

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti perustoimeentulon turvan yhteydessä sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta. Valiokunnan mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuu, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä määrästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 3–4).

Esityksen vaikutuksia ihmisryhmiin arvioitaessa on tunnistettu, kuinka toimeentulotuen saajia yhdistää taloudellisen tilanteen lisäksi monet muut huono-osaisuuden muodot. Esitysluonnoksessa on kuitenkin käsitelty sen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia varsin suppeasti. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu erityisesti esityksen suhdetta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja siihen läheisessä yhteydessä olevaan perustuslain 7 §:n 1 momenttiin. Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevia arvioita tulisi täydentää mainittuja muita huono-osaisuuden muotoja ja niiden vaikutuksia tarkentaen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus ei sanamuotonsa perusteella edellytä henkilön toimivan aktiivisesti ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan saadakseen. Esityksestä tulisi ilmetä tarkemmin, miten toimeentulotuen alentamisen menettelyn laajentaminen ja erityisesti ensisijaisen etuuden hakemisvaatimus ovat yhdenmukaisia perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn yhdenvertaisuuden kanssa, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Arvioidaanko näiden eri perusteiden hyväksyttävyyttä eri tavoin, ja voiko se johtaa siihen, että joku jää kokonaan ilman ihmisarvoisen elämän edellyttämää perusturvaa?

Siltä osin kuin ehdotetussa toimeentulotukilain 2 a §:n muutoksessa esitetään lisättäväksi nykyiseen soveltamiskäytäntöön perustuva velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ellei toimeentulotukea hakeva saa välttämätöntä toimeentuloaan yritystoiminnasta toimimalla yrittäjänä, esityksestä tulisi myös ilmetä, miten ehdotettu sääntely suhteutuu perustuslain 18 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Olen päätöksessäni 11.4.2023 OKV/3065/10/2021 katsonut toimeentulotukilain tulkinnassa olleen epäselvyyttä sen osalta, hyväksytäänkö lääkärin toteamaksi sairaudeksi vain työttömyysturvalaissa tarkoitetun työkyvyttömyyden määritelmän sisään mahtuvat tapaukset. Nyt esityksen mukaiseen toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin viittaus työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö. Muutos selkeyttää lainsäädäntöä. Esityksen vaikutuksia olisi esityksessä syytä kuitenkin arvioida vielä erikseen vajaakuntoisten työntekijöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Perusosan alentamista koskevan esityksen kannalta on olennaista, että perusosaa ei esityksen mukaan voitaisi alentaa, jos yksilökohtaisen harkinnan perusteella alentamisen todettaisiin vaarantavan alentamisprosessin kohteena olevan hakijan tai hänen perheensä ihmisarvoisen elämän.

Kelan toimeentulotukipäätösten laatua koskevasta 15.1.2021 antamasta päätöksestäni ilmenee, ja hallinto-oikeuksiin kohdistuneen laillisuusvalvonnan yhteydessä hallinto-oikeuksista saadut tiedot kertovat siitä, ettei yksilöllistä harkintaa ole tehty riittävästi tai Kelassa tehty harkinta ei ole ollut oikeudellisesti riittävän laadukasta (ks. OKV/26/70/2020, s. 17). Lisäksi oikeuskansleri on aikaisemmin 28.9.2021 toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa OKV/2221/21/2021 todennut toimeentulotuen olevan hyvin laajalti perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaa oikeutta toteuttava viimesijainen tuki. Tuen käsittelyssä korostuvat yksilön tilanteeseen liittyvän huolellisen harkinnan tarve ja harkintakäytännön ohjaaminen lainsäädännöllä ja lakia tulkitsevalla ohjeistuksella. Viime mainittu ei kuitenkin perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden vaatimuksen perusteella voi muodostua asiallisesti lakiin rinnastuvaksi tosiasialliseksi oikeuslähteeksi. Harkintaa ei voida myöskään typistää vain vakuutustyyppistä etuuskäsittelyä tai lakisääteisten kustannusten korvaamista koskevaksi soveltamistehtäväksi, jota ohjataan yhä tarkemmilla etuuskäsittelyohjeilla.

Esityksessä olisi syytä tuoda esiin tarkemmin, minkälaisen perusoikeuksia turvaavien kriteerien perusteella yksilökohtaista harkintaa tehdään.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Sen lisäksi, että toimeentulotukilakia esitetään muutettavaksi osana rakenteellisempaa sosiaaliturvan muutosta, esityksessä ehdotetaan toimeentulotuen perusosan tason leikkaamista osana julkistalouden säästöjä. Leikattaessa viimesijaisen perustoimeentulotuen määrää on silloin otettava huomioon myös muihin etuuksiin aiemmin tehdyt leikkaukset. Niihin tehdyt leikkaukset ja

vähäisempi tuen määrä voi johtaa siihen, että toimeentulotukea tarvitaan myös muiden etuuksien täydentäjänä. Silloin perustoimeentulotukeen tehdyillä vähennyksillä voi olla laajempikin vaikutus.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) on painotettu, että välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaavan oikeuden kohdalla on kysymyksessä jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus. Toimeentulotukilain 1 §:ssä säädetyn toimeentulotuen tarkoituksen mukaan tuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Tämä on tarkoittanut sitä, että perusosalla on katettu menoja laajemmin kuin niin sanottu eksistenssiminimi.

Perustuslakivaliokunnan uudemman lausuntokäytännön perusteella heikennysten arviointikriteerinä ei käytetä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, vaan sitä, että palveluja on heikennyksen jälkeenkin edelleen tarjolla perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista tulisi käydä selvemmin ilmi, miten perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus toteutuu sen tasoon tehtyjen heikennysten jälkeen, ja miten tämän arvioidaan vastaavan erityisesti TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvovan TSS-komitean yleiskommentteja sekä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean näkemyksiä. Mikäli esityksessä poiketaan perustellusti näistä näkemyksistä, tulisi silti selvittää yksityiskohtaisemmin, miten toimeentulotukilain tarkoitus toteutuisi esitettyjen toimeentulotuen tasoon tehtyjen muutosten jälkeen.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Nyt lausuttavana oleva esitys liittyy olennaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen yleistukea koskeaksi lainsäädännöksi sekä työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan toimeentulotukilaissa laajennettaisiin toimeentulotukea saavien velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi. Esityksessä ei ole silti tuotu lainkaan esiin esityksen yhteyttä yleistukea koskevaan lainsäädäntöön eikä arvioitu esitystä niiden muutosten valossa, joita esitetään yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi, vaikka lait tulisivat voimaan yhtä aikaa 1.2.2026 ja työhaussa olisi kyse nimenomaan uuden yleistuen hakemisesta työmarkkinatuen sijaan.

Ehdotetun yleistukilain 10 §:n mukaan muun ohella työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvän moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada yleistukea sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä säädetään työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada ansiopäivärahaa. Työttömyysturvalain 2 a lukuun tehtävillä muutoksilla muutettaisiin porrastettua seuraamuskokonaisuutta siten, että työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen jo ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä. Samalla toimeentulotukilain perustoimeentulotuen perusosan alentamista koskeva sanamuoto ehdotetaan muutettavaksi muodosta ”voidaan alentaa” muotoon ”alennetaan”. Perusosan suuruutta alennettaisiin muun ohella silloin, kun henkilö on menetellyt työvoimapoliittisesti moitittavasti siten, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 a luvun perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen. Kun kyseisessä esitysluonnoksessa esitetyt tiukennettavat työttömyysturvaseuraamukset tulisivat sovellettavaksi myös uudessa yleistuessa, vaikutukset ulottuisivat suoraan myös nyt esitettyihin toimeentulotukilain 10 §:n säännöksiin perusosan suuruuden alentamisesta.

Koska esityksen taustalla on suunnitelma merkittävästä rakenteellisesta muutoksesta, pidän tärkeänä, että esitykseen olennaisesti kytkeytyvät muut hallituksen esitykset ja niissä ehdotetut muutokset tuodaan esityksessä esiin. Esitykset tulee myös saattaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittäminen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioiminen on ylipäättään mahdollista ja siihen jää riittävästi aikaa.

Esityksen mukaan toimeentulotukilain 10 a §:stä poistettaisiin voimassa olevan pykälän 3 ja 4 momentit, joissa säädetään perusosan alentamiseen liittyvistä hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin ohjaamiseen liittyvistä menettelyistä. Esityksessä on arvioitu perusosan alentamisen yhteydessä poistettavaksi ehdotetun Kansaneläkelaitoksen automaattisen ohjauksen hyvinvointialueille palvelutarpeen arvioita varten koskevaa muutosta vain hyvinvointialueiden näkökulmasta ja todettu menettely hyvinvointialueiden suhteellisen tehottamaksi. Esitystä tulisi täydentää arviolla myös kyseisen muutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.

Olen korostanut esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin merkitystä myös 16.6.2025 antamissani lausunnoissa työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamista (VN/9365/2025) koskevaan esitykseen (OKV/1073/21/2025) sekä yleistukea (VN/10556/2024) koskevaan esitykseen liittyen (OKV/1071/21/2025).

Muu lausuntopalaute:

ASIAVIRHEEN KORJAAMINEN

Esityksessä toimeentulotukilakiin ehdotetaan uutta 24 a §:ää, jonka mukaan päätöksessä olevan asiavirheen korjaamiseen sovellettaisiin hallintolain 50 §:ä. Tätä ei ole aikaisemmin pidetty oikeuskäytännössä mahdollisena. Esityksen mukainen ehdotus tarkoittaisi sitä, että Kansaneläkelaitos tai hyvinvointialue voisi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen myös asianosaisen vahingoksi ilman asianosaisen suostumusta, mikäli virhe olisi ilmeinen

ja se olisi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Menettelyyn voitaisiin ryhtyä tilanteessa, jossa

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; tai
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe.

Hallituksen esityksen ehdotus jättäisi virheen ilmeisyysvaatimuksen ja virheen aiheutumisen asianosaisen omasta menettelystä käytännössä Kansaneläkelaitoksen tai hyvinvointialueen arvion varaan ilman riippumatonta ulkoista valvontaa.

Toimeentulotukilain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Toimeentulotuen muutoksenhaku on Kansaneläkelaitoksen antamissa perustoimeentulotukipäätöksissä poikkeus Kansaneläkelaitoksessa pääsääntöisesti muissa etuuksissa noudatettavaan menettelyyn nähden, jossa valituksen käsittely ohjautuu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Virheellisen päätöksen korjaamiseen liittyy usein myös etuuden liikamaksun toteaminen. Toimeentulotuen takaisinperintä poikkeaa olennaisesti Kansaneläkelaitoksen muista etuuksista. Lähtökohtana on takaisinperintäkielto ja takaisinperinnän hakeminen päätöksen tekevältä hallinto-oikeudelta.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa etuuslaeissa, joissa muutoksenhaku ohjautuu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, säädetään tavallisesti toimeentuloturva-asioille tyypillisestä päätöksen poistamismenettelystä, jossa Kansaneläkelaitoksen tulee erikseen vaatia muutoksenhakulautakunnalta antamansa lainvoimaisen päätöksen poistamista, jos sen antama päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen. Kansaneläkelaitoksella ei muiden toimeenpanemiensa etuuslakien vastaavien säännösten mukaan ole mahdollisuutta poistaa virheellistä päätöstään ja ratkaista asiaa uudelleen ilman asianosaisen suostumusta, vaikka virhe olisi ilmeinen ja se olisi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätöksen poistamista on haettava pääsääntöisesti viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman ja muutoksenhakulautakunnan on varattava asianosaisille tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista.

Hallituksen esityksestä tulisi ilmetä, mikä merkitys ehdotetulla muutoksella olisi perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta erityisesti, kun toimeentulotuella turvataan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja toimeentulotuen saajat ovat toimeentulonsa vuoksi lähtökohtaisesti heikommassa asemassa kuin muut Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia saavat.

Esityksessä olisi myös hyvä huomioida, että sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavan yleistukea koskevan esityksen mukaan hallitus on toteuttamassa uudistusta, jonka tavoitteena on

aikaansaada yksi yleistuki sisältäen myös harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Tämä tarkoittaisi, että ainakin osia nykyisestä toimeentulotuesta siirtyisi osaksi yleistukea. Lausunnolla olevassa esityksessä muutoksenhaku ohjautuu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusoikeuteen. Myös päätöksen poistamista koskeva yleistukilain mukainen menettely vastaisi sisällöltään pääosin muiden Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuslakien vastaavia säännöksiä.

Ehdotetut muutokset ja varsinkin niiden yhteisvaikutukset samanaikaisten muiden uudistusten kanssa edellyttävät toimeentulotuen hakijoiden ja saajien kattavaa neuvontaa. Jos palveluperiaate ja neuvonta eivät toteudu asianmukaisesti, henkilöiden oikeusturva ja oikeus perustoimeentulon turvaan voi vaarantua, jos he eivät mahdollisesti ole selvillä velvollisuuksistaan. Palveluperiaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa asiakkaalle asianmukaista palvelua sekä osana tätä myös tarpeellista neuvontaa asian hoidossa. Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen antamien tietojen ja neuvonnan on oltava ajantasaista, oikeasisältöistä ja virheetöntä sekä selkeää ja asian kohteena olevaa asiakasta mahdollisimman hyvin huomioivaa sekä hyödyttävää. Tämä on tärkeää, jotta hallinnossa asioiva voi valvoa oikeuksiaan.

Esityksessä olisi arvioitava perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n perusoikeussäännöksen kannalta, miten oikeus hyvään hallintoon kaikille toimeentulotuen hakijoille ja saajille turvataan. Etuudensaajien edellytykset toimia niin, ettei menettämisseuraamuksia aseteta, vaihtelevat, ja asianmukaisen palvelun ja neuvonnan merkitys korostuu.

LAILLINEN OLESKELU

Toimeentulotukilain henkilöllistä soveltamisalaa koskevaan 27 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan toimeentulotuen myöntäminen rajattaisiin vain Suomessa vakinaisesti ja laillisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Muutosta on luonnehdittu esityksessä tekniseksi. Sitä se ei laillisen oleskelun vaatimuksen osalta kuitenkaan ole vaan pikemminkin merkittävä periaatteellinen ja käytännöllinen muutos.

Ehdotetun muutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tulee arvioida perusteellisesti. Ehdotus rajoittaisi toimeentulotuen soveltamisalaa rajaamalla tietyn ryhmän kokonaan tämän oikeuden ulkopuolelle. Tältä osin esityksen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 22 § (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Aiemmassa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että valtiolla ei ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettuja oikeuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (PeVL 48/2006 vp, s. 4).

Toimeentulotuksessa on kuitenkin kyse perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta perusoikeudesta, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Esityksessä olisi siis arvioitava muutoksen perustuslainmukaisuutta perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden valossa, joka kattaa lähtökohtaisesti kaikki Suomessa oleskelevat henkilöt ja perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti samat huolimatta siitä, oleskeleeko henkilö maassa laillisesti vai laittomasti.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilö, joka ei kuulu enää turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II, PeVL 47/2014 vp, s. 2). Perustuslain 19 §:n 1 momentilla on myös läheinen yhteys perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään ja ihmisarvoiseen kohteluun. Lisäksi lakiehdotus voisi ulottua myös perustuslain 6 §:ssä sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun yhdenvertaisuuteen. Esityksestä tulisi ilmetä, onko ehdotus toteutettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Ehdotetusta säännöksestä tulisi myös ilmetä tarkemmin, mitä Suomessa laillisesti oleskelevalla tarkoitetaan. Ulkomaalaislain 3 §:ään on lailla 147/2025 lisätty uusi 27 kohta, jossa määritellään laitton oleskelu, mutta ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene viittausta tähän säännökseen.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANNANOTON TARPEELLISUUS

Säätämisyjärjestysperusteluista tulisi ilmetä seikkaperäisemmin, mitkä ovat ne perustuslain ja lain säätämisyjärjestyksen kannalta merkitykselliset arviointia vaativat seikat, joihin perustuslakivaliokunnan kannanottoa pidetään tarpeellisena. Kuitenkin alustava arvio on, että esityksestä olisi suotavaa edellä mainittujen seikkojen perusteella pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Goebel Maija-Liisa
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen