

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *E 63/1997 vp Euroopan yhteisöjen komission virallinen huomautus 28.10.1997 koskien televisiotoimintaa neuvoston direktiivin 89/552/ETY mukaan*  
Suuri valiokunta on päättänyt lähettää ulkoasiainministeriön kirjeen 4.11.1997 perustuslakivaliokunnalle tiedoksi.  
*Päätetään, ettei valiokunta tässä vaiheessa ryhdy toimenpiteisiin.*
4. *HE 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta*
  - *Jatkettu I käsittely*  
Kuultavina:
    - Sosiaali- ja terveysministeriön asettama selvitysmies, valiokuntaneuvos *Pentti Arajärvi*
    - Professori *Kaarlo Tuori*
    - OTL *Veli-Pekka Viljanen*
    - OTT *Liisa Nieminen*
    - Tutkija *Maija Sakslin*
    - Hallitusneuvos *Eija Koivuranta*, Sosiaali- ja terveysministeriö
    - Ylitarkastaja *Pekka Viljanen*Seuraava kuuleminen on 20.11.
5. *HE 178/1997 vp työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi*
  - *Jatkettu I käsittely*  
Professori *Mikael Hidénin* kirjallinen lausunto.  
*Hyväksytään* käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.  
Yleiskeskustelu.
6. *HE 136/1997 vp Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta*
  - *Jatkettu I käsittely*  
*Hyväksytään* käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.  
Yleiskeskustelu.
7. *HE 133/1997 vp laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain muuttamisesta*
  - *Jatkettu I käsittely*  
*Hyväksytään* käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.  
Yleiskeskustelu.
8. *HE 158/1997 vp rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi*
  - *Jatkettu I käsittely*  
*Hyväksytään* käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.  
Yleiskeskustelu.

9. Muut mahdolliset asiat.  
*Venäjän federaation* liittokokouksen federaationeuvoston pohjoisalueiden ja alkuperäiskansojen valiokunnan valtuuskunta (4) tapaa perustuslakivaliokunnan edustajia valiokuntahuoneessa *tiistaina 25.11.1997 klo 13 -14*. Vieraita kiinnostavat saamelaiset ja näitä koskeva lainsäädäntö.
  
10. Seuraava kokous on *torstaina 20.11.1997 klo 9.00 (täysilukuisuus - huom. aika!)*.

## **Perustuslakivaliokunnalle**

### **Hallituksen esitys 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta**

#### **Yleistä**

Hallituksen esityksellä pyritään saattamaan lain tasoisiksi hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa turvattua välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa toteuttavat tarkemmat säännökset siltä osin kuin kyse on rahana myönnettävästä etuudesta. Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetut palvelut, jotka saattavat subjektiivisena oikeutena olla tarpeellisia ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi, ovat keskeisiltä osiltaan laintasoisesti säänneltyjä.

Toimeentulotuen perusteiden keskeiset elementit ovat toimeentulon tuen tarkoitusta ja oikeutta toimeentulotukeen koskevat säännökset sekä toimeentulotuen määräytymisperusta ja -tapa sekä tässä suhteessa huomioon otettavat menot, tulot ja varallisuus. Toimeentulotuen perusosan markkamääräinen taso ehdotetaan säädettäväksi asetuksella samoin kuin esimerkinomaisesti mainitut lisäosalla katettavat menot. Lailla säädettäisiin myös toimeentulotukimenettelyistä, takaisinperinnästä sekä muutoksenhausta, tietosuojasta ja ulosmittaus- ja siirtokiellosta. Asetuksella säädettäisiin myös indeksikorotuksesta. Indeksikorotus on tarkoituksenmukaista sitoa kansaneläkkeen indeksiin, joka seuraa elinkustannuksia.

Toimeentulotuen tasoa voidaan tehtyjen selvitysten mukaan pitää riittävänä senkin jälkeen, kun toimeentulotukeen toteutetaan hallituksen esitykseen sisältyvät nykytasoon kohdistuvat leikkaukset. Yhdyn myös hallituksen esityksen perusteluihin siitä, että esitetty toimeentulotuen taso ylittää jonkin verran sellaisen eksistenssiminimin, jolla Suomessa voi tulla toimeen. Pidän tätä ylitystä tarkoituksenmukaisena ja jopa välttämättömänä yhteiskunnan vauraus ja taloudellinen tilanne huomioon ottaen. En tästäkään huolimatta pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että ensisijaiset etuudet ovat tasoltaan sellaisia, että osa ensisijaisen toimeentuloturvan saajista, pääasiassa työmarkkinatuen saajat joutuvat jatkuvasti turvautumaan toimeentulotukeen ja varsinkin sen perusosaan.

## Toimeentulotuen alentaminen

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, että hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan saamiselle voidaan asettaa ehtoja ja että nämä ehdot voivat vaatia henkilöltä aktiivista toimintaa. Kun hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti edellyttää välttämättömän toimeentulon järjestämistä sellaiselle henkilölle, joka ei itse sitä kykene hankkimaan, voidaan julkisen vallan ainakin jossain määrin katsoa vapautuvan tästä vastuustaan, jos se esittää yksilölle sellaisen vaihtoehdon, jonka nojalla henkilö kykenee huolehtimaan toimeentulostaan. Tästä syystä pidän mahdollisena säätää ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti toimeentulotuen perusosan suuruuden alentamisesta, jos henkilö itse vaikuttaa siihen, ettei hän saa välttämättömää toimeentuloaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen esityksen mukaisesti esityksen on oltava yksilöityjä työn tai työvoimapolitiittisen toimenpiteen tulee olla sellainen, että se sopii henkilölle hänen koulutuksensa, kokemuksensa ja muiden työn tai työvoimapolitiittisen toimenpiteen asettamien edellytysten puolesta.

Hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan voidaan henkilöltä, joka toistuvasti kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnillään aiheuttaa sen, ettei tällaista työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä voida hänelle tarjota, alentaa perusosan suuruutta yhteensä enintään 40 prosentilla, mikäli alentamista ei ole pidettävä kohtuuttomana. Pidän sinänsä tällaista säännöstä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Vaikka hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti luo itsenäisen subjektiivisen oikeuden, käytännössä lienee varsin vaikeaa vedota siihen, jos voidaan osoittaa perusteet, joilla toimeentulotukea on alennettu säilyttäen kuitenkin toimeentulon kohtuullinen taso. Voitaisiin ajatella, että alentamisen enimmäisprosenttimäärää poistetaankin, kunhan edelleen noudatetaan kohtuullisuusharkintaa.

Yhdyn niihin hallituksen esityksen perusteluihin, joilla luonnehditaan kieltäytymistä tai laiminlyöntiä, jonka perusteella toimeentulotukea voidaan alentaa. Sen sijaan asianmukaisena ei mielestäni voida pitää sitä, että työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide, josta henkilö on kieltäytynyt tai jonka saamisen hän on laiminlyönyt, voisi olla tasoltaan vain sellainen, että henkilö voi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Säännös on ilmeisesti hallituksen esityksessä arvioitu suojasäännökseksi siitä vähimmäistoimeentulosta, jonka työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide antaa. Se kuitenkin laskee erittäin alas sen työn tai työvoimapolitiittisen toimenpiteen tarjoaman taloudellisen

turvan, josta kieltäytyminen aiheuttaa toimeentulotuen perusosan alentamisen. Mahdollisesti säännös ei tällaisena täytä kaikkia Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia.

Pidän välttämättömänä tämän lauseen poistamista 10 §:n 2 momentista. Alimmatkin työehtosopimusten mukaiset palkat ylittävät selvästi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan tarkoittaman markkamäärän osatuloa lukuun ottamatta. Suojasäännökseksi tarkoitettu lause saattaa tosiasiasa kääntyä toimeentulotuen käyttäjien kannalta erittäin kielteiseksi ja työehtosopimuspoliittisesti erittäin ongelmalliseksi säännökseksi.

### **Kuntien itsehallinto**

Kunnat ovat viime vuosina korostaneet itsehallintoaan. En pidä toimeentulotuen siirtämistä laintasoisiksi kuntien itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Hallitusmuodon 51 §:n mukaan kuntien itsehallinnosta säädetään lailla ja kuntalain mukaan kunnan tehtävistä säädetään lailla. Toimeentulotuki kuuluu nykyisinkin laintasoisesti kuntien tehtäväksi. Myöskään toimeentulotuen uusi perusoikeusluonne ei estä tehtävän määräämistä kunnille. Kunnallinen itsehallinto ei hallitusmuodon säännöksen nojalla voi nauttia erityistä suojaa niin ikään hallitusmuodossa säädettyyn välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaan nähden. Välttämätöntä huolenpitoa toteutetaan nykyisinkin kunnallisilla palveluilla subjektiivisena oikeutena.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallinen on sen sijaan toimeentulotuen takaisinperintää koskeva ensimmäisen lakiehdotuksen 22 §. Kyseisen säännöksen nojalla kunta ei voi itse päättää toimeentulotuen takaisinperinnästä. Tällainen oikeus on vakiintuneesti muissa sosiaaliturvan muodoissa etuuden myöntäjällä ja rahoittajalla. Jos toimeentulotuen takaisinperinnästä päättäminen siirretään kunnalle, koskee kuntaa silti toimeentulolakiehdotuksen 21 §:n edellytykset toimeentulotuen takaisinperinnästä ja lisäksi kunnan päätökseen on muutoksenhakuoikeus.

### **Oikeusturva**

Toimeentulotukilakiehdotuksen 24 §:n mukaan muutoksenhaussa noudatettaisiin sosiaalihuoltolain 7 luvun säännöksiä. Kyseisen luvun mukaan toimeentulotuen antamista ja määrää koskevaan

läninoikeuden päätökseen ei voi hakea muutosta. Takaisinperintää koskevaan läninoikeuden päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhaku on kaikissa toimeentulotukea koskevissa päätöksissä yksiportainen. Kun kyse on hallitusmuodon tasolla taatusta subjektiivisesta oikeudesta välttämättömään toimeentuloon, on pidettävä oikeusturvan kannalta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena, että muutoksenhaku on kaksiportainen. Muutoksenhaku muuttuisi kaksiportaiseksi myös takaisinperinnästä, jos takaisinperinnästä päättäminen siirrettäisiin edellä esitetyn mukaisesti kuntien itse ratkaistavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden työn säätelämiseksi voitaisiin muutoksenhakua rajoittavana tekijänä ottaa näissä asioissa käyttöön valituslupa-järjestelmä, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteko rajoittuisi ennakkopäätösluontoihin asioihin. Ehkäisevässä toimeentulotuessa voidaan lisäksi valitusmahdollisuus jättää pelkän läninoikeuden varaan. Ennakkopäätösten saamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta voidaan pitää myös hyvin tärkeänä kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

## **Tiivistelmä**

Hallituksen esityksen 217/1997 vp ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentista poistetaan sanat "sellaisesta" sekä "jolla hän voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan". Lisäksi 10 §:n 2 momentin osalta tulisi mielestäni harkita mahdollisuutta alentaa toimeentulotukea enemminkin kuin 40 %, mikäli alentamista ei ole pidettävä kohtuuttomana.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 22 §:ää muutetaan siten, että toimeentulotuen takaisinperinnästä voi päättää tuen myöntänyt kunta.

Sosiaalihuoltolain 49 §:ää muutetaan siten, että toimeentulotuen antamisesta ja määrästä ehkäisevää toimeentulotukea lukuun ottamatta voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja tällainen valitus edellyttää sitä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1997

Pentti Arajärvi

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

### *1. Hallitusmuodon 15a. 1 §:n merkityksestä*

Hallitusmuodon H lukuun lisätyt säännökset ns. TSS-oikeuksista eivät yleensä perusta sellaisia subjektiivisia oikeuksia, joihin oikeuksien subjektit voisivat vedota välittömästi perustuslain nojalla. Tästä pääsäännöstä on kaksi poikkeusta, 13.1 §:ssä säännelty oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja 15a. 1 §:ssä tarkoitettu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sanatarkasti lainaten 15a.1 §:n säännös kuuluu seuraavasti:

"Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon."

Hallitusmuodon 15a.1 §:n perustama subjektiivinen oikeus ei ole muodollis-juridisesti riippuvainen täydentävistä, esimerkiksi toimeentulotukea sääntelevistä alemman tasoisista säännöksistä. Muodollisesti ottaen sillä, jonka ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa ja huolenpitoa esimerkiksi juuri toimeentulotuki ei pysty turvaamaan, on mahdollisuus vedota suoraan hallitusmuodon 15a.1 §:n takaamaan oikeuteen. Näin voitaisiin ajatella, että toimeentulotukea kuten sen saamisedellytyksiä ja sen tasoa koskevat säännökset ovat

merkityksettömiä 15a. 1 §:ään välittömästi nojaavan oikeuden kannalta.

Olen jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnalle 31.10.1996 antamassani lausunnossa, joka koski hallituksen esitystä 16/1996 vp laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta, kyseenalaistanut tämän kaltaisen formalistisen päättelyn. Käytännössä 15a. 1 §:n tarkoittaman oikeuden toteutuminen on näet joka tapauksessa riippuvainen muun lainsäädännön sääntelemistä tukimuodoista, eikä menestyksellinen vetoaminen suoraan ja yksinomaan 15a.1 §:ään voine tulla kysymykseen kuin aivan poikkeustapauksissa. Niinpä perustuslakivaliokunta totesikin perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä (25/1994 vp, s. 10), että vaikka HM 15a. 1 §:n mukainen oikeus on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus, "sen järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka nykyiseen tapaan sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista". Myös hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä (309/1993, s. 69) selostettiin toimeentulotukea tukijärjestelmänä, joka turvaa HM 15a.1 §:ssä tarkoitettuja ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä. Katsonkin, että toimeentulotuen sääntelyä on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvioitava myös sillä perusteella, pystyykö toimeentulotukijärjestelmä turvaamaan HM 15a. 1 §:n mukaisella tavalla turvaamaan jokaisen oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon. Kantani 15a.1 §:n relevanssista toimeentulotuen sääntelyä arvioitaessa merkitsee niin ikään, että sääntelytason on täytettävä ne vaatimukset, jotka yleensäkin koskevat perusoikeussääntelyä.

## *2, Toimeentulotuen taso*

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa viitataan useassa yhteydessä perusoikeusuudistuksen esitöissä nykyisen 15a.1 §:n luonnehdinnassa käytettyyn ilmaukseen "eksistenssiminimi", onpa tuo ilmaus eräässä yhteydessä jopa muuntunut muotoon "minimieksistenssi" (s. 29). Käsitykseni on, että tämä ilmaus luo helposti virheellisen mielikuvan säännöksen edellyttämästä vähimmäisturvan tasosta ja että sitä sen vuoksi tulisi välttää säännöksen soveltamisessa tulkinnessa.



Perusoikeusuudistuksen valmistelussa ilmauksella pyrittiin alun alkaen osoittamaan kysymyksessä olevan oikeuden yhteyksiä nykyisin 6.1 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään. Niinpä vielä perusoikeuskomitean ehdotuksessa (1992:3) säännös oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja muuhun huolenpitoon oli toisena momenttina pykälässä, jonka ensimmäinen momentti säänteli muun muassa oikeutta elämään. Hallituksen esityksessä välttämätöntä toimeentuloa ja muuta huolenpitoa koskeva säännös sen sijaan sijoitettiin osaksi sosiaalisia oikeuksia sääntelevän 15a §:n kokonaisuutta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään hallituksen esityksestä (s. 10), että "oletettavasti 1 momentin sijoittaminen tähän pykälään vahventaa sen sisältöä siihen verrattuna, että momentti olisi 6 §:n yhteydessä". Samalla perustuslakivaliokunta torjui valtiovarainvaliokunnan sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan ehdotuksen säännöksen sijoittamisesta 6 §:n yhteyteen.

Hallituksen esityksessä tosin vielä käytettiin ilmaisua "eksistenssiminimi". Ilmaus esiintyi yhtäältä yleisperusteluissa (s. 19) ja toisaalta 6.1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, (s. 46). Molemmissa yhteyksissä ilmauksella viitattiin HM 15a.1 §:n ja 6.1 §:n keskinäisiin suhteisiin. Sen sijaan 15a. 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmausta ei käytetty.

Nykyisin 6.1 ja 15a.1 §:ssä säänneltyjen perusoikeuksien keskinäisiä yhteyksiä korostavilla luonnehdinnoilla perusoikeusuudistuksen valmisteluissa pyrittiin horjuttamaan perinteistä ajattelutapaa, joka näkee ns. klassiset vapausoikeudet ja TSS-oikeudet jyrkästi erityyppisinä oikeuksina siten, että edelliset velvoittavat julkista valtaa passiivisuuteen, pidättäytymään tietyistä toimista, jälkimmäiset taas aktiiviseen toimintaan. Tässä tarkoituksessa käytetty ja nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ahkeraan lainattu termi "eksistenssiminimi" (tai sen "suomenos" "elämän vähimmäisedellytykset") saattaa kuitenkin johtaa 15a. 1 §:n tulkinnan harhateille, jopa ristiriitaan säännöksen sanamuodonkin kanssa.

Ilmaukset "eksistenssiminimi" ja "elämän vähimmäisedellytykset" ovat nimittäin helposti tulkittavissa viittaamaan pelkästään elämän biologisen jatkuvuuden minimiehtoihin, tältä kannalta välttämättömään ravintoon, vaatetukseen jne. HM 15a.1 §:n tarkoittamassa oikeudessa ei kuitenkaan ole kysymys vain tällaisista ehdoista. Säännöksessä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei sidota vain elämän vaan *ihmisarvoisen*

elämän turvaan. Ihmisarvoisen elämän turvaaminen edellyttää jotain muutakin kuin pelkästään biologisen eksistenssin välttämättömien edellytysten turvaamista. Voimme sanoa, että ihmisarvoisen elämän määrittely on aina kulttuurisidonnaista ja muuttuu kulttuuristen arvojen ja kulttuuristen tottumusten muuttuessa. Tämä myös tekee vaikeaksi esittää täsmällisiä arvioita tasosta, jota hallitusmuodon 15a.1 § viimesijaiselta toimeentuloturvalta edellyttää. Joka tapauksessa minusta on selvää, että tuen tason riittävyttä ei voida perustella sellaisilla viittauksilla eksistenssiminimin ylittämiseen, joita hallituksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetään.

Toimeentulotuen markkamääräinen suuruus jäisi hallituksen esityksen mukaan edelleenkin lakia alemmanasteisella tasolla määräytyväksi, mikä sekin vaikeuttaa arvion esittämistä tuen tason riittävydestä HM 15a. 1 §:n kannalta. Arvio on perustettava lähinnä niihin lain tasolle ehdotettuihin säännöksiin, jotka määrittelevät toimeentulotuella katettavia menoja ja samalla rajoittavat asetuksenantajan harkintavaltaa. Perusosalla katettaviin kuuluu menoja, jotka liittyvät esimerkiksi harrastus- ja virkistystoimintaan (7.2 §), ja toimeentulotuen voi jo näiltä osin katsoa ulottuvan muuhunkin kuin vain biologisen eksistenssiminimin määrittelemään vähimmäistoimeentuloon. Lisäosan kohdalla laki jättää avoimiksi paitsi markkamääräisen suuruuden myös menot, jotka sillä katetaan. Hallitusmuodon 15a.1 §:n kannalta olisi tärkeätä, että laki myös lisäosan kohdalla nimenomaisesti sitoisi tuen tason määritelmään, joka viittaa biologista eksistenssiminimiä laajempaan toimeentulon käsitteeseen. Ehdotankin harkittavaksi, että säännökseen lisättäisiin 15a. 1 §:ssä käytetty ilmaus "ihmisarvoinen elämä" ("... ottaen huomioon henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaaminen ...). Sama lisäys olisi perusteltua tehdä myös 1.1 §:än ehdotettuun toimeentulotuen määritelmään samoin kuin perusosan suuruutta koskevaan 9 §:ään, sikäli kuin perusosan suuruus jätetään asetuksella määrättäväksi.

Jos ylipäätään pidetään mahdollisena delegoida tuen tasosta määrääminen hallituksen ehdottamassa laajuudessa asetuksenantajalle, esittämiäni lisäysten voi katsoa varmistavan *lain tasolla* sopusoinnun HM 15a.1 §:n kanssa.

### *3. Toimeentulotuen saamisedellytykset*

Jo hallitusmuodon 15a.1 §:n sanamuoto viittaa siinä tarkoitettun toimeentulon ja huolenpidon viimesijaisuuteen ja siihen, että jokaisen on ensisijaisesti itse pyrittävä hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva. Tälle lähtökohdalle perustuvat osaltaan myös ehdotuksen 2 §:n säännökset toimeentulotukioikeuden edellytyksistä, jotka pääosin vastaavat nykyisiä sosiaalihuoltolain säännöksiä. Näihin säännöksiin minulla ei ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.

Myös ehdotuksen 10 §:n säännökset alennetusta toimeentulotuen perusosasta lähtökohdalle, jonka mukaan jokainen on velvollinen itse kykynsä mukaan huolehtimaan elatuksestaan. Pidän näitä säännöksiä 15a. 1 §:n kannalta hyväksyttävänä. Selvää on, että perusosan alentaminen ei saa johtaa hallituksen esityksessään korostaman eksistenssiminimin vaarantumiseen. Pykälän molempiin momentteihin sisältyvä kohtuuttomuusvaraus velvoittaakin kiinnittämään lakia sovellettaessa huomiota tähän näkökohtaan.

### *4. Yhdenvertaisuus ja sääntelytaso*

Apulaisoikeusasiamies on parissakin kannanotossaan arvioinut toimeentulotuesta voimassa olevia säännöksiä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Niinpä päätöksessään 27.6.1995 (Dnro 2028/294) apulaisoikeusasiamies (Pirkko K. Koskinen) muun muassa totesi, että "oikeus toimeentulotukeen ei mielestäni toteudu subjektiivisena oikeutena, koska lainsäädäntö on niin väljä, että se sallii suuret erot toimeentulotuen myöntämisessä eri puolilla maata". Toisessa kannanotossa apulaisoikeusasiamies (Riitta-Liisa Paunio) saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä siitä, että "sosiaalihuoltolakia tulisi täsmentää, koska on käynyt ilmi, että voimassa olevan sosiaalihuoltolain säännösten perusteella sosiaali- ja terveyslautakunnalla ei ole riittäviä keinoja valvoa toimeentulotuen asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumista kunnassa" (25.11.1996, Dnro 1617/2/95).

Ensin lainaamassani kannanotossa apulaisoikeusasiamies satoi yhdenvertaisuusarvionsa toimeentulotukea koskevien säännösten normihierarkkiseen tasoon. Perusoikeusuudistuksen

esitöissä korostettiin, että perusoikeuksia koskevat täydentävät säännökset olisi annettava lain tasolla. Tähän vaatimukseen nyt käsiteltävällä esityksellä on osaltaan pyritty vastaamaan: osa asioista, joiden sääntelytasona nykyisin on valtioneuvoston päätös, ehdotetaan nostettavaksi lakiin. Edelleenkin voi kuitenkin nähdäkseni perustellusti kysyä, ovatko lain tasolle ehdotetut säännökset riittävän täsmälliset.

Niinpä voidaan perustella käsitystä, että kiinteästi normitettua perusosaa koskevat säännökset, jotka hallitus nyt ehdottaa annettavaksi toimeentulokiasetuksen 1-3 §:ssä, olisi annettava lailla. Voidaan viitata siihen, että etuudet, jotka toteuttavat 15a.2 §:ssä tarkoitettua oikeutta perustoimeentulon turvaa, on joko markkamääriään myöten määritelty laissa tai sitten laissa on täsmälliset, kiinteäsisältöiset normit etuuden suuruuden laskemiselle (ansioperusteiset etuudet). Kun 15a.1 §:ssä säänneltyä oikeutta toteuttavan etuuden merkitys voidaan sitä tarvitsevan kannalta nähdä vielä suurempana kuin perustoimeentulon turvan takaavien etuuksien, myös etuuden suuruuden lain tasoisen sääntelyn vaatimuksen voi vastaavasti nähdä korostuvan.

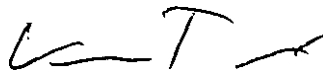
Toisaalta on huomattava, että 15a.1 §:ssä tarkoitettua, viimesijaista toimeentuloturva toteuttavaa etuutta koskevien säännösten on aina mahdollistettava tietty yksittäistapauksellinen tarvearviointi, minkä vuoksi lisäosan suuruutta ei ilmeisestikään voida säännöksin määritellä markkamääräisesti. Lisäosankin osalta pitäisin kuitenkin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perusteltuna asetusluonnoksen 4 §:ssä olevien säännösten ottamista lakiin. Jos näin menetellään, edellä ehdottamani, HM 15a.1 §:ään perustuva lisäys, jossa nimenomaisesti viitataan ihmisarvoiseen elämään, olisi sijoitettava lisäosalla katettavia menoja sääntelevän säännöksen 4) kohtaan (esim.: "henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi tarpeelliset menot").

Apulaisoikeusasiamiehen tarkoittamia yhdenvertaisuusongelmia ovat aiheuttaneet sosiaalihuoltolain ja valtioneuvoston toimeentulokipäätösten väljät säännökset, joita kunnat ovat täydentäneet omilla soveltamisohjeillaan. Nämä ohjeet ovat puolestaan saattaneet merkittävästikin vaihdella eri kunnissa. Toimeentulotuen jakaminen perusosaan ja lisäosaan edustaa tietynlaista kompromissia muodollisen yhdenvertaisuuden ja yksittäistapauksellisen tarvearvioinnin keskenään ristiriitaisten vaatimusten välillä. Kun toimeentulotuessa

on hallitusmuodon 15a.1 §:nkin edellyttämällä tavalla säilytettävä viimekätinen tarveperusteisuus ja sen vaatima normitason väljyysaste, lisäosaa ei voitane säännellä täsmällisemmin kuin asetusluonnoksen 4 §:ssä on nyt ehdotettu. Toinen asia on, että kuntien ei tulisi omilla ohjeillaan jäykistää yksittäistapauksellisen päätöksenteon normiperustaa ja näin estää tarveperusteisuuden toteutumista. Tätä lienee kuitenkin vaikea varmistaa lain tasolla.

Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta johtopäätökseni siten on, että toimeentulotuen viimekätisen tarveperusteisuuden huomioon ottaen hallituksen toimeentulolakiin ja -asetukseen ehdottamat säännökset täyttävät tästä periaatteesta mahdollisesti johdettavissa olevat täsmällisyysvaatimukset Perusoikeuksia koskevien säännösten antamistasoa koskevien yleisten vaatimusten kannalta pidän kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna, että toimeentulotukiasetukseen nyt ehdotetut säännökset otetaan lakiin.

Porthaniassa 19.11.1997



Kaarlo Tuori

**Veli-Pekka Viljanen**

**HE 217/1997 vp LAIKSI TOIMEENTULOTUESTA SEKÄ LAIKSI SOSIAALIHUOLTOLAIN JA -ASETUKSEN ERÄIDEN SÄÄNNÖSTEN KUMOAMISESTA**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.11.1997*

**1. Hallitusmuodon 15 a § 1 momentti ja toimeentulotuki**

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoituksena on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä on läheinen sisällöllinen kytkeä oikeutta elämään koskevaan 6 §:ään (HE 309/1993 vp, s. 19). Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos henkilö ei itse kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Oikeus välttämättömään toimeentuloon on kaikilla, mutta avun saamisen edellytykset tulevat selvitettäviksi yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (HE 309/1993 vp, s. 69).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta määritteli 15 a §:n 1 momentin sisältämän oikeuden jokaiselle kuuluvaksi subjektiiviseksi oikeudeksi. Valiokunta kuitenkin totesi, että sen järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedylytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. (PeVM 25/1994 vp, s. 10). HM 15 a §:n 1 momentin määrittelemisestä subjektiiviseksi oikeudeksi seuraa käsitykseni mukaan se, että yksilö voi vedota suoraan kyseiseen perustuslain säännökseen, vaikka tavallisessa laissa ei olisi säännöksiä etuuksista, joita oikeuden toteuttaminen edellyttää (näin myös *Tuori*, Sosiaalioikeus, 1995, s. 174).

HM 15 a §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden luonteella on merkitystä arvioitaessa toimeentulotukijärjestelmän suhdetta säännökseen. Perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan juuri tämän säännöksen kohdalla sosiaalihuoltolain mukaiseen toimeentulotukeen (HE 309/1993 vp, s. 69). Tämä viittaus on ymmärrettävä siten, että toimeentulotuki on yksi niistä nykyisistä alemmanasteisessa lainsäädännössä järjestetyistä sosiaaliturvaetuksista, joilla nykyisin huolehditaan HM 15 a §:n 1 momentin julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämistä. Toisaalta toimeentulotuen lisäksi 15 a §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta turvaavat myös muut tuki- ja palvelujärjestelmät, joista säännöksen esitöissä mainitaan esimerkkinä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon.

HM 15 a §:n 1 momentti ei siten anna suojaa toimeentulotukijärjestelmälle instituutiona. Se ei myöskään merkitse sitä, että kaikkia toimeentulotuen tason alennuksia olisi vastaavasti pidettävä puuttumisena HM 15 a §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon. Kun otetaan huomioon HM 15 a §:n 1 momentin perusoikeusuudistuksen esitöistä ilmenevä luonne ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason turvaavana säännöksenä, on mielestäni selvää, että toimeentulotukea käytetään meillä merkittävässä määrin myös muuhun kuin turvaamaan kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista oikeutta. Tämä on selvästi otettu lähtökohdaksi myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, jossa toimeentulotuen tarkoitus on määritelty laajemmin niin, että se käsittää henkilön ja perheen välttämättömän toimeentulon turvaamisen lisäksi myös henkilön itsenäisen selviytymisen edistämisen (1 §).

HM 15 a §:n 1 momentin luonteesta subjektiivisen oikeutena johtuu toisaalta, ettei toimeentulotukea koskevilla säännöksillä ole oikeudellista merkitystä sen kannalta, onko henkilöllä oikeus 15 a §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentuloon. HM 15 a §:n 1 momentin säännös on autonominen suhteessa toimeentulotukea koskevan lainsäädännön käsitteistöön ja toimeentulotuen saamiseen. Siten henkilö, joka jää toimeentulotuen ulkopuolelle, voi suoraan HM 15 a §:n 1 momentin nojalla olla oikeutettu taloudelliseen tukeen. Toisaalta käytännössä hänen saattaa tällaisessa tilanteessa olla hyvin vaikea saada oikeutensa toteutetuksi, koska toimeentulotukijärjestelmän rinnalla ei ole muuta siihen rinnastettavaa viimesijaiseksi tarkoitettua taloudellista tukijärjestelmää. Perusoikeussäännöksen turvaamisen lähtökohtana ei yleisesti voi olla, että henkilöllä ei muun lainsäädännön aukollisuuden ja puutteiden johdosta ole

muuta mahdollisuutta päästä perustuslaissa turvattuun oikeuteensa kuin vedota siihen suoraan tuomioistuimessa. Hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta onkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva yleinen velvoite lainsäädännön järjestämiseen siten, että yksilöillä on myös riittävät tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksiinsa pääsemiseen. Mikäli toimeentulotukijärjestelmän rinnalle ei siten luoda sen puutteellisuutta paikkaavia muita lainsäädännöllisiä järjestelyjä, voidaan HM 15 a §:n 1 momentista ja 16 a §:n 1 momentista johtaa vaatimus tarkasteltavana olevan toimeentulotukijärjestelmän riittävästä kattavuudesta suhteessa HM 15 a §:n 1 momentissa turvattuun välttämätöntä toimeentuloa koskevaan oikeuteen.

## **2. Toimeentulotukea koskevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

### ***2.1. Lailla säättämisen vaatimus HM 15 a §:n 1 momentin yhteydessä***

Toimeentulotuesta on nykyisin säädetty keskeisiltä osiltaan valtioneuvoston päätöksellä. Sosiaalihuoltolaissa on säädetty vain järjestelmän yleisistä perusteista. Arvioitavana olevan hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena onkin siirtää nykyisin valtioneuvoston päätöksellä säänneltäviä asioita lain tasolle. Laissa säädettäisiin nykyistä merkittävästi yksityiskohtaisemmin toimeentulotuen rakenteesta ja eräistä suuruuteen liittyvistä seikoista sekä menettelystä toimeentulotukiasioissa.

Lakiehdotus jättää kuitenkin merkittävän osan erityisesti toimeentulotuen suuruuden perusteita koskevaa sääntelyä asetuksella säädettäväksi.

Ensinnäkin toimeentulotuen perusosasta säädettäisiin asetuksella (9 § 1 virke). Edelleen asetuksella voitaisiin säätää, "miten perusosan suuruutta määriteltäessä otetaan huomioon toimeentulotuen hakijan perhesuhteet ja perheen ikärakenne, asumisolosuhteet sekä kuntien kustannustasoon perustuva kuntaryhmitys" (9 § 2 virke). Asetuksella säädettäisiin myös siitä, kuinka suuri osa asumismenojen määrästä on katettava perusosalla (7 § 2 mom.).



Toimeentulotuen lisäosan sisältö määräytyy käytännössä kokonaan asetuksen perusteella. Lisäosalla katettavista "asumis- ja muista menoista" säädettäisiin nimittäin 7 §:n 3 momentin "tarkemmin" asetuksella.

Toimeentulotuen suuruuden osalta lakiehdotus sisältääkin ainoastaan hyvin yleiset puite- ja valtuussäännökset. Kyse on lähinnä tuen rakenteen määrittelystä (joko perusosaan ja lisäosaan) sekä sen osittaisesta määrittämisestä, minkä menojen kattamisen perusosa tulee käyttää. Tällä on merkitystä tuen määrään siltä osin, ettei määrältään harkinnanvaraista lisäosaa tule käyttää tarkoituksiin, jotka on osoitettu laissa perusosalla katettaviksi. Asumismenojen osalta jää kuitenkin tässäkin suhteessa asetuksella ratkaistavaksi, kuinka suuri osuus katetaan perusosalla ja kuinka suuri osuus lisäosalla.

Jossakin määrin asetuksenantajan harkintavaltaa ohjaa perusosan suuruuden määrittämisen osalta 9 §:n 1 virkkeen määre: "ottaen huomioon 7 §:n 2 momentissa tarkoitettut menot ja välttämättömän toimeentulon turvaaminen". Tätä määrettä tulisi ilmeisesti HM 15 a §:n 1 momentin näkökulmasta tulkita siten, että perusosan suuruus tulee asetuksella määrittää niin korkeaksi, että sen voidaan arvioida kohtuudella riittävän 7 §:n 2 momentissa lueteltujen perusosalla katettavien menojen suorittamiseen. Kovin täsmällistä johtoa asetuksenantaja tuskin tällaisesta säännöksestä kuitenkaan saa perusosan markkamäärän vahvistamista silmällä pitäen. Sama ongelma koskee lisäosalla katettavia menoja koskevaa asetuksenantovaltuutta 7 §:n 3 momentissa.

Perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaan perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä seikoista on säädettävä eduskuntalailla. Tämä käsitys on vakiintunut osaksi perusoikeuksien yleisiä oppeja jo ennen kuin hallitusmuotoon lisättiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä aikaisempaa merkittävästi kattavampi sosiaalisia perusoikeuksia koskeva sääntely. Perusoikeusuudistus vaikuttikin yleisellä tasolla sosiaalilainsäädäntöön siten, että se edellytti sosiaalisia oikeuksia koskevan sääntelyn säädöstason uudelleen arvioimista. Perusoikeusuudistuksen vuoksi osa aikaisemmin lakia alemmalla tasolla säänneltyä sosiaaliturvan sääntelyä siirtyi eduskuntakin alaan.

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa säädetään yksilön oikeudesta, mutta säännöksessä ei viitata, toisin kuin useissa muissa perusoikeussäännöksissä, lakitasoiseen tarkempaan sääntelyyn. Myöskään säännöksen esitöissä ei suoraan

viitata siihen, että kyseisen säännöksen turvaaman tarkemman sääntelyn tulisi tapahtua kauttaaltaan nimenomaan eduskuntalailla. Esitöissä ei myöskään esitetä, että nykyisen sosiaalihuoltolain sääntely, joka perustuu itse asiassa olennaisesti valtioneuvoston päätöksen tasoiseen tarkempaan sääntelyyn, olisi suoranaudessa ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa, vaan viittaus sosiaalihuoltolakiin on tältä osin neutraali (ks. HE 309/1993 vp, s. 69).

Toisaalta edellä mainitun perusoikeuksien yleisiin oppeihin perustuvan periaatteen mukaista on, että hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin oikeutta toteuttavan sääntelyn tulee ainakin keskeisten perusteidensa osalta perustua eduskuntalakiin eikä tätä alemmanasteiseen säännöstöön. Kun toimeentulotukijärjestelmä on edellä esitetyllä tavalla nykyisin kiinteästi yhteydessä HM 15 a §:n 1 momentin toteuttamiseen, merkitsee tämä lailla säätämisen vaatimuksen kohdistumista toimeentulotukijärjestelmän keskeisiin perusteisiin. Käsitykseni mukaan laista tulisikin riittävällä tarkkuudella ilmetä toimeentulotuen saamiselle työkset. Lisäksi keskeiset toimeentulotuen määrään vaikuttavat seikat tulisi kirjoittaa lakiin.

Lakiehdotuksessa toimeentulotukeen oikeutetuista on säädetty nähdäkseni riittävän täsmällisesti itse laissa (2 §). Myös toimeentulotuen määräytymiseen vaikuttavista tuloista ja varoista on säädetty riittävällä täsmällisyydellä laissa (11 ja 12 § verr. 3 §). Edelleen perusosan alentamista koskeva 10 § täyttää edellä esitetyt lailla säätämistä koskevat vaatimukset.

Ongelmallisempänä pidän sen sijaan 9 §:ää, joka jättää edellä kuvatulla tavalla hyvin väljissä puitteissa asetuksenantajan ratkaistavaksi perusosan suuruuden sekä erilaisten pykälässä mainittujen tekijöiden vaikutuksen perusosan suuruuteen (esimerkiksi perheen ikärakenteen vaikutukset). Tältä osin on nimittäin huomattava, että 7 §:n 2 momentin mukaan juuri perusosalla on tarkoitettu katettavaksi senlaatuista menoja, jotka kiinteästi kytkeytyvät HM 15 a §:n 1 momenttiin. Perusosa poikkeaa lisäosasta siinä suhteessa, että sen suuruus määräytyy varsin mekanistisesti, asetuksessa olevin tarkoin markkamäärin. Siten ei olisi samanlaisia esteitä määrittellä jo laissa perusosan suuruutta ehdotettua täsmällisemmin (joko kiinteästi kuten asetusluonnoksessa tai ainakin ehdotettua tarkemmin asetuksenantajan harkintavaltaa täsmentävin kriteerein). Jossain määrin vastaavia ongelmia sisältyy 7 §:n 2 momentissa olevaan perusosalla katettavia menoja

koskevaan säännökseen sisältyvään asetuksenantovaltuuteen asumismenojen osalta, joskin tältä osin menotyyppi (= asumismenot) ilmenee kyllä laista.

Lisäosaa koskeva asetuksenantovaltuus on niin ikään suhteellisen avoin, joskin sen osalta valittua ratkaisua perustelee lisäosan perusosaa suurempi "tarveharkintainen" luonne. Ehdotetusta 7 §:n 3 momentista ei kuitenkaan saa merkittävästi johtoa sille, minkälaisiin menoihin lisäosa olisi käytettävissä.

*Yleisarvioni tältä osin on, että toimeentulotukijärjestelmän läheinen kytkentä HM 15 a §:« 1 momentissa säädettyyn oikeuteen välttämättömään toimeentuloon puoltaisi toimeentulotuen suuruuden perusteista säätämistä laissa tarkemmin kuin ehdotetussa 9 §:ssä perusosan osalta on tehty. En kuitenkaan pidä välttämättömänä, että laissa säädettäisiin perusosan markkamääristä, vaan riittävää olisi esimerkiksi täsmentää laissa niitä kriteerejä, joiden perusteella perusosan suuruus määräytyy. Samaten olisi asianmukaista harkita lisäosaa koskevan 7 §:n 3 momentin täsmentämistä siten, että laki antaisi ehdotettua selkeämmän perustan arvioida sitä, minkä tyyppisiin menoihin toimeentulotuen lisäosa olisi käytettävissä (vrt. asetusluonnoksen 4 §).*

## **2.2. Perhekäsitteen määrittelyyn liittyviä kysymyksiä**

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan laissa tarkoitetaan perheellä yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Perheen määrittelyllä on vaikutusta toimeentulotuen saamisedellytyksiin ja määrään, sillä 11 §:n mukaan toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon myös perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot sekä varoina perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat.

Ehdotettu säännös on yhteydessä toimeentulotuen viimesijaiseen luonteeseen. Oikeus toimeentulotukeen syntyy ainoastaan, jos henkilö ei voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Perheen määritelmän ongelmallisuus perusoikeusnäkökulmasta liittyy siihen, että lakiehdotuksessa omaksuttu perheen käsite ei vastaa yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden piiriä. Tämä koskee avoliitossa olevia samoin kuin tilannetta, jossa lapsi tai ottolapsi on vain toisen puolison lapsi tai ottolapsi. Tässä suhteessa vaikutuksiltaan lakisääteiseen elatusvelvollisuuteen rinnastuu siten tilanne, jossa henkilön voidaan tosiasiallisesti arvioida saavan elatuksensa toiselta samaan perheeseen kuulualta henkilöltä ilman, että tällä olisi elatuksen antamiseen varsinaista lakisääteistä velvollisuutta.

Sinänsä ei ole estettä ottaa sosiaaliturvaetuuden tarveharkinnassa huomioon tosiasiallisia olosuhteita. Yleisen elämäkokemuksen perusteella esimerkiksi avoliitossa huolehditaan avopuolisosta yleensä aivan samalla tavoin kuin avioliitossa aviopuolisosta. Avoliiton rinnastamista avioliittoon voidaan siten perustella sillä, että muussa tapauksessa parisuhteen rekisteröimiselle annetaan perusteettomasti merkitystä. Avioliiton ja avoliiton erilaisella kohtelulla esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmissä voidaan myös vaikuttaa henkilöiden käyttäytymiseen jompaa kumpaa parisuhteen muotoa suosivasti.

Ongelmia saattaa kuitenkin liittyä tilanteeseen, jossa henkilö jää vaille toimeentulotukea toisen samassa taloudessa asuvan, mutta vaille elatusvelvollisuutta häneen nähden olevan henkilön tulojen tai varojen perusteella, koska hänellä on mitään oikeudellisia keinoja saada välttämätöntä toimeentuloaan tältä henkilöltä. Tällaisessa asetelmassa on siten periaatteessa mahdollista, että henkilö jää vaille välttämätöntä toimeentuloa. Tämä ei täysin vastaa HM 15 a §:n 1 momentista ja 16 a §:n 1 momentista edellä 1. jaksossa johdettua toimeentulotukijärjestelmän riittävän kattavuuden vaatimusta.

Käytännössä tämälantapaiset tilanteet lienevät kuitenkin varsin poikkeuksellisia. Tietyn takaportin tarjoaa myös ehdotettu 17 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan toimeentulotuen hakijalle (tai vast.) on varattava tilaisuus esittää selvitystä talouden erillisyydestä. Osittain ongelma voitaneenkin ottaa huomioon lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin perhekäsitteen tulkitsemisella perusoikeusmyönteisellä tavalla. Toisaalta on myös huomattava, että toimeentulotuen ulkopuolelle jääminen ei sellaisenaan merkitse sitä, että henkilö ei voisi vedota suoraan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin, viime kädessä tuomioistuimissa.

### **2.3. Perusosan alentaminen**

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään perusosan alentamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan voidaan perusosan suuruutta alentaa 20 %, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä ole voitu hänelle tarjota. Pykälän 2 momentin mukaan toistuva kieltäytyminen tai laiminlyönti voisi johtaa 40 prosentin suuruiseen alennukseen perusosan suuruudessa. Kummassakin tapauksessa alentamisen edellytyksenä on, ettei sitä ole pidettävä kohtuuttomana.

Alentamista koskevien säännösten tarkoituksena on kannustaa henkilöä työllistymään sen sijaan, että hän jää pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tämä on sopusoinnussa myös toimeentulotuen viimesijaisen sosiaaliturvaetuuden luonteen kanssa. Sinänsä toimet, joilla pyritään vaikuttamaan siihen, että henkilö ohjautuu toimeentulotuen piiristä työelämään, ovat tavoitteiltaan perusoikeusjärjestelmän suuntaisia, erityisesti ottaen huomioon 15 §:n 2 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Toimeentulotuen perusosan suuruuden kytkemiselle tuen saajan valmiuteen työllistyä ehdotetulla tavalla on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Toisaalta hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentista on johdettavissa julkisen vallan velvollisuus huolehtia yksilön välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta riippumatta niistä syistä, jotka ovat johtaneet siihen, ettei hän ole kyennyt hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tämä on yhteydessä säännöksen eksistenssiminimiluonteeseen. Julkisen vallan velvollisuus huolehtia yksilön välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta säännöksen mukaan säilyy siinäkin tapauksessa, että suojan tarve johtuu henkilön omasta passiivisesta elämäntavasta.

Katson kuitenkin, että hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti ei aseta ehdotonta estettä toimeentulotuen alentamiselle lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tähän vaikuttaa myös se, että hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin välttämättömälle toimeentulolle asettamat vaatimukset eivät ole täysin identtiset toimeentulotuen perusosan kanssa, vaan kyse on periaatteessa toisiinsa nähden autonomisista järjestelyistä. Lakiehdotuksen 10 §:ää sovellettaessa on kuitenkin varmis-

tettava, ettei soveltaminen johda hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin vastaisen tilanteen syntymiseen. Tältä osin voidaan viitata siihen, ettei perusosan suuruutta saa ehdotetun 10 §:n mukaan alentaa, jos se olisi kohtuutonta. *Perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen laintulkinnan idean mukaisesti (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4) kyseistä kohtuuttomuuskriteeriä tulee käsitykseni mukaan tulkita siten, ettei perusosan suuruutta saa alentaa, jos sen seurauksena ei voida enää taata hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaista välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa.* Ehdotettu 10 § tarjoaa nähdäkseni tällaiselle tulkinnalle riittävän normatiivisen perustan.

#### **2.4. Muita näkökohtia**

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan perusosan nykyiseen tasoon ja sisältöön ehdotetut muutokset ovat siinä määrin vähäisiä, että perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa edellytetyn eksistenssiminimin ei muutosten jälkeenkään voida katsoa olevan uhattuna. Perusteluissa todetaan, että toimeentulotuki olisi edelleen minimieksistenssiä kattavampi ja tasoltaan sitä korkeampi (HE 217/1997 vp, s. 29).

Esityksen perusteluissa on selvitetty myös toimeentulotuen tasossa tapahtuvia muutoksia, jotka ovat yhteydessä samanaikaisiin muutoksiin muiden sosiaaliturvaetuuksien kehittämisen kanssa (HE, s. 13-15). Ehdotetut toimeentulotuen tason muutokset eivät kuitenkaan tehtyjen säädöstaratkaisujen vuoksi seuraa suoranaisesti arvioitavana olevasta lakiehdotuksesta, vaan liittyvät ehdotetussa järjestelmässä asetustasolla annettaviin säännöksiin toimeentulotuen suuruudesta. Näillä muutoksilla ei siten nähdäkseni ole vaikutusta nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, ettei hallitusmuodon 15 a §:stä ole johdettavissa estettä nyt puheena olevan kaltaisille eri sosiaaliturvaetuuksien keskinäisuuhteiden ja sosiaaliturvan painopisteen tarkistuksille. Siten ei ole valtiosääntöisesti ongelmallista lainsäädännöllisin toimin pyrkiä siirtämään painopistettä viimesijaisesta toimeentulotuesta ensisijaisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, kuten asumistukeen, työttömyysturvaan ja opintotukeen, vaikka tämä sinänsä johtaisi toimeentulotuen tason alenemiseen. Olennaista on tällöin sosiaaliturvajärjestelmien muutosten yhteisvaikutus yksilön kannalta.

## **Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

1. Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon **hallituksen esityksestä 217/1997 vp. laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta** pyydän kohteliaimmin esittää seuraavaa.

Hallitus ehdottaa, että toimeentulotuen perusteet siirrettäisiin sosiaalihuoltolaista, sosiaalihuoltoasetuksesta ja toimeentulotuen yleisistä perusteista annetusta valtioneuvoston päätöksestä **toimeentulotuesta annettavaan lakiin**. Esitys perustuu selvitysmies Pentti Arajärven ehdotukseen, johon sisältyvät lisäksi muun muassa erikseen toteutettavat asumistuen parantaminen ja työttömyyspäivärahan korottaminen (HE 152/1997 vp.). Viimeksi mainittujen uudistusten odotetaan vähentävän nykyistä toimeentulotuen käyttöä (nykyään toimeentulotuen saajista yli 50 % on työttömyysturvan saajia). Tätä edellyttävät perusoikeudetkin, koska mm. työttömyyden aikaista toimeentulon turvaa ei tule pitkäaikaisesti tyydyttää toimeentuloturvalla.

Toimeentulotuen tavoitteet ja tehtävät, oikeus saada sitä ja myöntämismenettely sekä tuen rakenne on tarkoitus pitää pääasiallisesti ennallaan. Toimeentulotuen perusosan suuruudesta ehdotetaan säädettäväksi asetuksella. Alle

kymmenvuotiaiden lasten perusosaa alennettaisiin uudistuksen yhteydessä kolme prosenttiyksikköä nykyisestä. Useampilapsisten perheiden lasten perusosaa alennettaisiin perheen toisesta lapsesta lukien 5-10 prosenttiyksikköä. Toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin sisällytettäisiin myös osa asumismenoista.

2. Käsillä oleva uudistus on yksi niitä uudistuksia, joiden toteuttamista perusoikeusuudistus oli osaltaan vaatimassa. On jo pitkään kiinnitetty huomiota siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä kaikkia niitä vaatimuksia, mitä HM II luvun perusoikeussäännöstö asettaa perusoikeutta konkretisoivalle lainsäädännölle.

Tällä hetkellä toimeentulotuen suuruudesta ym. olennaisista asioista (kuten elatusvelvollisuuden laajuudesta) on säännöksiä niinkin alhaisella säädöstasolla kuin valtioneuvoston päätöksessä (988/1993). Nyt viimeksi mainitulla säädöstasolla annetut säännökset ehdotetaan nostettavaksi lain tai vähintään asetuksen tasolle.

3. Tässä tapauksessa kyse on lähinnä HM 15 a §:n 1 momentin tulkinnasta. Tuolla säännöksellä turvataan **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. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus. HM 15 a §:ssä turvattu oikeus on vahvimmin turvattu TSS-oikeus HM:ssa. Avun saamisen edellytykset selvitetään aina yksilökohtaisella tarveharkinnalla.<sup>1</sup> Kyse ei siten ole mistään absoluuttisesta oikeudesta. On kuitenkin kyseenalaista, miten pitkälle menevä tarveharkinta voidaan (tavallisella lailla) asettaa etuuden saamisen ehdoksi. Miten pitkälle voidaan ottaa huomioon yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden yli menevä muilta henkilöiltä saatava "tosiasiallinen huolenpito"? Nyt

---

<sup>1</sup> Näin HE 309/1993 vp.. s. 69.



perustuslakivaliokunta joutuu ottamaan eräällä tavoin periaatteellisen kannan tähän kysymykseen.

Perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaan perusoikeuden tarkemmasta sisällöstä on aina säädettävä lain tasolla.<sup>2</sup> Tähän kuuluu ainakin etuuden saamisen edellytykset ja etuuden tasoa koskevat säännökset, jollei tarkkaa markkamäärää niin ainakin muutoin selkeästi tason ilmaisevat säännökset (esim. että tietty prosenttiosuus ns. täydestä kansaneläkkeestä).

Myös perusoikeuden **rajoituksista** tulee säätää lailla. Kuten **PeVM:ssä 25/1994 vp.** todettiin (s. 5), "perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista".

Tämä tarkoittaa tässä tapauksessa myös sitä, että tarveharkintaa koskevien säännösten on oltava lain tasolla. Laista tulee käydä ilmi, mitkä kaikki keinot (elatusmahdollisuudet) tulee olla käytetty ennen kuin toimeentulotukea myönnetään? Hallituksen esitys ei mielestäni täytä kaikkia niitä vaatimuksia, mitä edellä asetin perusoikeuden sisältöä ja rajoittamista koskevalle sääntelylle.

4. Aiemmin ongelmaksi koettiin se, että perheen käsite määriteltiin vain valtioneuvoston päätöksessä (11 §). Siinä määriteltiin, keiden katsotaan muodostavan perheen oikeutta toimeentulotukea määriteltäessä ("perheeseen kuuluvina henkilöinä pidetään yhteistaloudessa asuvia vanhempia ja heidän alaikäisiä lapsiaan, aviopuolisoita sekä miehiä että naisia, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa"). Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen on ollut hyvin

---

<sup>2</sup> Ks. myös **Mikael Hidén**, Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa, 75, joka puhuu suojan hierarkkisesta porrastuksesta. Se merkitsee hänen mielestään sitä, että alemmantasoinen säädös ei voi sisältää kaikkea sitä, mitä laki voi perusoikeuksien suhteen sisältää.

ongelmallista, että HM 15 a §:ssä subjektiivisena oikeutena turvattua perusoikeutta on rajoitettu näin merkittävästi valtioneuvoston päätöksen tasoisella säädöksellä. Antamalla perheelle noin laaja sisältö on rajoitettu oikeutta toimeentulotukeen huomattavasti siihen verrattuna, minkä kuvan laista on saanut. Jo ennen perusoikeusuudistusta oli koettu ongelmalliseksi, oliko valtioneuvoston päätös tuolta osin ristiriidassa lain kanssa. Olisiko se HM 92.2 §:n nojalla tullut jättää soveltamatta?<sup>3</sup>

Nyt vastaava perheen käsitteen määrittely ehdotetaan otettavaksi **Lakiin toimeentulosta** (3 §), joten enää ei olisi mainitunlaista säädöstaso-ongelmaa. Ongelmaksi edelleen jää se, että lain 2 §:n perussäännöksen mukaan "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 **nähdén elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla,**" Koska ns. avopuolisolla ei ole toisiinsa nähden elatusvelvollisuutta, heidän kohdallaan kyse on ilmeisesti siitä, mistä käytetään sanontaa "muulla tavalla". Näin on pääteltävissä lakitekstin perusteella, mutta tätä tuskin tarkoitetaan. Olisi selvempää, jos mainittu 2 § kuuluisi tuolta osin: ... häneen nähden elatusvelvollisen henkilön tai **muun perheenjäsenen huolenpidolla.**" Vrt. 11 §:ssä käytetään perheenjäsenen käsitettä juuri tuollaisessa laajemmassa merkityksessä.

5. Suurimmaksi ongelmaksi käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa näen sen, että toimeentulotuen määrästä valtuutetaan säädettäväksi asetuksella (9 §). Vaikka lain tasolla todetaankin, että "perusosan suuruudesta säädetään asetuksella ottaen huomioon 7 §:n 2 momentissa tarkoitettut menot ja välttämättömän toimeentulon turvaaminen", jättää tämä mielestäni asetuksen antajalle liikaa harkintavaltaa. Lisää ongelmia tulee siitä, että edelleen "asetuksella voidaan myös

---

<sup>3</sup> Tästä ks. artikkeli LM-lehdessä, 1996, 926. Ks. myös **Raija Huhtanen**, Toimeentulotuen myöntäminen, 160-167.

säättää siitä, miten perusosan suuruutta määriteltäessä otetaan huomioon toimeentulotuen hakijan perhesuhteet ja perheen ikärakenne, asumisolosuhteet sekä kuntien kustannustasoon perustuva kuntaryhmitys."

Asetusehdotuksen 2 §:ssä on tarkemmat säännökset toimeentulotuen määrästä. Täysi-ikäiselle yksinäiselle henkilölle ja perheen ainoalle aikuiselle perusosan tasoksi ehdotetaan nykyisen mukaisesti 2021 markkaa I kuntaryhmässä ja 1934 markkaa II kuntaryhmässä. Sen sijaan muiden osalta ehdotetaan joitakin muutoksia. Ne herättävät kysymyksiä. Muulle 18 vuotta täyttäneelle henkilölle ehdotetaan maksettavaksi 85 % edellä mainitusta tuesta, ja vanhempiensa luona asuvalle 18 vuotta täyttäneelle henkilölle 73 % yksin asuvan henkilön tuesta. Perustelujen mukaan (s. 11) ensiksi mainittuun ryhmään luetaan paitsi avio- ja avopuolisot, myös yhdessä asuvat sisarukset, ja samaa sukupuolta olevat henkilöt. Näistä kahta ensiksi mainittua ryhmää lukuun ottamatta muut eivät kuulu lain 3 §:n perheen käsitteen alaisuuteen.<sup>4</sup> Heidän osaltaan tuen tarvetta arvioitaessa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota muiden tuloihin (s. 20). Siitä huolimatta hallituksen esityksessä puhutaan (s. 11) heistä kaikkien osalta **perheen jäseninä** (asetuksessa ei tuota termiä kuitenkaan käytetä).

Mennäänkö asetuksessa yli laissa annetun valtuuden? Vai onko kyse **asumisolosuhteista**, jotka vaikuttavat tässä tapauksessa tuen tasoon (ei perhesuhteet). Joka tapauksessa on jo yhdenvertaisuuden kannalta erikoista, että esim. suuren asunnon yhdessä vuokranneet ystävättäret vailla minkäänlaista yhteistaloutta voivat saada vain 85 % toimeentulotuen perusosasta. Perusteluissa puhutaan "samaa sukupuolta olevista". Entä jos suuren asunnon vuokranneessa

---

<sup>4</sup> Lakiehdotuksen 3 §:n mukaisen perhe käsitteen piiriin kuuluvien henkilöiden kesken ei edellytetä ilman muuta vallitsevan yhteistaloutta. Lakiehdotuksen 17.3 §:n mukaan tuen hakijalle tulisi varata tilaisuus esittää selvitystä asiasta. Perustelujen mukaan (s. 29) ko. säännöksen tarkoitus on turvata oikeutta toimeentulotukeen yksilötasolla erityisesti niissä tilanteissa, joissa perheenjäsenten kesken ei ole yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta (avopuolisot).

ystäväporukassa on kummankin sukupuolen edustajia (ilman mitään yhteistaloutta). Perusteluissa (s. 28) korostetaan jopa "tosiasialliseen perheyhteyteen perustuvasta huolenpidosta" ja "läheisten tosiasiallisesta huolenpidosta".

Kun toimeentulotuen tasosta säädetään mainituin tavoin vain asetuksen tasolla, on lähellä se riski, että prosenttiosuutta lasketaan vielä nykyisestään. Tällöin ainakin tosiasiallisesta lähdetään siitä, että joku toinen "tosiasialliseen perheyhteisöön" kuuluva huolehtii osin hänen toimeentulostaan. Tämä ei mielestäni ole sopusoinnussa edes laissa annetun valtuutuksen kanssa. Ja kuten sanoin edellä, lailla ei ylipäätään voida valtuuttaa tekemään tuollaista perusoikeusrajoitusta.

**Yhdenvertaisuusnäkökulmasta** on ongelmallista myös se, että asetuksen 2 §:n 3 kohdan mukaan "vanhempansa luona asuvalla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä toimeentulotuen perusosa on vain 73 % 1 kohdassa tarkoitettusta perusosasta". Näin on asianlaita siitä huolimatta, että vanhemmilla ei enää ole elatusvelvollisuutta lapseensa nähden. Vaikka 60-vuotias mies asuisi 80-vuotiaan äitinsä luona, ei hän voi saada tuota enempää toimeentulotukea.

Monilapsisten perheiden osalta ongelmallista on se, että lasten osuudeksi luettavaa toimeentulon määrää huononnetaan. Tätä tosin perustellaan sillä, että lapsilisissä on lapsiluvun mukainen porrastus. Riittääkö se kompensoimaan tuollaisen heikennyksen. Käsitykseni mukaan toimeentulotuen tarve myös kasvaa mitä useampilapsisesta perheestä on kyse.

Ongelmallista on sekin, voidaanko lailla delegoida asumismenoista säädettyväksi asetuksella (mikä määrä asumismenoista sisältyy perusosaan ja mikä osa katetaan lisäosalla). Vaikka nyt ehdotetaan vain 7 % kohtuullisesta asumismenojen määrästä sisällytettäväksi perusosaan, on sitä vastaisuudessa helppo nostaa. Etenkin jos se tehdään vähitellen, on siihen vaikea päästä valtiosääntöoikeudellisin keinoin käsiksi.

Asumismenojen sisällyttämistä perusosaan perustellaan samanaikaisesti toteutettavalla asumistuen korotuksella. Se koskee kuitenkin lähinnä vain pieniä perheitä (s. 12). Asumismenojen sisällyttäminen toimeentulotuen perusosaan vähentää kuitenkin kaikkien toimeentulotukea. Käytännössä kyse on melko suuresta heikennyksestä, etenkin jos samalla perheen toimeentulotuki vähenee myös sitä kautta, että useampilapsisten perheiden lasten toimeentulotukiosuutta vähennetään ehdotetulla tavalla.

6. Tähän asti **alennetusta perusosasta** on ollut säännöksiä vain valtioneuvoston päätöksessä. Se tulee kyseeseen, jos henkilö kieltäytyy ilman perusteltua syytä työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai muutoin toimii siten, ettei hän työllisty. Nyt tästä ehdotetaan otettavaksi säännös lakiin (10 §). Jos henkilö on kieltäytynyt mainituin tavoin toistuvasti, alennus voi olla jopa 40 %. Hallituksen esityksen mukaan (s. 22) "henkilön laiminlyönti voi olla luonteeltaan aktiivista, tietoista tarjouksen välttelyä, tai passiivista, ryhtymättömyyttä yhteydenottoon tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen." Lakiin ehdotetaan tosin otettavaksi asiaa lieventämään "mikäli alentamista ei ole pidettävä kohtuuttomana".

On selvää, että valtioneuvoston päätöksen tasolla ei noin merkittävästä perusoikeusrajoituksesta ole mahdollista säätää. On epäselvää, voidaanko niin tehdä edes tavallisella lailla. Työttömyysturvan osalta on tosin säädetty lailla melko pitkistäkin karenssiajoista ja samalla asetetaan työttömälle melko tarkkoja "käyttäytymisvaatimuksia". Koska toimeentulotuessa on kuitenkin kyse ns. eksistenssiminimistä, epäilen hieman, voidaanko toimeentulotuen määrää pienentää noin suuresti henkilön tuon tyyppisen käyttäytymisen vuoksi. Perusoikeuksien yleiset opit lähtevät siitä, että perusoikeusrajoitus ei tule oikeutetuksi sillä perusteella, että rajoituksen kohteeksi joutunut henkilö on käyttäytynyt moitittavalla tavalla.

7. Kaiken kaikkiaan lähden siitä, että osa asetuksen tasoisista

säännöksistä olisi nostettava lain tasolle. Tällä viittaa ainakin perusosan suuruutta koskeviin säännöksiin. Niistä ei ole mahdollista säätää asetuksella ehdotetussa määrin. Nyt asetuksen antajalle ehdotetaan annettavaksi aivan liian paljon valtuuksia päättää toimeentulotuen tasosta, etenkin muiden perheenjäsenten osalta (prosenttiosuudet).

On tietenkin kyse jossain määrin parannuksesta nykytilanteeseen verrattuna, jos säännöksiä nostetaan valtioneuvoston päätöksen tasolta asetukseen. Tämä ei kuitenkaan riitä perusteluksi.

Lisäksi edellytän selkiinnytettäväksi perheen käsitettä ja "tosiasiallisia perhesuhteita" koskevia säännöksiä. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta suhtaudun kriittisesti siihen, että asumismuodolle annetaan noin suuri merkitys. Ongelmallista on erityisesti se, että tämä tapahtuu asetuksen tasolla.

Helsingissä marraskuun 19 päivänä 1997.



Liisa Nieminen

oikeustieteen tohtori, dosentti,  
Suomen Akatemian vanhempi tutkija







