

Olli Mäenpää

18.11.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 133/2025 vp)

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 huomioiden 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)?

Esitän lausuntonani seuraavan.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on siten säännöksessä sidottu ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan toteuttamiseen. Säännöksen tarkoituksena on perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan turvata jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli ns. eksistenssiminimi (HE 309/1993 vp, s. 19).

Perusoikeusuudistuksen toteuttamiseen tältä osin johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan seuraavat lähtökohdat: ”Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn

säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.” (HE 309/1993 vp, s. 69)

Esitetyn kysymyksen kannalta on keskeinen merkitys myös sillä perusoikeusuudistuksen perusteluissa todetulla lähtökohdalla, jonka mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos ”henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä” (HE 309/1993 vp, s. 69). Tällä perusteella myös henkilön oma toiminta ja täydentävä tai korvaava turva voidaan ottaa huomioon yksilöllisessä harkinnassa.

Arvioidessaan toimeentulolain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslain 19 §:n 1 §:ää vastanneen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta, perustuslakivaliokunta kiinnitti tältä kannalta huomiota erityisesti siihen, että jos henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen työstä tai työvoimapalvelusta kieltäytymisen perusteella ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ollut ristiriidassa kyseisen perusoikeussäännöksen kanssa. Tällainen alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömyyttä toimeentuloa. Valiokunta korosti myös, että rajoituksia sovellettaessa oli varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny kyseisen säännöksen vastaisia tilanteita, ja että kohtuuttomuuskriteeriä tuli tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. (PeVL 31/1997 vp, s. 4).

Perusosan alentamisen edellytykset ovat kuitenkin mahdollisia vain kyseisen perusoikeussäännöksen määrittelemissä sisällöllisissä rajoissa. Niiden kannalta keskeinen merkitys on henkilön kyvyllä hankkia säännöksessä tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan kuten työnteosta hankituilla tuloilla tai saamalla sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Tämän vuoksi muun muassa kieltäytyminen osallistumasta työllistymistä edellyttäviin toimenpiteisiin voi olla säännösperustainen peruste toimeentulotuen perusosan alentamiseen, kun se ”edellyttää kieltäytymistä osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovituihin, *työllistymistä edistäviin* toimenpiteisiin.” (PeVL 20/1998 vp, s. 3).

Valiokunta on myös katsonut, että säätämisyjärjestykseen eivät vaikuta ehdotetut aktivointisuunnitelman laatimisesta kieltäytymisen sekä kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisen ja sen keskeyttämisen samoin kuin toistuvaan näistä toimenpiteistä kieltäytymisen seurauksena aiheutuvat sellaiset toimeentulotuen perusosan alentamisseuraukset, jotka jo nykyisin ovat muissa tilanteissa mahdollisia (PeVL 44/2000 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on tältä osin arvioinut erikseen myös perusoikeussäännöksen henkilöllisen soveltamisalan merkitystä käsitellessään kotoutumistukeen kohdistuvia rajoituksia toimeentulotukea koskevilta osin perustuslain 19 §:n 1 §:ää

vastanneen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta. Kun kyseisessä säännöksessä annetaan turvaa jokaiselle, ei turvan saamista heikentymättömänä kuitenkaan voida valiokunnan käsityksen mukaan sitoa muihin kuin sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka ovat perustettavissa perusoikeussäännösten sisäisiin seikkoihin. (PeVL 20/1998 vp, s. 3) Valiokunta on siten pitänyt mahdollisena säännöksiä toimeentulotuen perusosan alentamisesta henkilön omaan toimintaan liittyvillä, kyseiseen säännökseen kiinnittyvillä erityisillä perusteilla sen estämättä, että kyseinen perusoikeus on sanamuodon mukaan jokaiselle, joka ei kykene omin toimin hankkimaan säännöksessä tarkoitettua turvaa

Perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllinen soveltamisala ei näin ollen perusoikeusuudistuksen perustelut ja perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen ole sinänsä esteenä toimeentulon perusosan alentamista koskevalle sääntelylle henkilön omaan toimintaan liittyvillä erityisillä perusteilla. Tällaisia perusteita ja niiden perusteltavuutta on kuitenkin arvioitava erikseen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Perusteet eivät muun muassa saa olla kohtuuttomia ja kohtuuttomuuskriteeriä on tulkittava perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Tällaisten rajoittavien perusteiden on perustuttava säännösperustaisesti perusoikeussäännöksen sisäisiin seikkoihin. Rajoitusperusteet on lisäksi määriteltävä niin, että ne eivät vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa.