Esimerkiksi uusia tai erityisen kalliita lääkehoitoja, kuten esimerkiksi lihavuuden ja syövän hoitoon tarkoitettuja lääkkeitä, joiden korvattavuutta ei ole arvioitu tai joille korvattavuutta ei ole myönnetty, huomioitaisiin toimeentulotuessa vain tietyin edellytyksin.” Näkemykseni mukaan peruste olla luomatta rinnakkaista lääkekorvausjärjestelmää sairausvakuutuslain mukaiselle lääkekorvausjärjestelmälle on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä peruste.

Lisäksi on syytä huomauttaa, että toimeentulotuen hakija on oikeutettu hakemaan muutosta Kansaneläkelaitoksen tekemään toimeentulotukipäätökseen, ja hän voi siten saattaa kysymyksen terveydenhuoltomenon välttämättömyydestä viime kädessä aina korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi, mikäli se myöntää valitusluvan.

Koska ehdotettu muutos ei ymmärtääkseni muuttaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä, ei ehdotusta voida pitää perustuslain 19 §:ään liittyvän heikennyskiellon kannalta ongelmallisena.

Velvoitteet hakea ensisijaisia etuuksia sekä kokoaikatyötä perusosan alentamisen uhalla ja perustuslain 19 §

Hallituksen esityksen mukaan toimeentulotuen hakijalle säädettäisiin velvoite hakea ensisijaisia etuuksia. Uutta olisi myös velvoite ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, jollei henkilö olisi palkansaajana työssä, jossa työtuntimäärä on vähintään 30 tuntia viikossa. Mikäli hakija ei yhden kuukauden määräajassa hakisi ensisijaista etuutta taikka ilmoittautuisi kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, toimeentulotuen hakijan/saajan toimeentulotuen perusosaa alennettaisiin 50 prosentilla, kunnes hän olisi hakenut vaadittua ensisijaista etuutta tai ilmoittautunut kokoaikatyötä hakevaksi.

Hallituksen esityksessä (s. 131) on selostettu perustuslakivaliokunnan vallitsevaa lausuntokäytäntöä, jonka mukaan toimeentulotuen saajalle on mahdollista asettaa velvoitteita ja velvoitteiden tehostamiseksi sanktioita (perusosan alentaminen) perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä. Ehdotetut velvoitteet hakea ensisijaisia etuuksia sekä ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ovat asiallisessa yhteydessä 19.1 §:ään, jonka turvaamassa oikeudessa välttämättömään toimeentuloon on nimenomaan kyse viimesijaisesta turvasta (ks. esim. PeVL 31/1997, s. 4/I).

Perustuslain 19.1 §:n mukaisen oikeuden ja sitä käytännössä toteuttavan toimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi on hyväksyttävää velvoittaa ilmoittautumaan nimenomaan kokoaikatyötä hakevaksi. Viimesijaisuuden näkökulmasta olisi epä johdonmukaista, jos toimeentulotuen hakija voisi täyttää velvoitteensa hakemalla ainoastaan tuntimäärältään vähäistä osa-aikatyötä. Käytännössä jo nyt

³ Olin mukana kokoonpanossa tekemässä kyseistä KHO:n päätöstä.

Kela on edellyttänyt ilmoittautumista nimenomaan kokoaikatyön hakijaksi. Velvoitteelle ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi on siten lisäksi perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvä hyväksyttävä peruste (PeVL 31/1997 vp, s. 4/I–II).

Velvoitteet hakea ensisijaisia etuuksia sekä ilmoittautua kokoaikatyön hakijaksi ja niiden tehostamiseksi säädettäväksi ehdotettu perusosan alentaminen eivät siten ole ongelmallisia perustuslain 19.1 §:n kannalta.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä ("voidaan alentaa") poiketen alentaminen olisi automaattista ("alennetaan"), eli Kelan toimihenkilöillä ei olisi harkintavaltaa alentamisen suhteen. Katson, että ehdotettu muutos ei ole tältäkin osin ongelmallinen perustuslain 19.1 §:n kannalta, sillä toimeentulotukilaissa säädettäisiin edelleen *velvollisuudesta* olla alentamatta perusosaa, jos alentaminen vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa ja alentamista voitaisiin pitää muutoinkin kohtuuttomana.

Mikäli hakija ei määräajassa hakisi ensisijaista etuutta tai ilmoittautuisi kokoaikatyön hakijaksi, toimeentulotuen hakijan/saajan perusosaa alennettaisiin 50 prosentilla. Tämä merkitsisi tiukennusta voimassa olevaan sääntelyyn, jonka mukaan perusosaa voidaan alentaa korkeintaan 40 prosenttia. Perusosaa voitaisiin jatkossakin alentaa työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn vuoksi kuitenkin enintään vain 40 prosenttia. Tämä herättää kysymyksen alentamisprosenttien keskinäisestä oikeasuhtaisuudesta: eroavatko ensisijaisen etuuden hakemista ja kokoaikatyön hakijaksi ilmoittautumista koskevien velvoitteiden laiminlyönnit vakavuudeltaan työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä siten, että ensin mainituilla perusteilla perusosaa on alennettava peräti 50 prosentilla (40 prosentin sijasta)?

Ensisijaisen etuuden hakemista ja kokoaikatyön hakijaksi ilmoittautumista koskevien velvoitteiden laiminlyönnin sekä työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn välillä voidaan nähdä olevan ainakin yksi ero. Ensisijaiselle etuudelle siirtymisellä tavoiteltaisiin nimittäin samalla sitä, että esimerkiksi työtön henkilö samalla siirtyisi työllistymistä edistävien palvelujen piiriin (ks. HE s 26). Sama koskee ilmoittautumista kokoaikatyötä hakevaksi henkilöksi. Työvoimapolitiittisesti moitittavaan menettelyyn "syyllistyneet" henkilöt ovat sen sijaan jo palvelujen piirissä. Tällä voidaan perustella eroa alentamisprosenttien suuruudessa.

Toimeentulotuen hakijalla/saajalla olisi yksi kuukausi aikaa hakea ensisijaista etuutta tai ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi. Kansaeläkelaitoksella olisi myös velvollisuus ohjata hakemaan tiettyä ensisijaista etuutta. Nykylainsäädäntöä vastaavasti perusosan alentaminen voitaisiin tehdä vain, jos alentaminen ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana. Näillä perusteilla perusosan alentamisen 50 prosentilla voidaan katsoa mahtuvan lainsäätäjän harkintavallan rajoihin eikä ole kohtuutonta.

Työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä johtuva perusosan alentaminen pidemmältä ajalta kuin kahdelta kuukaudelta ja PL 19.1 §

Esityksessä perusosan alentamiseen säädetystä kahden kuukauden aikarajasta, jonka mukaan alentaminen voi olla kestoltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien, luovuttaisiin työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä johtuvissa perusosan alentamisen tilanteissa. Ehdotettu sääntely olisi seuraavansisältöistä:

- 1) Työttömyysturvan 7–30 päivän katkos aiheuttaisi toimeentulotuessa *kuukauden* mittaisen alentamisen.
- 2) Työttömyysturvan 45 päivän katkos aiheuttaisi perusosan *kahden kuukauden* alentamisen.
- 3) Työttömyysturvan toistaiseksi voimassa olemaan asetettu katkos aiheuttaisi lähtökohtaisesti perusosan *kuuden kuukauden* alentamisen. Alentaminen kestäisi tällöin kuitenkin vähemmän aikaa, kuitenkin *vähintään kaksi kuukautta*, jos henkilön työttömyysetuusoikeus palautuisi tai häntä ei olisi enää pidettävä työttömänä.
- 4) Jos alentaminen johtuisi ensisijaisen etuuden hakematta jättämisestä siihen liittyvästä kehotuksesta huolimatta taikka siitä, ettei tuensaaja olisi kehotuksesta huolimatta ilmoittautunut työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi työvoimapalveluihin, alentamisen kesto olisi riippuvainen siitä, milloin tuensaaja toimisi kehotuksessa edellytetyin tavoin. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi etukäteen päätettyä ajallisesti rajoittamatonta perusosan alentamista. Vaikka perusosan alentamisen kesto ei viimeksi mainituissa tilanteissa ilmaistaisi toimeentulotukilaissa ennalta säädettyä kuukausimääränä tai vastaavana, *perusosan alentamisesta päätettäisiin kuukausi kerrallaan*. Alentamisen jatkamisesta päätettäisiin joka kuukausi uudelleen seuraavan kuukauden osalta ja alentaminen olisi sidoksissa siihen, kuinka kauan tuensaaja jatkaisi alentamiseen johtanutta menettelyään. Siten Kansaneläkelaitoksen tulisi joka kuukausi tarkistaa, ovatko alentamisen edellytykset edelleen voimassa.

Ehdotetuista muutoksista vain 3-kohta merkitsi tosiasiallisesti muutosta voimassa olevaan kahden kuukauden määräaikaan. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perusosan alentamiseen johtavalla kieltäytymisellä tai laiminlyönnillä voi olla ajallisesti *rajoittamatonta* merkitystä perusosan alentamista koskevan pykälän soveltamisessa (PeVL 31/1997 vp, s. 5/I). Mikään yllä luetelluista tilanteista ei kuitenkaan merkitse perusosan alentamista rajoittamattomaksi ajaksi. Vaikka 3-kohdan tilanteessa alentaminen voitaisiin tehdä kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, olisi siinäkin kuitenkin kyse rajoitetusta ajasta. Myös 3-kohdan tilanteessa toimeentulotuen saaja voisi omalla käyttäytymisellään vaikuttaa alentamisen päättymiseen. Lisäksi nykyainsäädäntöä vastaavasti perusosan alentaminen voitaisiin tehdä vain, jos alentaminen ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana. Näillä perusteilla katson, ettei ehdotettu muutos ole perustuslain 19.1 §:n näkökulmasta ongelmallinen.

Ansiotulojen suojaosuuden poistaminen ja perustuslain 18.2 ja 6 §

Hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi muiden kuin alle 18-vuotiaiden osalta perustoimeentulotuen ansiotulojen suojaosuus, jonka suuruus on voimassa olevassa laissa 150 euroa. Ansiotulojen suojaosuus ei ole osa toimeentulotukea, vaan siihen liittyvä kannustin toimeentulotuen saajien työssäkäynnin lisäämiseksi. Suojaosuutta ei siten tule arvioida niinkään perustuslain 19.1 §:n kontekstissa. Suojaosuus kiinnittyy sen sijaan perustuslain 18.2 §:ään, jossa julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus edistää työllisyyttä.

Hallituksen esityksen (s. 43) mukaan suojaosuuden poiston yhteys työllisyyden edistämiseen on kaksijakoinen, sillä poiston arvioidaan yhtäältä pienentävän kannusteita vastaanottaa pienipalkkaista työtä tai pieniä työkeikkoja, mutta toisaalta lisäävän kannusteita siirtyä osa-aikatöistä kokoaikaiseen työhön. Hallituksen esityksen (s. 33) mukaan suojaosuuden ei ole voitu osoittaa lisäävän toimeentulotuen saajien työssäkäyntiä. Näillä perusteilla voidaan katsoa, ettei suojaosuuden poistamiselle ei ole perustuslain 18.2 §:stä johtuvia esteitä.

Ansiotulojen suojaosuuden poistaminen ei kuitenkaan koskisi alle 18-vuotiaita. Esitystä on siksi syytä tarkastella myös perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on sosiaaliturvan kontekstissa

todennut, että ikään perustuvien erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 41/2014 vp, s. 2/II; PeVL 27/2009 vp, s. 2/I; PeVL 46/2002 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 60/2002 vp, s. 4/II).

Alle 18-vuotiaat ovat oppivelvollisia, joten suojaosuuden poistamista ei ylipäänsä voitaisi heidän osaltaan perustella työllisyyden edistämisenäkökohdilla. Omat vähäiset ansiotulot voivat olla merkittäviä lapsen hyvinvoinnille ja yksilölliselle kasvulle. Vaikka perustuslain 19.3 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, voidaan turvaamisvelvoitteen katsoa kohdistuvan myös suoraan julkiseen valtaan. Katson siten, että ansiotulojen suojaosuuden säilyttäminen alle 18-vuotiaiden osalta ei ole ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta.

Toimeentulotukiasian käsittelemiseksi tarvittavien tietojen pyytäminen rahalaitoksilta ilman muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä sekä PL 21 §

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös toimeentulotukiasian käsittelemiseksi tarvittavien tilitietojen pyytämistä rahalaitoksilta yksinkertaistettavan siten, ettei itse pyynnöstä tarvitsisi tehdä voimassa olevan lainsäädännön edellyttämin tavoin muutoksenhakukelpoista päätöstä. Tavoitteena on, että toimeentulotuen käsittelijöiden tekemät tietopyynnot rahalaitoksille yksinkertaistuisivat, nopeutuisivat ja yhdenmukaistuisivat edellytyksiltään samanlaisiksi kuin useiden muiden sosiaaliturvaetuuksien, kuten yleisen asumistuen ja työmarkkinatuen, osalta on säädetty.

Ehdotus on siinä mielessä perusteltu, ettei rahamääräisiä toimeentuloturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä edellytetä hallintopäätöstä tietopyynnön tekemiseksi (esim. työttömyysturvalain 13:2, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myötävaikutuksella: PeVL 46/2002 vp, s. 7/II). Muissa kuin toimeentulotukiasioissa hyvinvointialueilla säilyisi edelleen velvollisuus tehdä hallintopäätös ennen kuin rahalaitokselle tehdään pyyntö tietojen luovuttamiseksi. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan pohdita päätöksentekovelvoitteesta luopumista perustuslain oikeusturvaperusoikeutta koskevan 21 §:n kannalta.

Velvollisuus tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös ennen rahalaitokselle tehtävää pyyntöä on käsittäkseni tullut osaksi lainsäädäntö sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) säätämisen yhteydessä. Asiakslakia koskeneessa hallituksen esityksessä ei alun perin ehdotettu päätöksentekovelvollisuutta (HE 137/1999 vp, s. 37 ja 53). Perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2000 vp, s. 4/I–II) lausui tältä osin, että

”Asiakkaan oikeusturvan takaamiseen tähtää sääntely hänen informoimisestaan, ennen kuin pyyntö tietojen saamisesta esitetään. Yleistä oikeusturvamerkitystä on myös sillä, että sosiaaliviranomainen ja tietojen luovuttaja voivat olla erimielisiä tietojenantovelvollisuuden olemassaolosta, jolloin kysymys voidaan saattaa ratkaistavaksi lainkäyttöteitse.

Merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös sillä, että kysymys on tiedoista, joita koskee asiakkaan lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettu tietojenantovelvollisuus. Valiokunnan käsityksen mukaan 20 §:n 2 momentin mukainen rahalaitosten tietojenantovelvollisuus voidaan säätää tavallisessa laissa.”

Perustuslakivaliokunnan ei nähdäkseni voida katsoa edellyttäneen rahalaitoksille tehtävän pyynnön sitomista sitä edeltävään hallintopäätökseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVM 18/2000 vp, s. 14/I–II) kuitenkin katsoi, että

”Rahalaitokselle tehtävän pyynnön oikeudellisen luonteen selventämiseksi on valiokunnan käsityksen mukaan selkeämpää säätää, että sosiaalihuollon viranhaltijan on tehtävä päätös pyynnön esittämisestä. Erikseen tehtävään hallintopäätökseen olisi käytettävissä myös normaalit muutoksenhakekeinot. Pynnön esittämisen perusteena olevien edellytysten olemassaolo voitaisiin riitauttaa ja sekä rahalaitoksella että sosiaalihuollon asiakkaalla olisi asianosaisena mahdollisuus hakea päätökseen muutosta. Valiokunta ehdottaa tätä tarkoittavan lisäyksen tekemistä momenttiin.”

Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi korjausta hallituksen esityksestä antamassaan toisessa lausunnossaan (PeVL 7a/2000 vp, s. 3/II), että

”Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota 2 momentin muutokseen, jonka perusteella rahalaitokselle osoitettava pyyntö on saatettu päätöksentekomenettelyn ja siten myös muutoksenhakujärjestelyjen piiriin.”

Kun otetaan huomioon yllä kuvattu sosiaalihuollon asiakaslain alkuperäisen 20 §:n säännöksen jokseenkin epäselvä muotoutumishistoria ja se, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä toimeentuloturva koskevassa voimassa olevassa lainsäädännössä ei edellytetä muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen tekemistä ennen rahalaitokselle tehtävää tietojen luovuttamista koskevaa pyyntöä, katson, että esitys ei ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, ja siksi lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Espoossa 2.11.2025



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori