

Veli-Pekka Viljanen

HE 116/2025 vp laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntoutuksella työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.11.2025

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani 1. lakiehdotuksen 10 §:n 6 momentista, jonka mukaan toimeentulotuen perusosaa alennetaan 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.

Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan 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)?

Rajoitun seuraavassa käsittelemään hallituksen esitystä vain tämän kysymyksen osalta.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (HE 309/1993 vp, s. 69). Säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp, s. 19).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin

tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa. Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3, ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 4).

Perustuslain esitöiden mukaan oikeuden saamisen edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Edelleen esitöiden mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla (HE 309/1993 vp, s. 69).

Toimeentulotukilakia säädettäessä perustuslakivaliokunta tarkasteli ehdotuksia toimeentulotuen perusosan suuruuden alentamisesta. Perusosaa voitiin alentaa enintään 20 prosentilla edellyttäen, että tuen saaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä taikka on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei tätä ole voitu hänelle tarjota. Toistuva kieltäytyminen tai laiminlyönti voi johtaa enintään 40 prosentin suuruiseen alentamiseen. Tässä tapauksessa vaadittiin vielä, että kysymyksessä on sellainen työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide, jolla henkilö voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Kummassakin tapauksessa lisäedellytyksenä oli, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana.

Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, ettei ehdotettu sääntely ollut ristiriidassa nykyistä perustuslain 19 §:n 1 momenttia vastaavan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunnan mukaan tältä kannalta oli merkittävintä, että kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin 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 esityksessä ehdotettujen perusteiden täytyessä ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ollut ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että toimeentulotuen perusosalla katettiin osaksi sellaisia menoja, jotka eivät kuulu kyseisen

perusoikeuden mukaiseen välttämättömään toimeentuloon. Valiokunnan mukaan ehdotettuja perusosan alennuksia koskevaa pykälää sovellettaessa oli varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny nykyistä perustuslain 19 §:n 1 momenttia vastanneen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin vastaisia tilanteita (PeVL 31/1997 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta antoi siten lausunnossaan merkitystä sille, että perusosan alentamisen kohteena ollut henkilö olisi voinut arvioitavassa tilanteessa hankkia omalla toiminnallaan – ottamalla vastaan työn tai osallistumalla työvoimapolitiittiseen toimeentuloon – välttämättömän toimeentulon ja piti siten perusosan alentamista valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut tämän seikan johtavan siihen, että nykyistä perustuslain 19 §:n 1 momenttia vastaava hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti olisi kokonaan menettänyt asiassa merkityksensä, vaan edellytti lisäksi sen varmistamista, ettei yksittäisissä tapauksissa synny kyseisen perustuslain säännöksen vastaisia tilanteita. Valiokunta lausui nimenomaisesti, että perusosan suuruutta ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista välttämättömää toimeentuloa. Valiokunta edellyttikin perusosan alentamista koskeviin säännöksiin lisättäväksi maininnan siitä, ettei alentaminen saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömää toimeentuloa. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt tätä täydennysehdotustaan tavallisen lainsäätämisyjärjestuksen käyttämisen edellytyksenä (PeVL 31/1997 vp, s. 5).

Käsitteltävänä olevassa asetelmassa ehdotettu perusosan 50 prosentin alentuminen koskisi ensinnäkin tilannetta, jossa 18 vuotta täyttänyt henkilö, ei olisi hakenut kehotuksesta huolimatta 1 kuukauden määräajassa laissa tarkoitettua ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioon ottaen voidaan todennäköisesti olevan oikeus. Säännös liittyy tältä osin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen ja siihen seikkaan, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi raha-arvoiseksi etuudeksi sosiaaliturvajärjestelmässä. Tällainen järjestelmien yhteensovittamista koskeva periaate vastaa sinänsä sitä perustuslain 19 §:n 1 momentin perusajatusta, että sen tarkoittama oikeus tulee sovellettavaksi, jos henkilö ei saa turvaa muista sosiaaliturvajärjestelmistä. Tältä osin tosin on huomattava, että ehdotetussa 10 §:n 6 momentissa perusosan alentaminen on kiinnitetty ensisijaisen etuuden hakemisen laiminlyöntiin ja yhden kuukauden määräaikaan asiaa koskevasta huomautuksesta.

Toisena perusteena on se, ettei henkilö, jolla on lain 2 a §:n mukaan velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ole kehotuksesta huolimatta ilmoittautunut määräajassa työnhakijaksi. Tältä osin tosin on huomattava, ettei ilmoittautuminen säännöksen tarkoittamalla tavalla kokoaikatyötä hakevaksi työntekijäksi välttämättä johda siihen, että henkilö myös tosiasiassa työllistyy ja saa sitä kautta perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän välttämättömän toimeentulonsa muulla tavoin kuin toimeentulotuen kautta.

Arvioni mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin merkitys arvioitaessa ehdotettua perusturvan alentamista 50 prosentilla ei tyhjenny kysymykseen perustuslain säännöksen henkilöllistä soveltamisalasta. Perustuslain esitöiden mukaan asianomaisen perustuslain säännöksen mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ”on kaikilla” (HE 309/1993 vp, s. 69). Julkisen vallan perustuslain mukaisena velvollisuutena on varmistaa, että kukaan ei jää vaille siinä tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa. Henkilöllä voi olla elämäntilanteeseensa tai elämänhallintaansa liittyen hyvin erilaisia, myös perusteltuja syitä siihen, miksi hän ei ole hakenut ensisijaista sosiaaliturvaetuutta tai ilmoittanut määräajassa kokoaikatyötä hakevaksi työntekijäksi. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että hänen laiminlyöntinsä hakea muuta etuutta tai ilmoittautua kokopäiväiseksi työnhakijaksi oikeuttaisi jättämään hänet kokonaan perustuslain 19 §:n 1 momentin tarjoaman suojan ulkopuolelle.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, toimeentulotuen pitkäaikaiset saajat ovat lähtökohtaisesti heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa olevia henkilöitä. Taloudellisen tilanteen lisäksi toimeentulotuen saajia yhdistävät usein monet muut huono-osaisuuden muodot (HE, s. 57). Tämä huomioon ottaen on ilmeistä, että ainakin yksittäisissä tapauksissa ehdotetun 10 §:n 6 momentin tarkoittama toimeentulotuen perusosan puolittaminen voi vaikuttaa siten, että asianomaisen toimeentulotuen saajan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarantuu. Tältä osin on huomattava, että kyse on määrällisesti erittäin tuntevasta puuttumisesta viimekätiseen sosiaaliturvaetuuteen, jonka riittävyyttä voidaan jo nykytilanteessa arvioida kriittisesti esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevan valvontakäytännön valossa (vrt. HE, s. 130).

Nyt ainoaksi varaventiiliksi jäisi yleinen lauseke, jonka mukaan perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä huolenpitoa eikä alentamista voida pitää muutenkaan

kohtuuttomana (1. lakiehdotuksen 10 §:n 8 momentti). Tämä siirtää perustuslain 19 §:n 1 momentin loukkausten estämisen lainsäätäjältä yksittäistapauksellisten etuuspäätösten yhteydessä tehtäväksi.