

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

17.11.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 18.11.2025, HE 116/2025 vp

EOAK/7068/2025 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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 116/2025 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 kohteliaimmin perustuslakivaliokunnan esittämistä kysymyksistä lausuntonani seuraavan.

Perustuslakivaliokunnan esittämän kysymyksen perusteella rajaan arviointini perustuslain 19 §:n 1 säännökseen.

Totean aluksi, että toimeentulotuki on keskeisin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta toteuttava viimesijainen välttämätöntä toimeentuloa turvaava taloudellinen tukimuoto. Oikeus toimeentulotukeen on määritelty voimassa olevan toimeentulotukilain 2 §:ssä. Säännös edellyttää, ettei henkilö voi saada toimeentuloa muutoin ja velvoittaa pitämään kykynsä mukaan huolta itsestään ja omasta ja perheensä elatuksesta:

Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Totean, että hakijan toimeentulotukipäätökseen voidaan jo nykyisin kirjata, että esimerkiksi ennen seuraavan hakemuksen tekemistä hakijan tulee laittaa vireille tietty ensisijainen etuus, jonka saamiseen hänellä viranomaisen käytettävissä olevien tietojen perusteella pitäisi olla oikeus. Tämä perustuu toimeentulotukilain 2 §:ään, jonka mukaan toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jota ei ole oikeus saada, mikäli hakija voi saada toimeentulon esimerkiksi muiden etuuksien avulla.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan voimassa olevan lainsäädännön nojalla alentaa, toistuvissa aktiivisuusvelvoitteen laiminlyönnin tilanteissa (PeVL 31/1997 vp, s 4).

Hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin mahdollisuudesta velvoitteiden asettamiseen ja toimeentulotuen perusosan alentamiseen seuraavasti.

Toimeentulotuen saajille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös velvoitteita (PeVL 31/1997 vp, s. 4, PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 11/2023 vp, s. 4). Toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi toimeentulotuen perusosan alentamisen mahdolliseksi 20 tai 40 prosentilla silloisessa hallituksen esityksessä ehdotettujen perusteiden täyttyessä. Silloin 20 prosentin alentamisen edellytykseksi ehdotettiin, 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. Korkeamman, 40 prosentin, alentamisprosentin edellytykseksi ehdotettiin tuolloin toistuvaa kieltäytymistä tai laiminlyöntiä. Lisäksi edellytettiin, että kyse on sellaisesta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, jolla henkilö voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan, ja että alentamista ei voida pitää kohtuuttomana. Valiokunta piti arvioinnissaan merkittävänä seikkana sitä, että henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla. Työvoimapolitiittisen toimenpiteen tulee tällöin olla konkreettinen ja riittävän pitkä ja sen tulee tarjota kyseisenä aikana välttämätön toimeentulo.

Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että toimeentulotukilain säätämisen jälkeen perusosan alentamista koskevaa 10 §:ää on muutettu useita kertoja ja alentamisperusteisiin on lisätty muun muassa kotouttamisen edistämiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä velvoitteita. Muutokset ovat koskeneet myös työttömyysturvaan ja työllisyyspalveluihin liittyviä lainsäädännön muutoksia.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Sen 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykenen hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) tuolloisen 15 a §:n 1 momentin perustelujen mukaan perustuslaissa turvattaisiin jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Säännöksellä olisi läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan 6 §:ään.

Se, että ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo turvattiin perustuslain sosiaaliturvaa koskevassa sääntelykokonaisuudessa ja irrotettiin se oikeudesta elämään koskevasta säännöksestä osoittaa, että perustuslainsäätäjän tarkoitus ei ollut turvata vain eksistenssinimiä vaan ihmisarvoinen elämä.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on perustelujen mukaan 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. Säännöksen tarkoituksena on nimenomaisesti turvata ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä.

Säännöksen 2 momentin perustelujen mukaan lailla taattaisiin jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Perusoikeusuudistuksen perusteluista ilmenee, että säännöksellä asetettiin lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Tällaisia tilanteita (sosiaalisia riskejä) olisivat perustelujen mukaan työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyypillisesti tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Säännös takaisi perustoimeentulon turvan mainituissa tilanteissa. Turvajärjestelmistä säädettäisiin lailla.

Ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentin välisestä suhteesta todetaan etuuksien tason kautta, että 2 momentin tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsisi pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon, johon liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa.

Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään, että säännöksen tarkoittamissa riskitilanteissa perustoimeentuloturva ei voi muodostua viimesijaisesta, tuolloisen 15 a §:n 1 momentin mukaisesta vähimmäisturvasta (PeVM 25/1994 vp s. 10).

Pian uudistuksen voimaantulon jälkeen arvioidessaan työttömyyden aikaista turvaa arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että järjestelmän ei tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Tämän tapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta. (PeVL 16/1996 vp)

Etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 43/2025 vp, kohta 7.) Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (Pe VM 25/1994 vp).

Arvioidessaan varhain perustuslain 19 §:n 2 momentin nojalla työmarkkinatuen saamiselle asetettavia edellytyksiä perustuslakivaliokunta totesi, ettei ole perustuslain mukaista jättää 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu

edellä todetuin tavoin lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa. (PeVL 17/1995 vp)

Lausunnossaan (PeVL 31/1997 vp) perustuslakivaliokunta tarkasteli sitä, että toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksenä oli tuen saajan kieltäytyminen yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Valiokunnan mukaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa perusoikeus on sidottu siihen, 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 valiokunta katsoi, ettei ehdotettu mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen ollut sinänsä ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta korosti kuitenkin, että lakia sovellettaessa oli varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny perusoikeussäännöksen vastaisia tilanteita, ja että kohtuuttomuuskriteeriä tuli tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti.

Varhaisessa lausunnossaan PeVL 20/1998 vp, s 3 valiokunta tarkasteli toimeentulotuen alentamisperusteita. Valiokunnan käsityksen mukaan perusteet oli ehdotuksessa määritelty tältä osin liian väljästi, kun otetaan huomioon toimeentulotuen kytkentä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen. Säännöstä tulisiikin täsmentää esimerkiksi siten, että työtoiminnasta kieltäytymisen tulisi olla toistuessaan tai muusta sellaisesta syystä olennaista ja että vain työllistymistä edistävästä opintotoiminnasta kieltäytyminen voisi johtaa toimeentulotuen alentamiseen.

Valiokunta on arvioinut toimeentulotuen perusosan alentamista myös nykyisin toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2—4 kohtaan sisältyvän sääntelyn osalta lausunnossaan PeVL 44/2000 vp, s. 2—3.

Lausunnossaan 14/2023 vp, s. 2—3, perustuslakivaliokunta totesi pitäneensä toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän 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 (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). 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 (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I)

Perustuslakivaliokunta on äskettäin lausunnossaan (PeVL 40/2025 vp, kohta 3) todennut, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella,

joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla; kysymyksessä on niin ollen jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Vastaus perustuslakivaliokunnan kysymykseen edellyttää sen erottelua, mikä on perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllinen soveltamisala sen tarkastelusta, minkälaisia ehtoja säännös sallii asetettavan oikeuden toteuttamiselle.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella on nähdäkseni selvää, että säännöksen soveltamisalaan kuuluu jokainen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleva henkilö. Säännös turvaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden eli suoraan perustuslain nojalla toteutettavan oikeuden.

Perusoikeus on kuitenkin muotoiltu siten, että toimeentulo ja huolenpito on turvattu vain, jos henkilö ei kykene sitä hankkimaan. Siten perusoikeutta toteuttavassa lainsäädännössä voidaan perusoikeussäännöksen estämättä säännellä sitä, miten arvioidaan, onko henkilö kyennyt hankkimaan toimeentulonsa ja asettaa edellytyksiä, jotka estävät tuen myöntämisen ja maksamisen niille, jotka saavat toimentulonsa muutoin.

Perustuslain 19 §:n systematiikka ja se, että perusoikeussäännöksen ajatuksena on, että sosiaalisten riskien aikana toimeentulo on ensisijaisesti turvattava perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisilla etuuksilla merkitsevät, ettei ole perusoikeuksien asianmukaisen toteutumisen kannalta hyväksyttävää, että henkilö olisi pitkään tai jatkuvasti viimesijaisen tuen varassa. Tämän vuoksi mielestäni perustuslain 19 § ei estä sellaisen edellytyksen asettamista lainsäädännössä, että henkilön tulisi ensisijaisesti hakea 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja etuuksia ja toissijaisesti 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua tukea. Edellytyksenä kuitenkin on, että hän on siihen kykenevä 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Pian perusoikeusuudistuksen jälkeen antamassaan lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että aktiivisuuden edellyttäminen oli sopusoinnussa tuolloisen hallitusmuodon 15 § 2 momentin kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 17/1996 vp). Pidän tätä lähtökohtaa edelleen hyväksyttävänä perusteena sille, että perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamasta oikeudesta säädettyä voidaan työhön kykeneviltä henkilöiltä edellyttää työn hakemista.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti ei siten näkemykseni mukaan estä nykyistä voimakkaammin velvoittamaan ja ohjaamaan toimeentulotuen hakijaa hakemaan ensisijaisia etuuksia tai ilmoittautumaan kokoaikaiseksi työnhakijaksi. Velvoittavuutta ei kuitenkaan voi toteuttaa vaarantamalla hakijan välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, eikä menettely saa olla

mielivaltainen, syrjivä tai ihmisarvoa loukkaava. Sääntelyn on toteutettava myös perustuslain 21 § tehokkaan oikeussuojan vaatimukset.

En ole käsitellyt tässä lausunnossani ihmisarvoisen elämän edellyttämää perusosan määrää tai määrän alentamisen ehtojen perustuslaillista hyväksyttävyyttä, koska käsitykseni on, että valiokunta pyysi lausuntoani vain henkilöllisestä soveltamisalasta ja siitä, salliiko perustuslain 19 §:n 1 momentti ehtojen asettamisen toimeentulotuelle.

Totean vielä, että ymmärrän esityksen siten, että koska kyseessä on subjektiivisena oikeutena turvattu, viimesijainen, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaava etuus, tukea ei alennettaisi pelkästään sillä perusteella, että viranomainen etukäteen arvioisi, että hakija on oikeutettu saamaan toimeentulonsa toisen etuuden tai työn kautta. Jokaisella toimeentulotuen hakijalla on muiden edellytysten täytyessä oikeus saada toimeentulotukea, kunnes hän tosiasiallisesti saa toimeentulonsa muulla tavoin, jonkin muun etuuden tai esimerkiksi työllistymisen kautta. Lisäksi subjektiivisen oikeuden luonteesta seuraa, että on huolehdittava siitä, että hakija saa riittävän avun ja tuen edellytettyjen toimien tekemiseen (esimerkiksi ilmoitus holhousviranomaiselle ilmeisen edunvalvonnan tarpeesta tai sosiaalihuoltolain mukainen huoli-ilmoitus).

Katson, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi toimeentulotuen alentamiseen tulee kytkeä nimenomainen velvoite tehdä tarvittaessa huoli-ilmoitus ja velvoite selvittää hyvinvointialueen sosiaalihuollossa kiireellisen avun tarve viipymättä sosiaalihuoltolain 36 §:n 1 momentin mukaisesti.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen välttämättömän toimeentuloa turvaava taloudellinen tukimuoto. Säännöksen perustelujen mukaan 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). Perustuslakivaliokunta on tarkastellessaan oikeutta muuhun kuin kiireelliseen hoitoon tämän perusoikeussäännöksen perusteella pitänyt tärkeänä, että kussakin yksittäistapauksessa arvioitaisiin, edellyttääkö henkilön yksilöllinen tilanne välttämättä muuta kuin kiireellistä hoitoa ja korosti valtiosääntöisistä syistä hoidon tarpeen arvioinnin yksilökohtaisuuden ensisijaisuutta. (PeVL 40/2025 vp, kohta 7)

Korostan, että ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan subjektiivisen oikeuden luonne edellyttää yksittäistapauksellisen ja yksilökohtaisen arvion tekemistä siitä, mitä henkilön tilanne välttämättä edellyttää aina ennen tuen alentamista.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin