ASIANTUNTIJALAUSUNTO 23.10.2023
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksellä muutettaisiin toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 7a §:ää, jossa säädetään toimeentulotukeen oikeuttavista, tarpeellisen suuruisista asumismenoista. Asumismenot sisältyvät laissa tarkoitettuun perustoimeentulotukeen, jonka myöntämisestä päättää Kansaneläkelaitos. Asumismenojen ohella perustoimeentulotuki kattaa jokapäiväiseen toimeentuloon tarkoitetun kiinteämääräisen perusosan sekä tarpeellisen suuruiset terveydenhuoltomenot siltä osin, kuin ne eivät kuulu perusosaan.

Esityksellä täsmennettäisiin ja samalla tiukennettaisiin sitä, mitä tarpeellisen suuruisilla asumismenoilla laissa tarkoitetaan (7a § 1 mom.). Tarkemmat säännökset 7a§:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuista asumismenoista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella (7a § 2 mom. ja asetusluonnos liitteineen). Tarpeellisen suuruisten asumismenojen sijasta asumismenot voitaisiin hyväksyä toimeentulotukeen oikeuttaviksi täysimääräisinä vain lain vahvistamalla erityisellä perusteella (7a § 3 mom.). Jos hakijan tosiasialliset asumismenot ylittäisivät tarpeellisina pidettävät asumismenot eikä erityistä perustetta ylimenevän osuuden huomioimiseen olisi, hakijaa tulisi ohjata hankkimaan itselleen edullisempi asunto. Tätä tarkoitusta varten hänelle tulisi asettaa kolmen kuukauden määräaika, jona aikana asumismenot hyväksyttäisiin täysimääräisinä. Määräaikaa voitaisiin pidentää perustellusta syystä (7a § 4 mom.). Tämän jälkeen tarpeellisiksi katsottavien asumismenojen ylittäviä asumismenoja ei hyväksyttäisi toimeentulotukeen oikeuttaviksi. Ehdotetun pykälän, asetusluonnoksen ja luonnoksen liitteen sisältö perustuvat keskeisiltä osiltaan Kansaneläkelaitoksen nykyisiin, oikeudellisesti sitomattomiin soveltamisohjeisiin, joita Kansaneläkelaitos noudattaa toimeentulotukeen oikeuttavista asumismenoista päättäessään (s. 9–11). Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2024 (s. 1).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä (nykyisen) perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (esim. *PeVL 40/2018 vp* s. 3–4 ja siinä viitatut lausunnot; *PeVL 31/1997 vp* s. 2). Perustuslain 19 §:n 1 momentista – kun otetaan huomioon myös *perustuslain 22 §*:n julkiselle vallalle vahvistama velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen – seuraa valiokunnan mukaan vaatimus toimeentulotukijärjestelmän riittävästä kattavuudesta suhteessa perusoikeussäännökseen ja toimeentulotukisäännösten täsmällisyydestä (PeVL 31/1997 vp s. 3). Nykyistä toimeentulotukilakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, joka on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp s. 2, 5). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen perusosan tarkoitus oli hallituksen esityksessä kattaa menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen tasoa ei tullut sen vuoksi ymmärtää (nykyisen) perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp s. 3).

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan esityksessä on kyse ”joissakin tapauksissa tuen saajalle nykyisin myönnettävän toimeentulotuen alenemiseen johtavasta sääntelystä ja kaikkiin tuen hakijoihin kohdistuvasta, aiempaa rajatummasta oikeudesta tuen saamiseen” (s. 26). Kokonaan poissuljettua ei ole nähdäkseni siten se, että ehdotettu sääntely voi johtaa joissakin tapauksissa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden rajoittamiseen. Asian arvioiminen yleisellä tasolla ja käytettävissä olevien tietojen pohjalta on tosin vaikeaa. Lainsäädännön arviointineuvosto on arvostellut esitysluonnosta siitä, ettei siinä kuvata riittävän tarkasti niitä ihmisryhmiä, joihin ehdotetut muutokset erityisesti kohdistuvat[1]. Esityksen perusteluissa viitataan vain lyhyesti sellaisiin yksittäisiin tilanteisiin tai ihmisryhmiin, joiden kohdalla perustuslaissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon saattaa vaarantua. Kysymys voi olla esimerkiksi yksin asuvista henkilöistä, joilla on luottohäiriömerkintä maksamattomista asumismaksuista ja joiden on sen vuoksi vaikea saada kohtuuhintaista vuokra-asuntoa. Tukeen oikeuttavien asumismenojen rajaaminen ehdotetulla tavalla heijastuu tällöin henkilön vuokranmaksukykyyn ja lisää todennäköisesti taloudellisia ongelmia ja velkaantumista, mikä saattaa kasvattaa vuokraveloista johtuvien häätöjen määrää (s. 17–18, ks. myös s. 14).

Perustelujen mukaan esityksellä *tavoitellaan* ”säästöjä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin” (s. 12–13, 29–30). Säästöjen suuruudeksi arvioidaan vuonna 2024 9–12 miljoonaa euroa ja vuosina 2025–2027 noin 21,5–24,5 mil-

[1] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 12.10.2023 s. 4–5. Lausunnosta ilmenee, että esitysluonnos toimitettiin arvioitavaksi niin myöhään, ettei arviointineuvoston havaintoja voitu ottaa ministeriössä huomioon eikä esitysluonnosta korjata lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Sen vuoksi lausunto on annettu tiedoksi eduskunnalle (s. 5).

joonaa euroa vuodessa (s. 14, 18). Työllisyys vahvistuisi arviolta noin 1200 työllisellä (s. 18).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa ”suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa”. Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Valtiosääntöistä painoarvoa valiokunta on antanut myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon nähden. Selvänä on pidetty toisaalta sitä, ettei heikennys saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. Julkisen talouden suunnitelmasta ilmeneville, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyville tekijöille valiokunta on antanut merkitystä silloin, kun kyse ei ole ollut laskusuhdanteeseen liittyvistä säästötavoitteista. (Esim. *PeVL 51/2017 vp* s. 2–3 ja *PeVL 47/2017 vp* s. 2–3 sekä niillä viitatut lausunnot.)

Selostetut arviot ovat koskeneet perustuslain 19 §:n 2–4 momentteja, mutta ne voitaneen ulottaa koskemaan myös pykälän 1 momenttia, jossa tosin ei pykälän muista momenteista poiketen säädetä nimenomaisesti julkiseen valtaan kohdistuvasta turvaamisvelvoitteesta. Pykälän esitöiden mukaan myös 1 momentissa tarkoitetun subjektiivisen oikeuden toteuttamiseen tarvitaan kuitenkin käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp s. 69–70).

Säästötavoitetta ei perustella tai taustoiteta esityksessä mitenkään, joten perusteluja voidaan pitää tältä osin puutteellisina (ks. myös PeVL 47/2017 vp s. 3). Mitä tulee työllistämistavoitteeseen, perustuslakivaliokunta on toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä katsonut tällaisen tavoitteen olevan sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Se on pitänyt kyseistä tavoitetta myös hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta, kun otetaan erityisesti huomioon (nykyisen) *perustuslain 18 §:n 2 momentti*, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Asianomaista säännöstä sovellettaessa tuli valiokunnan mukaan kuitenkin varmistaa, ettei yksittäistapauksissa synny perusoikeussäännöksen vastaisia tilanteita. Ehdotettua kohtuuttomuuskriteeriä tuli tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Kiellettyä oli perusosan alentaminen niin paljon, että alentamisen johdosta henkilölle ei enää voitaisi taata perustuslain mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Säännökseen tuli lisätä tätä tarkoittava nimenomainen maininta (PeVL 31/1997 vp s. 4). Tämä puoltaisi vastaavan säännöksen lisäämistä nyt käsillä olevaan ehdotukseen.

Hyväksyttävien asumismenojen suuruuden ehdotetaan määräytyvän tuen saajien Kansaneläkelaitokselle ilmoittamien keskimääräisten asumismenojen ja niiden kehityksen perusteella (7a § 2 mom., asetusluonnos 2 §). Tärkeimpien asumismenojen enimmäissuuruus vahvistettaisiin vuosittain euron tarkkuudella valtioneuvoston asetuksen liitteessä. Näin määräytyvä pääsääntö ei olisi ehdoton, vaan siitä voitaisiin poiketa tapauskohtaisesti (7a §:n 3 mom.). Poikkeamismahdollisuus on merkityksellinen perusoikeuksien rajoittamista koskevan *oikeasuhtaisuusvaatimuksen* kannalta. Tärkeä on tässä suhteessa erityisesti säännös, jonka mukaan asumismenot voitaisiin ottaa huomioon täysimääräisinä, jos siihen on ”muu [7a §:n 3 momentissa yksilöityihin perusteisiin] verrattava perusteltu syy” (7a § 3 mom. 6 kohta). Esimerkkinä mainitaan perusteluissa hakijan poikkeuksellinen elämäntilanne, kuten pitkäaikainen asunnottomuus ja siihen liittyvät elämänhallinnan vaikeudet (s. 22). Myös ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu” toimisi perusteena asumismenojen hyväksymiselle täysimääräisinä (7a § 3 mom. 1 kohta).

Ehdotettu poikkeamismahdollisuus voi, perusoikeusmyönteisesti tulkittuna, toimia varmistuksena sille, ettei ehdotettu muutos vaaranna kenenkään perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pulmaksi tässä yhteydessä muodostuu kuitenkin säännöksen sanamuoto (”voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti”), joka viittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja siihen, ettei erityisen perusteen olemassaolo tarkoittaisi välttämättä pääsäännöstä poikkeamista. Sanamuoto olisi aiheellista muuttaa velvoittavaan muotoon.

Oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa se, ettei esityksessä ole riittävästi täsmennetty sitä, miten muutos vaikuttaisi eri ihmisryhmiin ja heidän toimeentuloonsa (edellä). Perusteluissa ei tarkastella myöskään niitä yhteisvaikutuksia, joita esityksellä todennäköisesti on muiden vireillä olevien sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosehdotusten kanssa. Tärkeitä tältä kannalta lienevät erityisesti yleiseen asumistukeen ehdotetut muutokset (HE 74/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä korostanut, ettei perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten yhteisvaikutus saa muodostua kohtuuttomaksi. Samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (esim. PeVL 40/2018 vp s. 3 ja PeVL 51/2017 vp s. 4 ja niillä viitatut lausunnot). Uhka on erityisen suuri tässä yhteydessä, sillä ensisijaisten etuuksien heikennykset pakottavat yhä useamman turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaetuuteen ja korostavat näin toimeentulotuen merkitystä sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa.

Merkitystä oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisen kannalta on silläkin, että muutos lisäisi Kansaneläkelaitoksen hallinnollista työtä ja aiheuttaisi hyvinvointialueille jonkin verran lisähenkilöstön tarvetta (s. 12, 15). Se lisäisi ohjauksen ja neuvonnan tarvetta niin hyvinvointialueiden sosiaalityössä kuin kuntien asumisneuvonnassa (s. 17). Lisäksi ohjaus kuntaan asuntoasian selvittämistä varten (7a § 4 mom.) ei ole osoittautunut perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen tähänastisessa käytännössä kovin tehokkaaksi toimenpiteeksi (s. 12).

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusperiaatteisiin kuuluu, etteivät rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen *kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden* kanssa (*PeVM 25/1994 vp* s. 5/II). Perustuslakivaliokunta on aiemmin sosiaaliturvaa koskevien lakiehdotusten yhteydessä todennut Suomen sitoutuneen noudattamaan *Euroopan sosiaalista peruskirjaa*, mukaan lukien sen 12 ja 13 artiklaa, ja kiinnittänyt huomiota sopimuksen noudattamista valvovan Sosiaalisten oikeuksien komitean Suomelle esittämiin kommentteihin näiden artiklojen puutteellisesta toimeenpanosta. Valiokunta on todennut suhtautuvansa komitean huomioihin ”erittäin vakavasti” ja kehottanut valtioneuvostoa aloittamaan ”pikaisesti” asiaa koskevan perusteellisen tarkastelun (PeVL 47/2017 vp s. 5; PeVL 40/2018 vp s. 4; vrt. esityksen säätämisjärjestysperustelut s. 28). Tuoreessa, 15.2.2023 julkistamassaan päätöksessä komitea uudistaa moitteensa sen johdosta, ettei Suomen viimesijaisten toimeentuloturvaetuuksien (toimeentulotuki, työmarkkinatuki) taso vastaa edelleenkään peruskirjan 13 artiklan vaatimuksia, ja toteaa tällä perusteella Suomen rikkovan 13 artiklaa (erityisesti kohdat 94–106). Peruskirjan 13 artikla koskee oikeutta viimesijaiseen sosiaaliturvaan ja lääkinnälliseen apuun.

Esityksellä kumottaisiin toimeentulotukilain nykyinen 7a §:n 3 momentti, jossa hakijan velvollisuus hankkia edullisempi asunto silloin, kun hänen tosiasialliset asumismenonsa ylittävät tarpeellisen suuruisina pidettävien asumismenojen määrän, on rajattu koskemaan asunnon hankkimista asuinpaikkakunnalta. Nyt tämä rajaus poistuisi (s. 13). Muutosehdotusta ei havaitakseni perustella eikä sen suhdetta asuinpaikan valintaoikeuden turvaavaan *perustuslain 9 §:n 1 momenttiin* arvioida, muutamaa lyhyttä mainintaa (s. 15, 25, 28) lukuun ottamatta.

Perustuslakivaliokunta on ennen perusoikeusuudistusta antamassaan lausunnossa todennut, että perusoikeuden käyttämiseen voidaan liittää korkeintaan hyvin rajoitetusti henkilölle muutoin kuuluvan oikeuden menetyksiä. Kysymys oli työttömän työnhakijan velvollisuudesta ottaa vastaan työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjottua työtä uhalla, että hän muutoin menettää oikeutensa työttömyysetuuteen. Koska työttömyysetuudella toteutettiin perustuslain suojaamaa oikeutta (silloinen HM 6 § 2 mom.), oikeuden epääminen merkitsi tähän perusoikeuteen kajoamista. Kun työnhakijalla ei olisi ollut edes painavasta henkilökohtaisesta syystä oikeutta kieltäytyä muuttamasta asuinpaikkakunnaltaan, ehdotetun säännöksen soveltaminen saattoi aiheuttaa ristiriidan asuinpaikan valintaoikeutta turvaavan perusoikeuden kanssa. Siksi säännös oli ehdotetussa muodossa käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Se voitiin kuitenkin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos siihen tehtiin perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset (*PeVL 4/1984 vp* s. 2–3).[2]

Asetelma ehdotetussa muutoksessa muistuttaa nähdäkseni perustuslakivaliokunnan vuonna 1984 arvioimaa tapausta: perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden käyttäminen voisi johtaa yksittäisessä tapauksessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa vahvistetun oikeuden menetykseen. Koska ehdotusta ei ole perusteltu eikä sen vaiku-

[2] Ks. myös *Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin*: Liikkumisvapaus (PL 9 §) > Vapaus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikka > Perusoikeuden luonne ja sisältö > PeV:n tulkintakäytäntöä. Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Alma Talent Oy 2005. verkkokirjahylly.almatalent.fi. (Kirjoittaja päivittänyt tekstin 20.1.2010.)

tuksia tuen hakijoihin arvioitu, sen valtiosääntöinen arviointi on hankalaa. Pidän esitystä kuitenkin tältäkin osin ongelmallisena perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta.

Yhteenvetona edellä esitetystä totean seuraavaa. Sen arvioiminen, kuinka pitkälle menevästä puuttumisesta perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaan oikeuteen esityksessä on kyse, on esitettyjen tietojen valossa vaikeaa. Poissuljettuna ei voida pitää kuitenkaan sitä, että tämän oikeuden toteutuminen saattaa yksittäisessä tapauksessa vaarantua. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tuen hakijan työllistymiseen kannustamista hyväksyttävänä perusteena toimeentulotuen alentamiseen, kunhan huolehditaan siitä, ettei tilanne yksittäistapauksessa muodostu perustuslain vastaiseksi. Julkisten menojen säästötavoitetta on perusteltu esityksessä puutteellisesti. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisen puolesta puhuu erityisesti ehdotettu 7a §:n 3 momentti – edellyttäen, että säännöksen sanamuoto muutetaan velvoittavaksi. Toiseen suuntaan viittaa esitykseen sisältyvien vaikutusarviointien, mukaan lukien kumulatiivisten vaikutuksia koskevien arviointien, puutteellisuus. Sosiaalisten oikeuksien komitean tuore ratkaisu johtaa arvioimaan esitystä kriittisesti, kun otetaan huomioon myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen. Kriittisesti suhtaudun myös ehdotukseen, jonka mukaan yhden perusoikeuden (PL 9 § 1 mom.) käyttäminen voisi johtaa toisen perusoikeuden (PL 19 § 1 mom.) loukkaukseen etenkin, kun esityksen perustelut ovat tältäkin osin vajavaiset.

Tampereella 23. lokakuuta 2023

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori (emerita)