

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Asia: Lausuntopyyntö toimeentulotuen valtiosääntöoikeudellisista ulottuvuuksista

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt minulta lausuntoa toimeentulotuen valtiosääntöoikeudellisista ulottuvuuksista. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa. Lausunto on jäsennetty lausuntopyyntöön liitetyn kysymyslistauksen mukaisesti. Pyrin siinä vastaamaan pääosaan liitteen kohdissa 1, 3, 4 ja 5 esitetyistä kysymyksistä.

1. Toimeentulotuen suhde perustuslain 19 §:n 1 momenttiin

Toimeentulotuella on yhteys moniin perustuslain säännöksiin samoin kuin erityisesti sosiaalisia ihmisoikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Suhde ihmisoikeuksiin jää tämän lausunnon ulkopuolelle. Tärkeitä perusoikeuksia toimeentulotuen kannalta ovat *oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 § 1 mom.)* sekä *yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §)*. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan

”(j)okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Perustuslain 19 §:n esitöiden mukaan oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on läheinen yhteys *oikeutta elämään* turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Oikeus edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan vastaavaa turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Edellytysten täytyminen selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Kysymys on siten viimesijaisesta turvasta, jonka myöntäminen perustuu, osaksi tai kokonaan, tapauskohtaiseen tarveharkintaan. Oikeus kuuluu kaikille. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan perustuslaissa *”sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”*. Kysymys on esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisestä (HE 309/1993 vp s. 69/II). Toisaalla perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp s. 19/I). Vaikka perustuslaki turvaa kyseisen oikeuden jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena, oikeuden järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka

sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (*PeVL 25/1994 vp s. 10/II*). Oikeutta konkretisoivina tukimuotoina esitöissä viitataan toimeentulotukeen ja sitä koskeviin silloisiin säännöksiin sosiaalihuoltolaissa (710/1982) sekä eräisiin lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluviin tukitoimiin ja erityisesti oikeuteen kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp s. 69–70).

Toimeentulotuesta säädetään nykyisin *laissa toimeentulotuesta (1412/1997)*. Laki on ollut, monin kohdin muutettuna, voimassa vuodesta 1998 lähtien. Sen säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli toimeentulotuen yhteyttä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin¹ (*PeVL 31/1997 vp s. 2–5*). Valiokunnan mukaan toimeentulotukea voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukijärjestelmällä pyritään toisaalta turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, joka on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Toimeentulotuen perusosa on valiokunnan mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen (silloista) tasoa ei tullut sen vuoksi ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaksi vähimmäistasoksi. Jotta tuen ”kaksinaisluonne” ilmenisi laista yksiselitteisesti, perustuslakivaliokunta ehdotti sanan ’välttämätön’ poistamista toimeentulotuen tarkoitusta kuvaavasta 1 §:stä ja seuraavan virkkeen lisäämistä pykälään: ”Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo”. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 1 §:n näin muutettuna (*StVM 33/1997 vp*). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole tarkoitus kattaa *19 §:n 2 momentissa (perustoimeentulon turva)* mainittuja riskitilanteita, vaikka tukea on käytännössä jouduttu jatkuvasti maksamaan 2 momentissa tarkoitetun ensisijaisen turvan täydentämiseksi.

Toimeentulotukilakiehdotusta koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi myös, että perustuslain 19 §:n 1 momentista ja *perustuslain 22 §:ssä* julkiselle vallalle säädetyistä perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta johtuu lainsäätäjälle velvoite järjestää toimeentulotukijärjestelmää (tai vastaavaa järjestelmää) koskeva lainsäädäntö sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. Tämä tarkoittaa perusoikeutta konkretisoivan (yhden tai useamman) järjestelmän riittävää kattavuutta perusoikeussäännökseen nähden samoin kuin tukijärjestelmää koskevien säännösten täsmällisyyttä. Perustuslain 19 §:n 1 momentin suoralla soveltamisella voi olla siten merkitystä vain poikkeuksellisesti. Vaatimus järjestelmän riittävästä kattavuudesta velvoittaa huolehtimaan jo lainsäädännössä siitä, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita.

¹ Ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa (1.3.2000) sosiaaliturvaa koskevasta perusoikeudesta säädettiin tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 15a §:ssä, johon perustuslakivaliokunnan lausunnossakin viitattiin. Nykyistä perustuslakia säädettäessä hallitusmuodon 15a § siirrettiin, nyt otsikolla varustettuna, muiden perusoikeussäännösten tavoin perustuslakiin sellaisenaan. Sujuvuuden vuoksi viitataan tässä lausunnossa perustuslain 19 §:ään silloinkin, kun kyse on hallitusmuodon 15a §:stä.

Vaatus nousi eduskuntakäsittelyssä esiin perusosan alentamista koskevan säännöshetdotuksen (10 §) kohdalla. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta säännökseen lisättiin nimenomainen maininta siitä, ettei perusosan alentaminen saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömää toimeentuloa (StVM 33/1997 vp).

Perustuslakivaliokunta on ottanut monessa myöhemmässä lausunnossa kantaa perustuslain 19 §:n 1 momentin suhteeseen saman pykälän 2 momenttiin, joka koskee oikeutta lakisääteiseen perustoimeentulon turvaan tietyissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Kyse on ollut tavallisesti perustoimeentulon turvan etuusjärjestelmiin kohdistuvista heikennysehdoituksista, kuten indeksileikkauksista ja/tai -jäädetyksistä. Perustuslakivaliokunta on toistanut käsityksensä, jonka mukaan toimeentulotuki toimii käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettun ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Mitä tulee erityisesti perustuslain mukaisen perustoimeentulon turvan ja ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan keskinäissuhteeseen, valiokunta on viitannut perustuslain 19 §:n esitöihin, joiden mukaan perustoimeentulon turva merkitsee "pidemmälle menevää turvan tasoa" kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon. Yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi näin ollen 19 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. *PeVL 40/2018 vp* s. 3–4; HE 309/1993 vp s. 70/I, *PeVM 25/1994 vp* s. 10/II). Valiokunta on tähän liittyen ilmaissut huolensa siitä, että ensisijaisiin turvajärjestelmiin kohdistuvat heikennykset voivat ohjata etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen saajiksi (esim. *PeVL 51/2017 vp* s. 3 ja *PeVL 47/2017 vp* s. 5 ja niillä mainitut lausunnot).

Edellä selostettujen perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa *toimeentulotuen muodostumista perusturvaa* (eli ensisijaisia etuuksia) *säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi on pidettävä ongelmallisena kehityssuuntana perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn välttämättömän toimeentulon ja pykälän 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan porrasteisuuden kannalta (kysymys 1.1.)*. Vaikka kummassakin momentissa tarkoitettu oikeus on sinänsä riippumaton voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä eikä kiinnity suoraan tiettyihin etuusjärjestelmiin (PL 19,2 §:n osalta HE 309/1993 vp s. 70/II), toimeentulotuki toimii perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettun oikeuden takeena siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina, eikä sen tarkoitus ole kattaa pykälän 2 momentin mukaisia riskitilanteita. Huolestuttavana valiokunta on pitänyt kehityssuuntaa, jossa 19 §:n 2 momenttia konkretisoiva lainsäädäntö ohjaa etuudensaajia viimesijaisen turvan piiriin. Kysymys on nähdäkseni juuri siitä kehityssuunnasta, jota kysymyksessä 1.1. tarkoitetaan.

Lisäperusteluna voidaan todeta vielä seuraavaa. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon viittaa viimesijaiseen turvaan, jonka saaminen ratkaistaan tapauskohtaisella tarveharkinnalla, kun taas pykälän 2 momentin mukainen turva on yhteydessä momentissa lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin (HE 309/1993

vp s. 70/I). Vaikka 2 momentti ei aseta estettä sille, että järjestelmiin sisältyy tarveharkintaa koskevia säännöksiä (HE 309/1993 vp s. 70/I), lähtökohtana on pidettävä, että perustoimeentuloa turvaavien etuuksien saamisedellytykset kiinnittyvät perustuslaissa mainittuihin tilanteisiin ja niistä säädetään mahdollisimman yksiselitteisesti laissa. Järjestelmiin mahdollisesti sisältyvä tarveharkinta on luonteeltaan ryhmäkohtaista, ei yksilö- tai tapauskohtaista. Esimerkki ryhmäkohtaisesta tarveharkinnasta on työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta, josta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Viimesijaiseen turvaan sisältyvä tapauskohtainen tarveharkinta merkitsee hakijan tuloihin ja menoihin kohdistuvaa yksityiskohtaista arviointia ja valvontaa, jolla puututaan yleensä hakijan yksityiselämän suojaan. Tällaisen arvioinnin ja valvonnan asettamista perustoimeentulon turvan saamisen edellytykseksi ei voida pitää perustuslain 19 §:n mukaisena.

Jos edellä kuvattua kehityssuuntaa halutaan muuttaa, *uudistamisen painopisteen tulee olla nähdäkseni perustoimeentuloa turvaavissa ensisijaisissa etuuksissa (kysymys 1.2.)*. Huomio on tällöin kohdistettava niihin seikkoihin, jotka aiheuttavat toimeentulotuen muodostumista ensisijaisia etuuksia täydentäväksi etuudeksi. Syyt liittyvät käsittääkseni ennen muuta ensisijaisten etuuksien matalaan tasoon, johon myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova Sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota.

Toimeentulotuen nykyisellä toimeenpanon rakenteella (eli toimivallan jakautumisella kuntien ja Kansaneläkelaitoksen välillä) ei ole nähdäkseni suoranaista merkitystä sille, miten toimeentulotuen asemaa tulee arvioida perustuslain 19 §:n kannalta (kysymys 1.3.). Se, miten toimeentulotuen toimeenpano lainsäädännössä järjestetään, on pitkälti lainsäätäjän harkinnassa. Jonkin verran asiaan saattaa vaikuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen liittyvä vaatimus tapauskohtaisesta tarveharkinnasta. Oikeutta konkretisoivan lain tulee sisältää tarvittavat säännökset mm. tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta (erityisesti toimeentulotuen perusosaa koskevasta lailla säätämisen vaatimuksesta ks. PeVL 31/1997 vp s. 3–4). Toimeenpanojärjestelmän tulee kyetä soveltamaan asianomaista lainsäädäntöä ja siten myös huolehtimaan myöntämiseen sisältyvästä tapauskohtaisesta tarveharkinnasta. – Kysymyksen 1.3. jälkimmäisen virkkeen osalta viittaa edellä kysymyksen 1.1. yhteydessä esitettyyn.

Sosiaaliturvan porrasteisuuden periaate – jolla tarkoitettaneen perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien muodostamaa kokonaisuutta – *ei ole mielestäni esteenä tukimuotojen kehittämiseksi (kysymys 1.4.)*. Kummankin momentin vahvistamat perusoikeudet ovat riippumattomia olemassa olevista tukimuodoista ja niitä koskevasta lainsäädännöstä. Sekä perustuslain 19 §:n 1 momentti että pykälän 2 momentti asettavat toisaalta vaatimuksia tukijärjestelmien sisällölle. Kumpikin velvoittaa lainsäätäjää säätämään oikeutta konkretisoivaa lainsäädäntöä, jonka sisältöä koskevia vaatimuksia on kuvattu edellä tässä lausunnossa. Perustoimeentulon turvaa koskevaan perusoikeuteen (PL 19 § 2 mom.) sisältyy vaatimus siitä, että lueteltuihin elämäntilanteisiin liittyvän turvan tulee olla tasoltaan pidemmälle menevää kuin 1 momentissa tarkoitettu ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Oikeus tu-

lee turvata laissa subjektiivisena oikeutena, ja sitä toteuttavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp s. 70/II). Oikeus perustoimeentulon turvaan ja oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ovat itsenäisiä, toisistaan riippumattomia perusoikeuksia, jotka asettavat toisistaan poikkeavia sisällöllisiä vaatimuksia niiden takeena oleville lakisääteisille järjestelmille. Näiden vaatimusten täyttäminen yhden etuusjärjestelmän puitteissa on käytännössä vaikeaa mutta ei ehkä mahdotonta, kunhan kyseiset vaatimukset otetaan huomioon järjestelmästä säädettäessä.

Kysymyksen 1.5. lähtökohta on mielestäni pulmallinen, koska (nykymuotoisen) toimeentulotuen ei tulisi toimia perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan täydentäjänä edellä tässä lausunnossa esitetyistä syistä. *Vastaukseni kysymykseen 1.5. on sen vuoksi kielteinen.* Se seikka, että ensisijaisia etuuksia joudutaan käytännössä täydentämään toimeentulotuella, johtuu nähdäkseni ainakin osaksi siitä, etteivät ensisijaiset etuudet vastaa aina tasoltaan (eivätkä kenties aina kattavuudeltaankaan) perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia. Toimeentulotuki, joka on viimesijainen toimeentuloturvaetus ja jonka myöntäminen perustuu tapauskohtaisen tarveharkintaan, toimii käsitykseni mukaan täydentämistilanteessakin perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon takeena. Näin on myös silloin, kun toimeentulotuen taso ylittää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman vähimmäistason.

Jos niin sanotulla kiireellisellä välttämättömällä avulla (vrt. laki toimeentulotuesta 14 § 3 mom.) halutaan kattaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon kuuluvia menoja, avun saamisedellytyksistä ja suuruudesta sekä toimivaltaisesta viranomaisesta tulee säätää erikseen laissa (ks. vastaavasti toimeentulotuen perusosaa koskevasta lailla säätämiskaudesta PeVL 31/1997 vp s. 3–4). Asiaa koskevan sääntelyn tulee olla sillä tavoin kattavaa ja täsmällistä, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita. Oikeuskäytännössä esillä olleessa tapauksessa (*KHO 2019:62*) tällainen tilanne näyttää syntyneen puutteellisen ja/tai epäselvän lainsäädännön johdosta. Avun saamisen edellytyksiä ei saa säätää syrjiviksi. Avun tasosta tulee säätää niin, että se täyttää perustuslain vaatimukset, eli avun tulee turvata ihmisarvoisen elämän edellytykset. (Kysymys 1.6.)

Oma kysymyksensä on, pitäisikö niin sanotun paperittoman henkilön oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon säätää erikseen ja mitä näkökohtia tällöin tulisi ehkä ottaa erityisesti huomioon. Selvää on nähdäkseni joka tapauksessa se, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus kuuluu myös Suomessa oleskeleville paperittomille henkilöille. Koska voimassa oleva tavallisen lain tasoinen sääntely asiasta vaikuttaa olevan puutteellista eikä näytä sen vuoksi täyttävän perustuslain vaatimuksia, asiaa lienee syytä selvittää ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädäntötoimiin.

3. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään *perustuslain 2 §:n 3 momentissa*. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua (eduskunnan säätämään) lakiin. Julkista valtaa käytetään hallintotoiminnassa hallintopäätöksiä tekemällä tai tosiasiallista julkista valtaa käyttämällä. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että viranomaisen toimivallan käytön perusteista ja toimivallan sisällöstä säädetään riittävän täsmällisesti laissa, josta myös yksiselitteisesti ilmenee, mikä viranomainen on toimivaltainen kulloinkin käsiteltävässä asiassa. Yksittäistä asiaa koskevaa toimivaltaa ei voi kuulua yleensä samanaikaisesti useammalle kuin yhdelle viranomaiselle. Laista on toisaalta käytävä aina selville se viranomainen, joka vastaa lakisääteisen tehtävän hoitamisesta ja on toimivaltainen käyttämään tehtävän hoitamisen edellyttämää julkista valtaa.

Toimeentulotuen myöntämisestä ja takaisinperimisestä päätetään hallintopäätöksellä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Toimivaltaa toimeentulotukiasiassa käyttävät ensi asteessa sosiaalihuoltolain (710/1982) tarkoittama kunnan monijäseninen toimielin (esim. sosiaalilautakunta) ja Kansaneläkelaitos (Kela). Niiden välisestä tehtävän- ja toimivallan jaosta säädetään toimeentulotukilain 4 §:ssä ja tarkemmin menettelyä koskevassa 3 luvussa. Täydentäviä säännöksiä sisältyy sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35, 39 ja 41 §:ään (laki toimeentulotuesta 4,3 §). Tehtävänjaon perusteet ilmenevät toimeentulotukilain 4 §:n 2 momentista. Sen mukaan tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa kunnan asianomainen toimielin. Laissa tarkoitetun perustoimeentulotuen osalta näitä tehtäviä hoitaa kuitenkin Kansaneläkelaitos.

Toimeentulotukilain säännökset kunnan monijäsenisen toimielimen ja Kelan välisestä tehtävän- ja toimivallanjaosta vaikuttavat mielestäni kohtalaisen yksiselitteisiltä. Oikeuskäytännön perusteella epäselvyyttä liittyy kuitenkin esimerkiksi siihen, minkä viranomaisen tulee päättää viimesijaisesta tuesta silloin, kun tuen hakijana on kansainvälistä suojelua hakenut henkilö, jonka oikeus vastaanottopalvelujen saamiseen on päättynyt². Ainakin näiltä osin lainsäädäntö kaippaa sen vuoksi täsmentämistä (kysymys 3.1.).

Asiakkaiden mahdollinen jakaminen kahteen erityyppiseen toimeentulotukeen lausuntopyynnön liitteessä (s. 3) ehdotetulla tavalla tarkoittaisi nähdäkseni kahden etuusjärjestelmän muodostamista nykyisen toimeentulotuen pohjalta. Tämä edellyttäisi lain tasoista sääntelyä kummastakin järjestelmästä niin, että sääntely täyttää *perustuslain 80 §:n 1 momentin* vaatimukset³. Jos kummankin järjestelmän tarkoitus olisi toimia perustuslain 19 §:n 1 momentissa vahvistetun oikeuden takeena, sääntelyssä tulisi ottaa huomioon tästä perusoikeudesta johtuvat vaatimukset (vähintään ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon taso, turvan kattavuus, turvan viimesijaisuus, ta-pauskohtainen tarveharkinta). Perustuslain 6 §:n säännökset yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta edellyttävät samanlaisten tapausten kohtelua samalla tavalla. Ih-

² Ks. KHO 2019:62; Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9 s. 30–33; Nykänen, Eeva – Kalliomaa–Puha, Laura – Saikkonen, Paula: Toimeentulotuen siirto Kelaan – kohti muodollista yhdenvertaisuutta. Oikeus 2020:3 s. 262–284, 270–271.

³ Perustuslain 80,1 §:n mukaan lailla on säädettävä ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”.

misarvoisen elämän edellyttämän turvan tarpeessa olevia ei ole siten sallittua asettaa laissa eri asemaan toisiinsa nähden esimerkiksi tuen tason suhteen, jollei menettelylle ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta (ks. esim. *PeVL 55/2016 vp*). Huomioon otettavaksi tulisivat lisäksi oikeusvaltioperiaatteesta (PL 2,3 §) ja perustuslain 21 §:stä (oikeusturva) johtuvat vaatimukset. Mikäli kaikki mainitut ehdot täyttyvät, kahden viimesijaisen etuusjärjestelmän muodostamiselle nykyisen toimeentulotuen pohjalta tai muutoin ei ole nähdäkseni valtiosääntöistä estettä (kysymys 3.2.). Arviointiin vaikuttanevat toisaalta muutkin, esimerkiksi asiakkaan asemaan ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen liittyvät, näkökohdat.

Oikeusvaltioperiaate samoin kuin perustuslain säännökset *oikeusturvasta* ja *virkavastuusta* (PL 21 ja 118 §) edellyttävät, että viranomaisten välinen toimivallanjako ilmenee laista yksiselitteisesti. Tämä ei estä säätämästä laissa pakollisesta lausuntomenettelystä, jos sellaista pidetään tarpeellisena. Lähtökohta tällöin on, ettei lausunto sido oikeudellisesti toimivaltaista viranomaista tämän käyttäessä sille laissa osoitettua harkintavaltaa. Vastuu päätöksen sisällöstä on tällöin päätöksen tehneellä viranomaisella. Oikeudellisesti sitovasta lausunnosta on säädettävä aina erikseen laissa. Esimerkkinä voidaan mainita työttömyysturvalaissa tarkoitettu työvoimaviranomaisen lausunto työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Lain nimellisen säännöksen mukaan lausunto sitoo Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa niiden päättäessä työttömyysetuuden myöntämisestä (työttömyysturvalaki 1 luku 4 § 3 mom.). Etuuspäätökseen tyytymätön voi hakea päätökseen muutosta siten kuin työttömyysturvalain 12 luvussa säädetään. Valitus voi kohdistua myös työvoimaviranomaisen sitovaan lausuntoon, mutta lausunto itsessään ei ole muutoksenhakukelpoinen päätös (työttömyysturvalaki 12 luku 1 §). Sitova lausunto on hallinnossa poikkeuksellinen menettely, joka on syytä perustella erikseen. Valtiosääntöoikeudellista estettä sille ei kuitenkaan mielestäni ole, kunhan edellä mainitut näkökohdat otetaan huomioon. (Kysymys 3.3.)

Kysymykset 3.4., 3.5. ja 3.7. koskevat nähdäkseni pääosin hallinnon tarkoituksenmukaista järjestämistä, eikä niihin liity juurikaan valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin ”muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet ” tulee turvata lailla. Pykälän esitöiden mukaan hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan sekä pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että 2 momentin luetteloita hyvän hallinnon osakysymyksistä. Kyseistä luetteloita ei ole tarkoitettu tyhjentyväksi. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus sisältää ainakin vaatimuksen virkatoiminnan puolueettomuudesta ja palveluperiaatteesta, josta säädetään nykyisin hallintolain (434/2003) 7 §:ssä. (HE 309/1993 vp s. 74).

Hallinnon palveluperiaate edellyttää asiain ja käsittelyn järjestämistä viranomaisessa niin, että ”hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti” (hallintolaki 7,1 §). Tarkemmin periaatteen sisältöä kuvataan hallintolain perusteluissa. Niiden mukaan asiain tulee tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta ”mahdollisimman no-

peasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen”. Asiointi on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva voi muodostaa helposti kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Yhtenä esimerkkinä palveluperiaatteen soveltamisesta esitöissä mainitaan selkeiksi suunnitellut asiointipisteet. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin erityisryhmien, kuten vanhusten, sairaiden ja vammaisten, tarpeisiin. Esimerkiksi julkiseen terveydenhuoltoon liittyvä toiminta tulee pyrkiä järjestämään niin, että palvelujen saaminen kyetään turvamaan myös poikkeusoloissa ja tasa-arvo ihmisten välillä toteutuu myös alueellisessa suhteessa. (HE 72/2002 vp s. 61–62)

Hallinnossa työskentelevien ja asioinnista vastaavien henkilöiden koulutuksella, sopivuudella ja pätevyydellä on tärkeä merkitys perustuslaissa tarkoitetun hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseksi. Tämä koskee luonnollisesti myös toimeentulotuen päätöksentekoa ja siihen liittyvää asiointia. Jotta asiointi olisi hyvän hallinnon mukaista, siinä noudatettavien menettelytapojen tulisi olla selkeitä, läpinäkyviä ja ennakoitavia. Asioinnin tulisi olla helppoa ja vaivatonta kaikille tukea tarvitseville. Etenkin toimeentulotuen kohdalla erityistä huomiota on kiinnitettävä erityisryhmien tarpeisiin, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisten asiointivaihtoehtojen tarjoamista. Tärkeä merkitys on myös neuvonnalla, ohjauksella ja tiedottamisella. Asioinnista ja siinä noudatettavista menettelyistä on syytä säätää kohtalaisen tarkasti laissa kuitenkin niin, että menettelyihin jää myös tapauskohtaisesti sovellettavaa joustavuutta (Kysymys 3.6.)

4. Tietojen luovuttaminen

Sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja. Sellaisina ne kuuluvat *perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan* piiriin. Jos näiden tietojen luovuttamisesta halutaan säätää laissa, asiaa on sen vuoksi arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Koska kyse on puuttumisesta perustuslain turvaamiin oikeuksiin, asiasta säädettäessä on noudatettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita. Säännöksiä ja määräyksiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloihin sekä EU:n yleiseen tietosuojasetukseen.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselta toiselle on tarkasteltu useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Valiokunnan tulkintakäytäntöä voidaan pitää tältä osin varsin vakiintuneena. Tuoretta asiaa koskevaa lausuntokäytäntöä edustaa lausunto *PeVL 17/2021 vp* (s. 40–44), jossa myös viitataan valiokunnan aikaisempaan käytäntöön. Seuraava katkelma, joka on melkein sellaisenaan lainaus mainitusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (s. 43, kohta 188), vastaa nähdäkseni varsin tarkasti kysymykseen 4.1.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp s. 35–45). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp s. 5–6). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on siddottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp s. 3/I, PeVL 62/2010 vp s. 3–4 ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Hallintolain 10 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisten yhteistyöstä. Kysymys on yhteistyöstä, jota viranomaiset harjoittavat "toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa". Pykälällä ei ole nähdäkseen mahdollista perustella salassa pidettävien tietojen luovuttamista tai saamista viranomaisten välillä (kysymys 4.2.). Tämä koskee niin tietojen luovuttamista tai saamista koskevan lain säätämistä kuin tällaisen lain soveltamista. Kun kyse on viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä arkaluonteisia henkilötietoja ja tähän oikeuteen kohdistuvista rajoituksista, viitataan edellä perustuslain 10 §:stä ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevasta lausuntokäytännöstä esitettyyn. Arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamista ja siihen liittyvää tiedollista itsemääräämisoikeutta on tarkasteltu tuoreessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2021 vp (s. 5–12).

5. Perusosan alentaminen ja sosiaalityöntekijän tapaamiseen velvoittaminen

Toimeentulotukilaissa tarkoitettu perusosan alentaminen on pikemmin velvoittava (tai negatiivinen) hallintopäätös kuin varsinainen hallinnollinen seuraamus. Hallinnollisen seuraamuksen käsite ei ole toisaalta aivan yksiselitteinen, ja rajan vetäminen sen ja velvoittavan hallintopäätöksen välillä voi olla joskus tulkinnanvaraista. *Perusosan alentamiseen ei sisälly nähdäkseen sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan (kysymys 5.1.).* Jos kyse on perusosan alentamisen antamisesta Kelan tehtäväksi, asialla ei liene kuitenkaan merkitystä valtiosäännön

kannalta, sillä julkisoikeudellisena laitoksena toimiva Kela kuuluu varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä eikä siihen sovelleta perustuslain 124 §:n säännöksiä (PeVL 55/2002 vp s. 2–3). Jos perusosan alentaminen siirrettäisiin sitä vastoin yksityisen tehtäväksi, siirtoa olisi arvioitava mielestäni ensisijaisesti perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen (julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) perusteella.

Kysymys 5.2. koskee nähdäkseni pääosin hallinnon tarkoituksenmukaista järjestämistä, eikä siihen liity juurikaan valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia. Kysymysten 5.3. ja 5.4. osalta viitataan edellä kohdassa 3 esitettyyn. Täydentävänä näkökohtana totean, että lausunnon hankkimisen kysymyksen 5.3. tarkoittamassa tilanteessa tulisi olla Kelan (eikä asiakkaan) tehtävä.

Toimeentulotuen saamiselle voidaan asettaa edellytyksiä, jotka ovat perusteltuja tuen tarkoituksen kannalta. Koska kyse on perusoikeutta konkretisoivasta etuudesta, edellytyksistä on säädettävä mahdollisimman tarkasti laissa (vrt. esim. ”pitkittynyt tuen saanti”). Soveltamistilanteessa tuen myöntämisen tulee tapahtua oikeusharkintaa käyttäen, eli edellytysten arviointiin ei saa sisältyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Edellytyksistä säädettäessä tulee varmistaa, ettei lakia sovellettaessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita (PeVL 31/1997 vp). Perusoikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon kuuluu kaikille. Siihen liittyvän etuuden saamisedellytyksiä ei voida säätää sellaisiksi, että niiden soveltaminen uhkasi käytännössä vaarantaa oikeuden toteutumisen yksittäisen henkilön tai henkilöryhmän kohdalla. Saamisedellytysten eriyttäminen laissa hakijan iän perusteella merkitsee perustuslain kieltämää syrjintää iän perusteella (PL 6 § 2 mom.), jollei eriyttämistä kyetä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Jos esimerkiksi sosiaalityöntekijän tapaaminen säädettäisiin tuen saamisen edellytykseksi silloin, kun hakija on tietynikäinen henkilö, tämä vaatisi vakuuttavia perusteluja sen tueksi, että vaatimus käytännössä edistää hakijan itsenäistä selviytymistä eikä vaaranna hänen oikeuttaan ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan. Säädettävä ikäraja olisi perusteltava lisäksi erikseen. Perusteluvollisuus korostuu, koska kyse on perustuslain tarkoittamasta viimesijaisesta turvasta. Se tuskin täyttyisi, jos vaatimuksella sosiaalityöntekijän tapaamisesta ei kyettäisi osoittamaan olevan muuta kuin symbolista merkitystä. (Kysymykset 5.5. ja 5.6.)

Kysymys 5.7. tarkoittanee mahdollisuutta säätää velvollisuus sosiaalityöntekijän tapaamiseen vaihtoehdoksi perusosan alentamiselle(?). Jos kysymys on tästä, menettelylle ei ole mielestäni lähtökohtaisesti estettä, sillä se lienee omiaan pikemmin parantamaan kuin heikentämään tuen hakijan asemaa. Asiasta säädettäessä on otettava joka tapauksessa huomioon ne perusoikeuksista johtuvat näkökohdat, joihin edellä on viitattu.

Tampereella 28. toukokuuta 2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)