

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ 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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Esitys kytkeytyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaisesti tehtäisiin toimeentulotukilain kokonaisuudistus. Uudistukseen sisältyisi toimeentulotuen perusosan yleinen alentaminen sekä sanktioluonteista alentamista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.2.2026.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (12). Perustuslakijaksossa on tehty arviointia suhteessa tai viitattu perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto), 7 §:n 1 momenttiin (oikeus elämään), 10 §:n 1 momenttiin (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja), 18 §:ään (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 19 §:n 1 momenttiin (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon), 19 §:n 2 momenttiin (perustoimeentulon turva), 19 §:n 4 momenttiin (oikeus asuntoon), 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen), 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) sekä 121 §:ään (kunnallinen itsehallinto). Esille on tuotu myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä ihmisoikeusvelvoitteita ja EU-oikeuden lähteitä. Esityksessä on katsottu, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esityksessä on kyse varsin laajasta toimeentulotukiuudistuksesta osana sosiaaliturvan rakenteellista muutosta. Kyse on samalla sosiaaliturvaperusoikeuksien heikennyksistä muun muassa leikkaamalla toimeentulotuen perusosan tasoa osana julkistalouden säästöjä. Esitys kytkeytyy keskeisesti perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä heijastuu asianmukaisesti myös esityksen perustuslakijaksossa. Ehdotettujen toimeentulotukeen liittyvien leikkausten, velvoitteiden ja sanktioiden perustuslainmukaisuuden arviointiin liittyy esityksessä kuitenkin merkittäviä puutteita, joihin katson tarpeelliseksi keskittyä seuraavassa arviossani. Arviointi koskee 1. lakiehdotusta (laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta).

Arviointiperusta

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon koskevan perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos joku ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta ihmisiltä (HE 309/1993 vp, s. 69). Välttämätön toimeentulolähde voi olla esimerkiksi aviopuolisolta tai vanhemmilta saatava toimeentulo (PeVL 31/1997 vp, s. 2 ja 4).

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Kysymyksessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8) ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2).

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssi-minimi (HE 309/1993 vp, s. 19, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Säännöksellä on läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan perustuslain sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 69, ks. esim. PeVL 40/2025 vp, kappale 4).

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että tuolloisista tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 17/2014 vp, s. 1/I, PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi osa lapsista, vanhuksista, vammaisista ja kehitysvammaisista (PeVL 40/2025 vp, kappale 5, ks. myös StVL 5/1994 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on todennut oikeuden välttämättömään huolenpitoon kattavan oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon (PeVL 59/2024 vp, kappale 9).

Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lain-säädäntöä tukimuodoista, tukien saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 69–70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/I, PeVL 44/2000 vp, s. 2–3, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyy läheisesti lailla säänneltyyn toimeentulotukeen (PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 31/1997 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 20/1998 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Perustuslailla turvattua oikeutta ja

toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa (PeVL 40/2018 vp, s. 3—4, PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 31/1997 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettyä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Toimeentulotuen saajille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös velvoitteita (PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että se on viimeaikaisessa käytännössään soveltanut kansallisen perustuslain puitteissa sanotun niin sanotun heikkennyskiellon ja siihen kytketyn perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvan arvioinnin asemasta arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet (ks. esim. PeVL 59/2024 vp kappale 20, PeVL 48/2024 vp, kappale 9), arvioimalla esimerkiksi sosiaalietuuksien tasoa perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 45/2024 vp, kappale 24) ja sosiaali- ja terveystalvelujen riittävyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 12/2023 vp, kappale 7, ks. myös esim. PeVL 11/1995 vp, s. 2, PeVL 12/1995 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on tässä arviossa toistuvasti kiinnittänyt huomiota perustuslain esitöihin, joiden mukaan perusoikeussäännöksiä muotoiltaessa on kiinnitetty erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (ks. esim. PeVL 54/2024 vp, kappale 7, ja siinä viitattu HE 309/1993 vp, s. 19). Sosiaalisten perusoikeuksien osalta perusoikeusuudistuksen esitöissä on lisäksi korostettu, etteivät säännökset sido etuusjärjestelmää ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön eikä säännösten ole tarkoitettu turvata tavallisella lailla määritettyjä etuuksia ja palveluja tai näiden tasoa sellaisenaan. (PeVL 59/2024 vp, kappale 21.)

Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Siten 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. esim. PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan ketään, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettyään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa (ks. esim. PeVL 25/1997 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 2). Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitettua seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70—71, ks. esim. PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen,

että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja pyrittiin varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 34/1996 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, ks. esim. PeVL 44/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. (Ks. esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3.)

Tavoite

Esitykseen sisältyy tavoitteenasettelua koskeva jakso (3). Esityksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona. Tavoitteena on, että työikäiset ja työkykyiset työttömät henkilöt olisivat aina ilmoittautuneet työttömiksi koko-aikatyön hakijoiksi. Ansiotulojen 150 euron suojaosan poistolla vahvistettaisiin kannustetta irtautua toimeentulotuesta ja siirtyä osa-aikatyöstä koko-aikatyöhön. Esityksen tavoitteena on myös valtion talouden tasapainottaminen ja toimeentulotukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen. Tavoitteena on osin myös selkeyttää sääntelyä sekä sujuvoittaa ja yksinkertaistaa toimeentulotuen käsittelyä.

Esityksen tavoitetta vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena tukimuotona voi siinänsä pitää yhteensopivana välttämättömän toimeentulon turvaavan perustuslain 19 §:n 1 momentin toissijaisuuden kanssa sillä tavoin, että kyseinen perusoikeussäännös tulee sovellettavaksi vasta, jos joku ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta ihmisiltä (HE 309/1993 vp, s. 69).

Ehdotettuja muutoksia kuvataan esityksessä toimeentulotukilain kokonaisuudistukseksi. On kuitenkin merkille pantavaa, että ehdotukset merkitsisivät yksipuolisesti toimeentulotuen ja sen saajien aseman heikennyksiä. Esityksessä ei ole havaintojeni mukaan ehdotettu esimerkiksi tukitoimia, joilla pyrittäisiin turvaamaan viimesijaisen toimeentulotuen saajien asemaa tai esimerkiksi tukemaan perustoimeentulotukea saavalla tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tai vastaanottaa koko-aikaista työtä. Esityksessä (esim. tavoitteita koskevassa jaksossa 3) ei nähdäkseni esitetä ylipäätään tavoitteeksi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden turvaamista tai toimeentulotuen tarpeen vähentämistä. Tuen saannin ehtojen

tiukentaminen ja sanktioiden vahvistaminen ei käsittäkseni vähennä etuuden tarvetta, vaan ainoastaan sen saatavuutta. Esitys keskittyy lähinnä keinoihin, joilla pyritään työllistämään perustoimeentulotuen saajia ja luomaan kannusteita kunnille. Esityksessä ei näytetä otettavan huomioon, että ennen työllistymistä merkittävä osa toimeentulotuen saajista tarvitsee tarkoituksenmukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Esityksellä ei ilmeisesti pyritä parantamaan tarkoituksenmukaisiin palveluihin ohjaamista ja ohjautumista. Nähdäkseni tällaisia tavoitteita voisi kuitenkin pitää paitsi perustuslain 19 §:n kannalta myös perustuslain 22 §:ssä ilmaistun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta hyväksyttävänä.

Valtion talouden tasapainottamiseen liittyvä tavoitteenasettelu vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hyväksyttäväksi katsottua perustetta puuttua taloudellisen laskusuhdanteen aikana jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, ks. esim. PeVL 44/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Tällöinkin on kuitenkin otettava vielä huomioon, ettei ehdotettu sääntely saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista eikä ehdotettu heikennys tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Esityksen tavoitteenasettelu kytkeytyy toimeentulotuen viimesijaisuuden ja väliaikaisuuden korostamisen sekä toimeentulotukimenojen kasvun hillitsemisen lisäksi työllistymiseen. Työllistymiseen liittyvät tavoitteet on esitetty jokseenkin epämääräisesti ja muutoinkin tavoitteenasettelussa on epämääräisyyttä. Myös vaikutusarviointien (jakso 4.2.3.3) perusteella työllisyysvaikutukset näyttäisivät jäävän hyvin maltillisiksi keskipitkällä aikavälillä. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Säännöksessä ei ole otettu kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Ottaen huomioon esityksessä esitetyt arviot työllisyyden vahvistumisesta esityksellä voidaan katsoa olevan jonkin asteista merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämisvelvoitteen kannalta (ks. PeVL 16/2023 vp, kappale, PeVL 32/2022 vp, kappale 3).

Esityksen tavoitteenasettelun kannalta on syytä kiinnittää huomiota myös ehdotettuihin keinoihin. Esityksen perusteella jää epäselväksi, voidaanko valituilla ratkaisuilla ylipäänsä saavuttaa asetettuja tavoitteita. Tavoitteiden toteuttamista heikentämällä välttämättömän toimeentulon turvaa ja lisäämällä velvoitteita ja sanktioita voi pitää kyseenalaisena myös siitä näkökulmasta, että ne kohdistuvat jo muutoinkin heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa oleviin henkilöihin.

Vaikutusarviointit

Esitykseen sisältyy pääasiallisia vaikutuksia koskeva jakso (4.2). Esityksellä arvioidaan olevan julkiseen talouteen 70 miljoonaa euroa etuuskuluja pienentävä ja verotuloja kasvattava vaikutus vuoden 2027 tasolla. Vaikutusarviointien mukaan uudistukseen sisältyviä muutoksia tuen saajien velvoitteisiin arvioitaessa ei ole voitu täysin ennustaa muutosten vaikutuksia henkilöiden tosiasialliseen toimintaan. Tämän vuoksi arviot sisältävät esityksen mukaan epävarmuutta.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt erillistä yhteisvaikutusten arviointia sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin tehtävien lakimuutosten yhteisvaikutuksista. Arvioinnit ovat käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä eduskuntakäsittelyssä. Yhden tällaisen erillisen muistion (Toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön 2024–2026 muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, 2025) yhteenvedossa todetaan, että vaikka julkisen talouden heikko tila lähtökohtaisesti muodostaa hyväksyttävän perusteen etuuksien tason alentamiselle, eivät sosiaaliturvaan nyt kohdistettavat ja jo aiemmin kohdistetut leikkaukset – etenkin vuosien 2024–2027 indeksijäädytykset ja toimeentulotukeen tehtävät leikkaukset – ole ongelmattomia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, kun otetaan huomioon leikkausten yhteisvaikutukset. Niiden ihmisten kohdalla, joihin leikkaukset kohdistuvat, ne näyttäytyvät oikeuksien suojan heikennyksinä, vaikka sinällään olisivatkin perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän valossa sallittuja.

Lisäksi muistiossa (s. 60–61) tuodaan esille, että toimeentulotuen on todettu kompensoivan aiemmin toteutettujen ensisijaisten etuuksien haitallisia vaikutuksia ihmisten asemaan. Esi-tetyt muutokset, kuten perusosan leikkaus ja ansiovähennyksen poisto, kuitenkin vähentävät toimeentulotuen kykyä kompensoida ensisijaisten etuuksien leikkauksia. Tämä on ongelmallista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta etenkin viimesijaista etuutta saavien lasten ja yksinhuoltajaperheiden ja yksinasuvien asuvien kannalta. Ongelmallisuutta lieventää lapsiperheiden osalta se, että lasten perusosaan ei olla tekemässä leikkauksia. Lisäksi elatustukilakiin, lapsen elatuksesta annettuun lakiin sekä tulotietojärjestelmälakiin tehtävillä muutoksilla myötävaikutetaan lapsen oikeuteen saada riittävää elatusta omilta vanhemmiltaan ja ehdotus voi parantaa myös yhden vanhemman talouksien vanhempien taloudellista asemaa.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on erillisessä muistiossa (Arvio hallituksen sosiaaliturva-muutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen käyttöön sekä tulonjakoon, 2025) arvioinut hallituksen vuosina 2024–2025 toteuttamien toimeentuloturvaan ja verotukseen liittyvien lakimuutosten sekä vuodelle 2026 esitetyn toimeentulotuen kokonaisuudistuksen yhteisvai-ikutuksia toimeentulotuen tarpeeseen ja tulonjakoon. Toimeentulotuen saajamäärät ilman Ukrainan kansalaisia olivat laskussa vuoden 2024 puoliväliin saakka, mutta ovat kääntyneet nousuun vuoden 2025 aikana. Keskimääräinen toimeentulotuen määrä on kasvanut ensisi-jaisten etuuksien leikkausten jälkeen. Toimeentulotuen saajamäärien kasvu näyttää johtuvan tuen käytön pitkittymisellä, koska tilastoissa ei näy uusien saajien määrän kasvua. Pienituloisuusaste on kasvanut erityisesti lapsiperheissä ja ei-työllisillä. Hallituksen vuosina 2024–2025 tekemät lakimuutokset ovat kohdistuneet toimeentulotukea vuoden aikana saaneisiin aikai-
semmin arvioitua enemmän. Toimeentulotuki on myös kompensoinut huomattavasti aikai-
semmin arvioitua harvemmin täysimääräisesti muiden etuuksien supistumista, kun tarkastel-
laan henkilöiden käytettävissä olevia tuloja vuositasolla. Toimeentulotukea vuoden aikana
saaneista arviolta yli 80 prosentilla käytettävissä olevat tulot laskivat vuosien 2024–2025
muutosten seurauksena. Kun huomioidaan lisäksi toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vai-
kutukset tulonmenetykset kasvavat ja ne koskettavat lähes kaikkia toimeentulotuen saajia.
Vähintään 15 prosentin tulonmenetyksiä kokisi noin 18 prosenttia toimeentulotuen saajista,
kun huomioon otetaan vuosien 2024–2025 muutokset ja toimeentulotuen kokonaisuudistus.
Toimeentulotuen saajan tukikuukausien määrä vaikuttaa olennaisesti henkilöön kohdistuviin
käytettävissä olevien tulojen muutoksiin. Mitä pidempiaikaisesti henkilö on saanut

toimeentulotukea vuoden aikana, sitä enemmän toimeentulotuki on korpensoinut vuosina 2024–2025 henkilön saamiin ensisijaisiin etuuksiin kohdistuneita muutoksia. Perhetyypeistä suurimmat vaikutukset kohdistuvat erityisesti yksinasuviin ja kahden vanhemman lapsiperheisiin.

On merkille pantavaa, että esityksen vaikutusarvioinnit ovat laajat (s. 40–76). Esityksessä on keskitytty tiettyjen taloudellisten ja viranomaisvaikutusten kuvaamiseen. Vaikutusarviointeihin sisältyy arvioita myös lasten, vammaisten ja eräiden muiden heikommassa asemassa olevien kannalta. Samalla huomio kiinnittyy ongelmallisella tavalla siihen, ettei vaikutusarviointeihin sisälly nimenomaista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaa osaa. Tällainen arviointi on kuitenkin erityisen tärkeää, kun kysymys on viimesijaisen taloudellisen tuen leikkaamisesta ja vieläpä toistaiseksi voimassa olevin muutoksia. Ehdotus heikentäisi entisestään niiden ihmisten asemaa, joiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat nykyiselläänkin kaikkein huonoimmin. Kyse on perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 14/2023 vp, PeVL 11/2023 vp, kappale 16, PeVL 51/2017 vp, s. 4).

Yhteisvaikutusten arvioinnin osalta pidän valitettavana, ettei esityksessä juurikaan muuta kuin viitata sosiaali- ja terveysministeriön erillisiin arvioihin. Esityksen vaikutusarviointijaksoissa viitattu valtioneuvoston hankeikkuna pitää sisällään viisi eri muistiota. Olisi ollut suotavaa, että esityksessä olisi käyty näiden erillisten muistioiden keskeisiä tietoja läpi seikkaperäisemmin etenkin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien osalta. Valiokunta on todennut, että samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia tulisi arvioida mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 16/2023 vp, s. 6, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 11/2023 vp, s. 5). On pidettävä ongelmallisena, ettei myöskään nyt arvioitavana olevaan esitykseen sisälly nimenomaista tarkastelua ehdotusten perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista (ks. myös esim. PeVL 16/2023 vp, kappale 16, PeVL 14/2023 vp, kappale 18, PeVL 11/2023 vp, kappale 17).

Huomio kiinnittyy myös siihen, että toimeentulotukilakia on uudistettu lähivuosina useita kertoja (ks. esim. HE 127/2022 vp) ja sosiaaliturvalainsäädäntöä on ylipäänsä muutettu ja ollaan myös parhaillaan muuttamassa etuuksia jatkuvasti heikentäen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 11/2023 vp, kappale 18, PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 16/2023 vp, kappale 17, PeVL 13/2023 vp, PeVL 30/2020 vp, s. 10).

Tehtyjen ja valmisteltavien muutosten seurauksena kokonaiskuva toimeentulotuesta ja koko suomalaisesta sosiaaliturvasta jää epäselväksi. Tältäkin kannalta on pidettävä ongelmallisenä, että esitykseen olennaisesti kytkeytyvät muut hallituksen esitykset ja niissä ehdotetut muutokset (esimerkiksi esitys yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi ja yleisestä asumistuesta annetun lain muutokset) eivät tule nyt arvioitavana esityksessä riittävästi esille. Esimerkiksi työnhakuvelvollisuuden laiminlyömisestä johtuvia sanktioita laajentavat esitykset vahvistavat merkittävästi toimeentulotukilain muutosten kielteisiä vaikutuksia. On myös ongelmallista, että useissa tämän vaalikauden sosiaaliturvaa heikentäneissä hallituksen esityksissä on leikkausten hyväksyttävyyttä perusteltu sillä, että toimeentulotuki paikkaa leikkausten kielteisiä vaikutuksia tuensaajille (ks. esim. HE 75/2023 vp, s. 44, HE 74/2023 vp, s. 20, HE 58/2023 vp).

Pidän tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että erillisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa on todettu, että vaikka julkisen talouden heikko tila lähtökohtaisesti muodostaa hyväksyttävän perusteen etuuksien tason alentamiselle, eivät sosiaaliturvaan nyt kohdistettavat ja jo aiemmin kohdistetut leikkaukset ole ongelmattomia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, kun otetaan huomioon leikkausten yhteisvaikutukset. On mielestäni ongelmallista, että tällaisilla yhteisvaikutusarvioilla ei näytä olevan vaikutusta nyt arvioitavana olevan esityksen kaltaisten ehdotusten antamiselle ja toteuttamiselle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyy tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen (PeVL 16/2023 vp, kappale 18, PeVL 11/2023 vp, kappale 19, ks. myös EV 83/2023 vp, EV 64/2023 vp). Tämä pätee myös nyt arvioitavan esityksen osalta.

Lisäksi on edelleen syytä korostaa perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 11/2023 vp, kappale 18, PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4, PeVL 32/2014 vp, s. 2). Vaikutusarvioista puuttuu nähdäkseni sellainen kokonaiskäsitys yleistukea, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea koskevien esitysten yhteisvaikutuksesta työttömän ja muun perusturvan tai yleistuen tarvitsijan kannalta, jossa olisi myös tehty johtopäätöksiä kohtuullisuudesta säästöjen kohteeksi joutuvien näkökulmasta. Yhteisvaikutusten valtiösääntöisen merkityksen arviointi jää kaikkiaan pintapuoliseksi. Esityksen ja erillisten vaikutusarviointien perusteella jää epäselväksi, muodostavatko nyt esitetyt heikennykset yhdessä valmisteilla olevien muiden ja jo tehtyjen perusturva- ja asumistukileikkausten kanssa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kohtuuttoman tilanteen.

Suhde ihmisoikeusvelvoitteisiin

Toimeentulotuen sääntelyä tulee tarkastella myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien kannalta. Tällaisia ovat muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 11 artikla (oikeus riittävään elintasoon ja oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen) sekä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002) 13 artikla (oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun), 30 artikla (oikeus suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan) ja 31 artikla (oikeus asuntoon).

Lisäksi asiassa merkityksellistä on ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytäntö. Sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea että YK:n TSS-komitea ovat toistuvasti antaneet Suomelle moitteita sosiaaliturvan liian alhaisesta tasosta. TSS-komitea ilmaisi huolensa Suomen sosiaaliturvan tasosta viimeksi maaliskuussa 2021, Suomen määräaikaissopimuksesta antamissaan loppupäätelmissä (E/C.12/FIN/CO/7). Sen mukaan vuosina 2015–2019 tehdyt leikkaukset ja indeksijäädytykset olivat tehneet etuuksista riittämättömät, ja heikennykset vaikuttivat kohdistuneen suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ryhmiin. TSS-komitea vaati Suomea varmistamaan etuuksien riittävän tason, ja huolehtimaan mm. siitä, että mikäli leikkauksia tulevaisuudessa tehdään, ne eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin ja riittävän elintason turvaava sosiaaliturva-etuuksien ydinosa säilytetään.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut Suomelle useita ratkaisuja, joiden mukaan sosiaaliturvan taso Suomessa loukkaa Euroopan sosiaalista peruskirjan vaatimuksia. Ratkaisussaan keväällä 2023 komitea toisti huomionsa siitä, ettei Suomen viimesijaisten toimeentuloturvaetuuksien (ml. toimeentulotuki) taso vastaa peruskirjan 13 artiklan vaatimuksia. Tämän ratkaisun johdosta Euroopan neuvoston ministerineuvosto esitti Suomelle suosituksen (CM/RecChS(2023)1) ja edellytti Suomen raportoivan sen toimeenpanosta viimeistään kesäkuussa 2025. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea kehotti tuoreimmissa päätelmissään Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Jaksossa 2.1.1 (Perusoikeudet ja kansainväliset velvoitteet) on käsitelty toimeentulotuen kannalta merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottoja. Lisäksi perustuslakijaksossa on joitakin viittauksia näihin seikkoihin. Kokonaisuudessaan esityksen ihmisoikeuksien mukaisuuden tarkastelu jää kuitenkin pintapuoliseksi. Suomi on ihmisoikeussopimukset ratifioidessaan sitoutunut noudattamaan myös niiden toimeenpanoa valvovien elinten ratkaisukäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on todennut suhtautuvansa erittäin vakavasti Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 16/2023 vp, kohta 20, ks. myös ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Valiokunta on myös kehottanut valtioneuvostoa aloittamaan pikaisesti asiaa koskevan perusteellisen tarkastelun (PeVL 16/2023 vp, kappale 20).

Vaikka kansainvälistä ratkaisukäytäntöä käydään nyt arvioitavana olevassa esityksessä jonkin verran läpi, päädytään siinä kuitenkin esittämään Suomen saamille ratkaisuille ja suosituksille vastakkaisia lakimuutoksia, jotka heikentäisivät jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeutta toimeentuloon. Lisäksi esityksessä esitetty kanta (s. 130), jonka mukaan Suomi voi tulkita Euroopan sosiaalista peruskirjaa sen valvontaelimen ratkaisukäytännöstä poikkeavalla tavalla, jää perustelematta ja on kyseenalainen. Tähän nähden on syytä huomauttaa myös siitä, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen on osa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Esityksen perusteella jää kaikkiaan epäselväksi, millä perusteella ehdotetut toimeentulotuen leikkaukset eivät vaarantaisi perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon, Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 §:n mukaista oikeutta sosiaaliavustukseen sekä TSS-sopimuksen 12 § turvaamaa oikeutta tyydyttävään elintasoon.

Perusosan alentaminen sanktioluonteisesti

Esityksen mukaan toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi vahvistettaisiin ja tilanteita, joissa ilmoittautumisvelvollisuutta ei olisi, vähennettäisiin. Mikäli perustoimeentulotuen hakija ei ilmoittautuisi työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi tai hakisi ensisijaisia etuuksia, hänen perusosaansa voitaisiin alentaa 50 prosentilla. Toimeentulotuen hakijan saaman työttömyysetuuden maksun sanktioista johtuvia toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentamisia sujuvoitettaisiin ja varmistettaisiin, että alentaminen koskisi kaikkia niitä tilanteita, joissa työttömyysetuuden maksu katkeaa tuensaajan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn vuoksi. Kaikissa perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voitaisiin kuitenkin tehdä vain, jos se ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Esitys sisältää uusia ehdotuksia toimeentulotuen perusosan alentamiseksi. Nykytilaan nähden perusosaa olisi mahdollista tietyissä tilanteissa alentaa nykyistä suuremmalla prosenttiosuudella. Lisäksi edellytyksiä alentamiselle lisättäisiin. Esityksessä on arvioitu, että 50 prosentin alentamisen jälkeen maksettavan toimeentulotuen suuruus täyttäisi edelleen perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän eksistenssiniminin turvaamisen vaatimuksen.

Toimeentulotukeen liittyvien velvoitteiden ja sanktioiden asettaminen on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan sinänsä mahdollista perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä (PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 4). Perusosan alentamista jopa 50 prosentilla ja sen 6 kuukauden mittaista alentamista voi kuitenkin pitää huonosti yhteensopivana perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan toimeentulon turvaan ja ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan nähden. Kyse olisi merkittävistä heikennyksistä toimeentulotukeen. Vaikka kysymys ei olisi valtiosääntöisesti ongelmallisena pidetystä pysyvästä perusosan alentamisesta (ks. PeVL 31/1997 vp, s. 4–5), on ehdotettua 6 kuukauden enimmäisaikaa pidettävä pitkänä ottaen huomioon, että kyse on viimesijaisesta toimeentulotuesta. Esityksessä ei ole myöskään kiinnitetty riittävää huomiota alentamismenettelyn pitkeyttämisen vaikutuksiin.

Esityksessä katsotaan yhtäältä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämä eksistenssinimi tulisi perusosan alentamisen jälkeenkin turvatuksi. Toisaalta kuitenkin ehdotetaan erikseen säännöstä, jolla välttämättömän toimeentulon turvaaminen varmistettaisiin yksittäistapauksessa. Tapauskohtaista varmistumista turvaavaa säännöstä on sinänsä pidettävä perusteltuna. Esityksessä vaikuttaa kuitenkin olevan tunnistettu, että joissakin tilanteissa perusosan alentaminen voisi johtaa siihen, että toimeentulotuki ei enää turvaisi välttämätöntä toimeentuloa. Näissä tilanteissa toimeentulotuki asettuisi tasolle, joka turvaisi ilmeisesti vain eksistenssiniminin. Tältä osin syytä panna merkille, että perustuslakivaliokunnan lausunkäytännössä toimeentulotukijärjestelmän on todettu turvaavan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus tai vähimmäistaso (PeVL 45/2024 vp, kappale 5, PeVL 11/2023 vp, kappale 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2–3). Esityksen valossa jää nähdäkseni epäselväksi, miten mainittu valtiosääntöinen tulkinta toimeentulotuen ja perustuslain 19 §:n 1 momentin välisestä suhteesta toteutuu nyt arvioitavana olevassa tilanteessa.

Ehdotettu sääntely jättää merkittävästi harkinnanvaraa Kansaneläkelaitokselle. Esityksen mukaan arvion ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavasta toimeentulosta ja alentamisen kohtuullisuudesta tekisi Kela. Kelalta esitetään myös poistettavaksi velvollisuus ohjata asiakasta sosiaalihuollon piiriin palvelutarpeen arviointiin perusosan alentamisen yhteydessä, mikä laajentaisi huomattavasti Kelan harkintavaltaa. Tätä harkinnanvaraisuutta voinee osin perustella perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden määrittymisellä viime kädessä yksilökohtaisella tarveharkinnalla (HE 309/1993, s. 69). Huomio kiinnittyy kuitenkin ongelmallisella tavalla siihen, että esityksessä ei ole määritelty riittävän yksilöityjä kriteerejä tämän harkinnan toteuttamiselle. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota toimeentulotuesta annettuun lakiin ehdotettujen säännösten muotoilun väljyyteen ja lakitasoisuuteen, ja korostanut, ettei järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvataisiin viime kädessä vain viranomaisen laissa oikeudellisesti sitomattoman harkintavallan käytön perusteella, täytä perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimuksia (ks. esim. PeVL 11/2023 vp, kappale 5–6). Lailla tulisi siten säätää täsmällisesti, minkälaisien perusoikeuksien turvaavien kriteerien perusteella yksilökohtaista harkintaa tehtäisiin.

Perusosan alentamista koskevien ehdotusten kannalta on olennaista, että perusosaa ei esityksen mukaan voitaisi alentaa, jos yksilökohtaisen harkinnan perusteella alentamisen todettaisiin vaarantavan alentamisprosessin kohteena olevan hakijan tai hänen perheensä ihmisarvoisen elämän. Alentamismenettelyynkin osalta on sinänsä asianmukaista korostaa yksilöllistä ja tilannekohtaista harkintaa (ks. PeVL 31/1997 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että kohtuullisuuskriteerit on tulkittava perusoikeusmyönteisesti (PeVL 31/1997 vp, s. 4). Samalla on kuitenkin todettava, ettei mainittu säännös ihmisarvoisen elämän huomioonottamisesta nähdäkseni riitä turvaamaan tarvetta laista selkeästi ilmi käyvälle Kelan harkintavallalle.

Velvoite hakea ensisijaista etuutta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uutena säännöksenä velvollisuutta hakea ensisijaista etuutta. Säännösluonnoksen mukaan toimeentulotukea hakeva olisi velvollinen hakemaan opiskelun, työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän, huoltajan menetyksen tai asumisen tuen tarpeen perusteella maksettavaa toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu. Mikäli toimeentulotuen hakija ei hakisi hänelle elämäntilanteeseensa nähden todennäköisesti kuuluvaa ensisijaista etuutta, hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettaisiin siten kuin 10 §:ssä ehdotetaan.

Ottaen huomioon toimeentulotuen viimesijaisuus voi ehdotettua toimeentulotuen hakijan velvoitetta hakea hänelle todennäköisesti kuuluvia ensisijaisia etuuksia pitää sinänsä lähtökohdiltaan ongelmattomana perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että perustuslain 19 §:n 1 momentin kirjaus subjektiivisesta oikeudesta ei edellytä henkilön toimivan aktiivisesti saadakseen ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon turvan. Ehdotettu velvoite hakea ensisijaisia etuuksia kohdistuisi hyvin heterogeeniseen henkilökuntaan, jossa kaikilla ei ole samanlaisia edellytyksiä hakea ensisijaisia etuuksia ja tunnistaa niitä. On vaarana, että toimeentulotuen saamiseen liittyvien sanktioiden kohdistaminen ihmisiin, joilla ei ole riittävää terveyttä, toimintakykyä tai voimavaroja niitä välttää, olisi tosiasiallisesti syrjivää ja siten ongelmallista myös perustuslain 6 §:n

kannalta. Esityksestä ei mielestäni ilmene riittävästi se, miten ensisijaisen etuuden hakemisvaatimus ja myös toimeentulotuen alentamismenettelyn laajentaminen ovat yhdenmukaisia perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn yhdenvertaisuuden kanssa, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Pidän ongelmallisena sitä, että tuen tarvitsijalle säädettäisiin sanktioita, jos hän jättää hakematta hänelle todennäköisesti kuuluvaa etuutta, jos samaan aikaan ei huolehdi siitä, että hänellä on tarvittavat tiedot kyseisistä etuuksista ja miten niitä haetaan. Esityksessä ei tehdä riittävästi selkoa siitä, miten velvollisuus hakea ensisijaista etuutta suhteutuu viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja palveluperiaatteeseen. Esityksessä nojataan tältä osin erityisesti hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvontavelvoitteeseen. Ehdotettujen säännösten perusteella vastuu oikean tukimuodon tunnistamisesta vaikuttaisi olevan hakijalla perusosan alentamista koskevan seuraamuksen uhalla. Esityksessä ehdotetaan vielä poistettavaksi Kelan velvollisuus ohjata asiakasta hyvinvointialueelle sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arviointiin perusosan alentamisen yhteydessä. On myös huomionarvoista, että ensisijaisen etuuden hakeminen oli myös yksi keskeinen perustelu, jolla vuoden 2017 alussa voimaan tullutta perustoimeentulotuen Kela-siirtoa perusteltiin (HE 358/2014 vp). Ensisijaisten etuuksien hakemisen katsottiin toteutuvan paremmin Kelan kuin kuntien toimeenpanemana. Koska perustoimeentulotuen hakijoille esitetään nyt velvoitetta hakea ensisijaista etuutta, voi tämä viitata siihen, että Kelan asiakasohjauskäytännöt ensisijaisten etuuksien hakemiseksi eivät ole toimineet tarkoitetulla tavalla.

Hakijalle asetettavan velvoitteen täyttäminen edellyttää selkeää ohjausta ja neuvontaa etenkin tilanteessa, jossa sosiaaliturvan etuusjärjestelmää on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Esityksen perusteella on vaikea vakuuttua ehdotetun sääntelyn ongelmattomuudesta perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Sääntelyä voi pitää tältä osin ongelmallisena myös perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, 80 §:n 1 momenttiin ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kytkeytyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta sekä siihen kytkeytyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Kansaeläkelaitokselle säädettävä velvollisuus antaa neuvontaa ja ohjausta ensisijaisen etuuden tunnistamiseksi ja hakemiseksi, jotta hakija voi täyttää toimeentulotuen hakemisen ehdoksi säädetyn velvoitteensa ja välttyä ehdotetuilta sanktioilta, täyttäisi mainittuja valtiosääntöisiä vaatimuksia nyt ehdotettua paremmin.

Velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi

Esityksessä ehdotetaan useita muutoksia toimeentulotukilakiin sisältyvään velvollisuuteen ilmoittautua työnhakijaksi. Velvollisuuteen ehdotetaan osin sisällöllisiä kiristyskiä esimerkiksi sairauteen liittyvää työkyvyttömyyttä, opiskelua ja yrittäjänä työskentelemistä koskeviin edellytyksiin, joiden perusteella ei olisi velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi. Velvollisuutta kiristettäisiin myös siten, että jatkossa tulisi ilmoittautua koko-aikatyötä hakevaksi työnhakijaksi.

Huomio kiinnittyy tältä osin siihen, että velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi koskisi myös niitä yrittäjiä, jotka eivät saa riittäviä tuloja yritystoiminnastaan. Tältä osin jää epäselvyyttä siitä, miten ehdotettu sääntely suhteutuu perustuslain 18 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi huomio kiinnittyy ongelmallisella tavalla siihen, että lääkärin toteamasta sairaudesta johtuva esteellisyys vastaanottaa työtä poistettaisiin laista. Pidän ongelmallisenä, jos tosiasiallisesti työkyvyttömiä ihmisiä velvoitettaisiin työnhakuun sanktion uhalla tai saatettaisiin sanktion alaisiksi alentuneesta toimintakyvystä huolimatta. Lisäksi Kelalle jätettävä harkintavalta tässäkin asiassa vaikuttaa jo edellä todettua vastaavalla tavalla ongelmalliselta.

Toimeentulotuen perusosan yleinen alentaminen

Toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin 18 vuotta täyttäneiden yksin asuvien henkilöiden ja vanhempansa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden osalta kolme prosenttia sekä muiden 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta noin kaksi prosenttia. Esityksessä ehdotetaan perustoimeentulotuen perusosan tasoa leikattavaksi 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta siten, että vuoden 2025 tasossa leikkausten suuruus olisi enintään 17,80 euroa. Toimeentulotuen 150 euron ansiotulovähennys poistettaisiin 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta. Lisäksi heidän osaltaan poistettaisiin myös muiden vähäisiksi katsottavien tulojen ja avustusten etuoikeus. Muina perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin välttämättömiin terveydenhuoltomenoihin. Esityksessä todetaan, että perustoimeentulotuen tason voidaan arvioida leikkauksen jälkeenkin täyttävän perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset.

Toimeentulotuen perusosan yleisen alentamisen osalta on syytä ottaa huomioon, että toimeentulotukijärjestelmän avulla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19.1 §:ssä taattu oikeus (ks. PeVL 31/1997 vp). On kuitenkin valtiosääntöisesti tulkinnanvaraista, mitkä toimeentulotukeen kuuluvat menot ovat tasoltaan sellaisia, että ne ylittävät perustuslain 19.1 §:ssä taatun oikeuden. Perustuslakivaliokunnan uudemman lausuntokäytännön perusteella heikennysten arviointikriteerinä ei käytetä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, vaan sitä, että palveluja on heikennyksen jälkeenkin edelleen tarjolla perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla (ks. esim. PeVL 59/2024 vp kappale 20, PeVL 48/2024 vp, kappale 9). Esityksen perusteella jää tältä osin epäselvyyttä ja epäilyksiä siitä, pystyvätkö toimeentulotuen saajat kattamaan perusosalla kaikki perusosaan sisältyvät menot.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että esityksessä esitetään toimeentulotuen perusmenoina huomioitavien terveydenhuoltomenojen rajaamista välttämättömiin terveydenhuoltomenoihin. Terveydenhuoltomenon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon yleisesti hyväksytty hoitokäytäntö ja tutkimusnäyttö sekä uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden osalta myös kustannusvaikuttavuus. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä merkitys arvioinnissa annettaisiin lääketieteelliselle arvioinnille. Tuensajan oikeuksien toteutumisen kannalta tältäkin osin voi pitää erikoisena Kelalle annettavaa harkintavaltaa välttämättömien terveydenhuoltomenojen määrittämisessä.

Ehdotetun perusosan alentamisen yhteensopivuudesta perustuslain 19 §:n 1 momentin kanssa on vaikea esityksen perusteella kaikkiaan vakuuttua. Lisäksi esityksen perusteella jää epäselväksi, mihin eri ryhmille esitettävät alentamisprosentit oikeastaan perustuvat ja voiko tällaista erontekoa pitää hyväksyttävänä myös perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta.

Kokonaisarvio

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset perustuvat valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä ongelmattomaan lähtökohtaan siitä, että perustuslain 19 §:n alaan kuuluvia etuuksia on mahdollista heikentää ottaen huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Perustuslain 19 §:ään liitetystä niin sanotussa heikennyskieltovaikutuksessa ei siten ole kyse ehdottomasta kiellosta, vaan lainsäätäjälle asetetusta velvoitteesta perustella valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla toimeentuloturvan tasoon tehtävät heikennykset. Myös TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja sallivat toimeentuloturvan heikentämisen, kunhan tietyt kriteerit täyttyvät. Keskeistä on käsittääkseni se, että perustuslain ja ihmisoikeussopimusten määrittelemää vähimmäistasoa ei aliteta ja että haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet turvataan.

Tähän nähden esitykseen liittyy nähdäkseni vakavia huolia siitä, että täyttyvätkö kansainvälisen ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset tilanteessa, jossa Suomi on jo nykyisessä oikeustilassa saanut kansainvälisiltä ihmisoikeuksien valvontaelimiltä toistuvia huomautuksia perusturvan tason riittämättömyydestä. Esityksessä jää riittävästi perustelematta se, miten ehdotettujen muutosten jälkeen turvattaisiin yhä perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistavaan välttämättömään toimeentuloon sekä miten ehdotus täyttäisi asiaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vähimmäisvaatimukset.

Esitys ei pidä myöskään sisällään sellaisia kompensoivia ehdotuksia, joilla olisi merkitystä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen turvan täyttymisen kannalta. Lisäksi toimeentulotukilain kanssa samaan aikaan voimaantuleviksi tarkoitetut muihin esityksiin sisältyvät lainmuutokset samoin kuin jo voimaan tulleet sosiaaliturvaleikkaukset vaikuttavat entisestään vain korostavan toimeentulotuen leikkausten merkitystä ja valtiosääntöistä ongelmallisuutta.

Nyt arvioitavana olevaan esitykseen sisältyy lukuisia muitakin valtiosääntöisiä ongelmia. Yhdessä keskeisesti ongelmaksi nousee Kelalle ehdotettu laaja harkintavalta toimeentulotuen alentamisessa tavalla, joka vaikuttaa ongelmalliselta perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta. Lisäksi ehdotuksiin sisältyy perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyviä huolenaiheita käsittelevässä perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä.

Helsingissä 3.11.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori