

Asia: HE 116/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Liittyen hallituksen esitykseen 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 perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa seuraavasta kysymyksestä:

Toimeentulotuen perusosaa alennetaan 1. lakiehdotuksen 10 §:n 6 momentin mukaan 50 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö:

- 1) joka on täyttänyt 18-vuotta, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole hakenut yhden kuukauden määräajassa 2 b §:ssä tarkoitettua ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioon ottaen voidaan arvioida todennäköisesti olevan oikeus;
- 2) jolla on 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole yhden kuukauden määräajassa työnhakijaksi ilmoittautunut.

Miten arvioitte sääntelyn kuulumista perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllisen soveltamisalan piiriin ottaen huomioon, että oikeus on sanamuodon mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan momentissa tarkoitettua turvaa (näin myös HE 309/1993 vp s. 69)?

Rajaudun lausunnossani lausuntopyynnössä esitetyn mukaisesti vastaamaan minulle nimenomaisesti esitettyyn kysymykseen enkä arvioi hallituksen esittämää sääntelyä tätä laajemmin.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Kysymystä tämän säännöksen henkilöllisestä soveltamisalasta ja ehdotetun 10 §:n 6 momentin sääntelyn suhteesta siihen ei tarkastella hallituksen esityksen säätämisperusteluissa. Pidän tätä perusteltuna, sillä nähdäkseni lausuntopyynnössä esitetty kysymys perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllisestä soveltamisalasta vaikuttaa hypoteettiselta.

Perusoikeusuudistuksessa otettiin lähtökodaksi se, että vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia ja että perusoikeuksien tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Tämä heijastaa Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvaa velvoitetta kunnioittaa ja taata sopimusten sisältämät ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille siitä riippumatta, ovatko he kyseisen valtion kansalaisia (HE 309/1993 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöissä perusoikeuksien henkilöllistä ulottuvuutta tarkasteltiin siltä kannalta, missä määrin perusoikeuksien suoja ulottuu ulkomaalaisiin, oikeushenkilöihin tai henkilöiden muodostamiin ryhmiin, onko henkilön iällä ja vajaavaltaisuudella merkitystä suojan kannalta, ja milloin ihmisen elinkaaren aikana perusoikeuksien suoja alkaa ja päättyy. Lisäksi tarkasteltiin sotilaiden asemaa sekä erityistä vallanalaisuussuhdetta ja laitosaltaa. Sitä, että jokin henkilöryhmä rajattaisiin oikeuksien

suojan ulkopuolelle, pidettiin mahdollisena vain hyvin poikkeuksellisesti, lähinnä ääni- ja vaalioikeuksien kohdalla, joiden soveltamisalaan pidettiin mahdollisena liittää ikään ja kansalaisuuteen liittyviä rajoituksia. Lisäksi pidettiin mahdollisena, että oikeus saapua Suomeen ja suoja Suomesta poistamista vastaan rajataan vain Suomen kansalaisiin. (HE 309/1993 vp.) Muutoin erilaiset oikeuksien henkilöpiirin rajaukset tulevat perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan arvioitaviksi perusoikeuksien rajoitusperusteiden nojalla (HE 309/1993 vp ja PeVM 25/1994 vp). Tällöin kyse ei ole tietyn oikeuden soveltamisalaan kuulumisesta tai sen ulkopuolelle jäämisestä, vaan oikeuden suojan ulottuvuudesta ja sen mahdollisista rajoituksista.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä todetaan olevan läheinen yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentissa niin ikään *jokaiselle* tunnustettuun oikeuteen elämään. 19 §:n 1 momentin perusteluissa vielä todetaan nimenomaisesti, että ”oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitetäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla” (HE 309/1993). Se, ettei henkilö kykene itse hankkimaan säännöksessä tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä on siis edellytyksenä säännöksen soveltamiselle, ei sen soveltamisalaan kuulumiselle. Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostettiin niin ikään, että 19 §:n 1 momentissa säädetään yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännöstä ei ole tietääkseni tarkasteltu sen soveltamisalan mahdollisten rajoitusten kannalta myöskään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, vaan perusoikeusuudistuksen ilmentämä lähtökohta kaikkien Suomen oikeuspiirissä olevien kuulumisesta säännöksen soveltamisalaan on aina otettu annettuna. Esimerkiksi tarkastellessaan lakiehdotusta, jolla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt, joilla oli mahdollisuus turvautua vapaaehtoisen paluun järjestelmään, suljettiin pois turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiristä, valiokunta totesi, että henkilö ei tällaisessakaan tilanteessa menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 47/2014 vp, ks. myös PeVL 26/2010 vp, s. 2/II). Toisin sanoen se, että henkilöllä oli mahdollisuus hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo ja huolenpito vapaaehtoisen paluun järjestelmän avulla, ei sulkenut häntä pois perustuslain 19 §:n 1 momentin säännöksen soveltamisalasta. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2019:62 ilmentää tätä samaa lähtökohtaa.

Ajatus siitä, että ehdotetussa toimeentulotukilain 10 §:n 6 momentissa tarkoitetut henkilöt rajautuisivat perustuslain 19 §:n 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle, ei näin ollen saa tukea perustuslain valmisteluasiakirjoista, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä. Sen sijaan näkemys, että säännöksessä tarkoitettu oikeus kuuluu sanamuotonsa mukaisesti jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle, on otettu kyseenalaistamattomaksi lähtökohdaksi. *Näin ollen vastaus minulle esitettyyn kysymykseen on, että toimeentulotukilain 10 §:n 6 momenttiin ehdotettu sääntely kuuluu perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllisen soveltamisalan piiriin.*

Helsingissä 17.11.2025

Eeva Nykänen
Professori