

Pentti Arajärvi

Lausunto hallituksen esityksestä 116/2025 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa 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). Lausuntoa on pyydetty siitä, miten arvioin toimeentulotukilain 10 §:n 6 momentin mukaista 50 prosentista tuen alentamisen 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.

Toimeentulotuen taso

Perustuslain 19.1 § on subjektiivinen oikeus ja oikeus tulisi turvata kaikissa tilanteissa, myös poikkeusoloissa (HE 6/2009 vp, s. 8). Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 46) todettiin tarkoituksena olevan turvata sellainen tulotaso ja palvelut, joka on elämän vähimmäistaso, eksistenssiminimi. Esityksen yleisperusteluissa käytettiin kuitenkin myös ilmaisua eksistenssiminimi sitoen se ihmisarvoisen elämän turvaan ("tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi" s. 19). Eksistenssiminiä on käytetty siis sekä ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään turvan antamiseen että pelkän elämän ylläpitämisen turvaan. Epätarkkuus on johtanut paitsi perustuslain myös toimeentulotuesta annetun lain perustuslaillisessa arvioinnissa erityiseen pohdintaan. Nykyistä toimeentulotukilakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 31/1997 vp, s. 2–3), toimeentulotuesta, että lainsäädännöllä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva. Näiden ilmaisujen kokonaisuus on antanut mahdollisuuden pohtia hieman vapaammin toimeentulotuen hyväksyttävää tasoa. Tästä huolimatta on perustuslain säännöksen perusteella selvää ja ilmeistä, ei että välttämättömän toimeentulon alarajana on ihmisarvoinen elämä. On myös merkilläpantavaa, että perustuslain 1 §:ssä on säädetty ihmisarvon loukkaamattomuus yhdeksi valtiosäännön peruspilariksi.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artikla sekä eräät muut ihmisoikeussopimukset sisältävät samantapaisen määräyksen toimeentuloturvan vähimmäistasosta kuin PL 19.1 §. Suomen sosiaalioikeudellisen seuran kantelun johdosta on Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea todennut, että Suomen lainsäädäntö ei täytä sopimuksen määräyksiä (Kantelu nro 172/2018). Suomen valtion vastauksessa on todettu, ei että etuuksien tasoa korottavat muut etuudet ja että palvelujärjestelmä korjaa tilannetta. Päätöksessään komitea toteaa, ettei se voi sulkea pois sitä, että tietyissä tilanteissa toimeentulotuki ei yltäisi 50 prosenttiin mediaanitulosta. Komitea toteaa päätöksessään yksimielisesti, että uudistetun sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklaa on loukattu.

Välttämättömän toimeentulon euromäärä on yhtenä lukuna vaikeasti määriteltävissä. Kyse on yksilöllisestä perusoikeudesta, joka vaihtelee eri yksilöiden kesken esimerkiksi riippuen heidän elinolosuhteistaan, kulutuksestaan ja henkilökohtaisista tarpeistaan. Siitä huolimatta vähimmäistaso on lainsäädännöllisesti välttämättömä määritellä oikeusvarmuuden ja hallinnon toiminnan järkipäisyyden ja ennustettavuuden kannalta. Lainsäätäjällä on mahdollisuus ja perustellut syyt euromääraisten tasojen määrittelemiselle. Tasot voidaan määritellä edellä mainitut näkökohdat ja esimerkiksi huoltoon liittyvät seikat huomioon ottaen. Liikkumavara ei kuitenkin kuitenkaan ole rajoitukseton ja tuen eri tasot on voitava perustella esimerkiksi erilaisten kulutusta koskevien keskimääraisten tekijöiden perusteella.

Lakiehdotukseen sisältyy mahdollisuus 50 prosentin tuen alennukseen, mikä merkitsee 10 prosenttia suurempaa alennusta nykyiseen maksimialennukseen. Ehdotetulla lainsäädännöllä alennetaan mainitun 10 prosentin lisäksi perustoimeentulotuen yleistä tasoa ja myös poistetaan 150 euron nykyinen etuoikeutettu tulo sekä yleismaininta vähäisten tulojen huomiotta jättämisestä 18 vuotta täyttäneiltä.

Lainsäädännön kokonaisuus suurentaa siis useissa tilanteissa alentamista. Mielestäni hallituksen esityksessä ehdotettu 50 prosentin alentamismahdollisuus ei ole sopusoinnussa eikä hyväksyttävissä perusoikeusturvan euromäärää ajatellen. Ne perusteet, jotka esitetään 50 prosentin alennukselle voidaan haluttaessa ottaa käyttöön jo 40 prosentin alennuksessa.

Toimeentulotuen alentamisen perusteet

Toimeentulotuen vähimmäistaso määräytyy perustuslain 19.1 §:n perusteella, jos toimeentulotukea pidetään sinänsä ihmisarvoisen elämän edellyttämän vähimmäistoimeentulon toteuttajana.

Toimeentulotuen on yleisesti katsottu toteuttavan perustuslain mainittua pykälää, mutta ei olevan sama kuin ihmisarvoisen elämän edellyttävä vähimmäistoimeentulo. Perustuslain pykälällä ja toimeentulotuen vähimmäismäärällä on näin ollen yhteys mutta ne eivät ole keskenään sama asia.

Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon saamisen edellytyksenä on hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen mukaan, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Kun kyseessä on yksilöllinen oikeus, on avun saamisen edellytykset selvitettävä yksilöllisellä tarveharkinnalla. PeVL 20/1998 vp korostaa, että käytännössä ei pidä syntyä perustuslain 19.1 §:n vastaisia tilanteita ja että kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Tähän viittaa myös toimeentulotukilain 10 §:n viimeinen momentti. Tämän edellytyksen voidaan arvioida vaativan jossain määrin joustavaa päätöksentekoa, mitä ei edistä tuen alentamisen porrastaminen 10 prosentin välein nykyisen enintään-ilmaisuun sijaan.

Merkille pantavaa on myös, että toimeentulotuen alennukset ovat kaikissa tapauksissa 20, 40 tai 50 prosenttia. Voimassa olevassa toimeentulotukilaissa on säädetty enintään mainittujen prosenttimäärien suuruudesta alentamisesta. Esityksen mukainen enintään-sanon poistaminen merkitsee sitä, että nykyisen lain antama mahdollisuus alentaa etuutta esimerkiksi 17 tai 32 prosenttia poistuu.

Alennuksen harkinta muuttuu esityksen mukaan yksioikoisemmaksi. Voimassa oleva laki käyttää ilmaisua ”voidaan alentaa”, kun esityksen mukaan etuutta alennetaan, jos alennuksen vaatimukset täyttyvät. Tilanne vaikeutuu erilaissa rajatapauksissa. Asiaa lieventää jossain määrin perustuslain 19.1 §:stä otettu säännös välttämättömän toimeentulon turvaamisesta ja sitä, ettei alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana (10.8 §).

Hallituksen esityksessä ehdotetun 2 b §:n mukaan henkilöllä on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta, jos hänellä arvioidaan olevan edellytykset sen saamiseen. Tämän velvoitteen laiminlyönnin johdosta etuutta alennetaan 10 §:n 6 momentin mukaan 50 prosentilla. Lakiehdotuksesta ei ilmene, miten menetellään, jos viranomaisen arvio edellytyksistä saadaan etuutta on virheellinen. Lainsäädännössä olisi syytä säätää siitä, että etuus maksetaan tällöin takautuvasti täysimääräisenä niiden olosuhteiden mukaisena, joissa henkilö on etuutta hakenut.

Näiden seikkojen huomioon ottaminen on mielestäni tarpeellista yksilön perusoikeuden toteuttamisessa.