

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturva-uudistuksessa

Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:12

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa

Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen,
Laura Kallioma-Puha

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-448-4

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha

Kieli suomi

Sivumäärä

186

Tiivistelmä

Hankkeen tarkoituksena on ollut selvittää, minkälaisia reunaehtoja perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia koskeva säännös sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevat määräykset asettavat sosiaaliturvauudistukselle.

Raportti sisältää kolme osaa. Ensimmäisessä osassa on kuvattu perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Raportin toisessa osassa on vertailtu kuuden eurooppalaisen valtion – Alankomaiden, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Tanskan, ja Yhdistyneen kuningaskunnan – sosiaalisia perusoikeuksia ja vähimmäisturvajärjestelmiä keskenään ja suhteessa Suomen vastaaviin. Raportin kolmannessa osassa on arvioitu Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -raportissa hahmoteltuja järjestämismalleja (yksi perusturvaetus, perustulo ja sosiaalitili) perustuslain 19 §:n ja muiden yksittäisten perusoikeuksien näkökulmasta.

Hankkeen keskeinen johtopäätös on, että perustuslain 19 § ja muut perusoikeussäännökset eivät aseta periaatteellisia esteitä sosiaaliturvauudistukselle. Monet vertailumais- ja jo toimeenpannut uudistukset sekä Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitystyöryhmän hahmottelemat mallit olisi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista toteuttaa osana sosiaaliturvauudistusta, kunhan muun muassa raportissa tarkastellut reunaehdot otetaan huomioon.

Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat

tutkimus, tutkimustoiminta, sosiaaliturvauudistus, sosiaaliset perusoikeudet, sosiaaliset ihmisoikeudet, toimeentuloturva, perusturva, vähimmäisturva, sosiaalinen integraatio, vastikkeellisuus, perustulo, yksi perusturvaetus, sosiaalitili

ISBN PDF 978-952-383-448-4

ISSN PDF

2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-448-4>

Konstitutionella och mänskliga sociala rättigheter i reformen av den sociala tryggheten

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:12

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha

Språk finska

Sidantal

186

Referat

Projektets syfte var att utreda hurdana villkor grundlagens bestämmelse om grundläggande sociala rättigheter (GL 19 §) och bestämmelser om sociala mänskliga rättigheter i internationella människorättskonventioner ställer för reformen av den sociala tryggheten.

Rapporten består av tre delar. Den första delen beskriver grundlagsutskottets doktrin avseende 19 § i grundlagen. I rapportens andra del sex europeiska länders – Nederländerna, Frankrike, Sverige, Tyskland, Danmark och Storbritannien – grundläggande sociala rättigheter och minimitrygghetsförmåner jämförs med varandra och i förhållande till Finland. I rapportens tredje del bedöms utifrån grundlagens 19 § de organisationsmodeller (en enda grundskyddsförmån, basinkomst och socialkonton) som Arbetsgruppen för utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet har granskat i sin rapport.

Den viktigaste slutsatsen av projektet är att varken grundlagens 19 § eller andra bestämmelser om konstitutionella rättigheter sätter några principiella hinder för reformen av den sociala tryggheten. Många av de reformer som redan genomförts i jämförelseländerna samt de modeller som skisserats av Arbetsgruppen skulle vara konstitutionellt möjliga att genomföra som en del av reformen, så länge som de villkor som granskats i förhandenvarande rapporten beaktas.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, reformen av den sociala tryggheten, konstitutionella sociala rättigheter, sociala mänskliga rättigheter, utkomstskydd, grundtrygghet, minimitrygghet, social integration, villkorlighet, basinkomst, en enda grundskyddsförmån, socialkonton

ISBN PDF 978-952-383-448-4

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-448-4>

Constitutional social rights and social human rights in the social security reform

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:12

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha
Language Finnish **Pages** 186

Abstract

The aim of the project was to find out what kind of conditions the basic social rights provision of the Constitution of Finland (Section 19) and the social human rights provisions of the international human rights treaties set for the ongoing social security reform.

The report contains three parts. The first part describes the current doctrine of the Constitutional Law Committee of the Parliament regarding Section 19 of the Constitution. In the second part of the report, the constitutional social rights provisions as well and the minimum income security schemes of six European countries – the Netherlands, France, Sweden, Germany, Denmark, and the United Kingdom – are compared with each other and in relation to Finland. In the third part of the report, the alternative ways of organising social security (one basic security benefit, basic income and social account) outlined in the report of the Working Group for Examining Alternative Ways of Organising Social Security are evaluated from the point of view of Section 19 of the Constitution and some other basic rights provisions.

The key conclusion of the project is that Section 19 of the Constitution and other fundamental rights provisions do not set any principled obstacles for the social security reform. Many of the reforms already implemented in some of the reference countries as well as the models outlined by the Working Group for Examining Alternative Ways of Organising Social Security would be constitutionally feasible as long as the conditions examined in the report are taken into account.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, social security reform, constitutional social rights, social human rights, income security, basic social security, minimum income security, social integration, conditionality, basic income, one basic security benefit, social account

ISBN PDF 978-952-383-448-4

ISSN PDF 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-448-4>

Sisältö

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Esipuhe | 10 |
| 1 Johdanto | 11 |
| 1.1 Tausta, toimeksianto ja tutkimustehtävä | 11 |
| 1.2 Lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta ja perusoikeuksien rajoittaminen..... | 14 |
| 2 Toimeentuloturva koskeva valtiosääntödoktriini | 17 |
| 2.1 Toimeentuloturva sosiaalisena ihmisoikeutena..... | 17 |
| 2.1.1 Suomea sitovat kansainväliset, sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset..... | 17 |
| 2.1.1.1 TSS-sopimus | 17 |
| 2.1.1.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja..... | 20 |
| 2.1.2 Muita ihmisoikeussopimuksia | 22 |
| 2.2 Oikeus välttämättömään toimeentuloon..... | 25 |
| 2.2.1 Vähimmäisturva subjektiivisena oikeutena..... | 25 |
| 2.2.2 Toimeentulotuki PL 19.1 §:n mukaisena vähimmäisturvaetuutena | 28 |
| 2.2.2.1 Rahana vai luontoisetuutena?..... | 31 |
| 2.2.2.2 KHO:n oikeuskäytäntöä toimeentuluesta ja PL 19.1 §:stä | 32 |
| 2.2.3 Välttämättömän toimeentulon minimitaso..... | 33 |
| 2.2.4 Toimeentulotuen vastikkeellisuus | 39 |
| 2.2.5 Yhdenvertaisuusperiaate vähimmäisturvassa..... | 42 |
| 2.2.6 Yhteenveto | 44 |
| 2.3 Oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana..... | 46 |
| 2.3.1 Oikeus perustoimeentulon turvaan perus- ja ihmisoikeutena | 46 |
| 2.3.1.1 Perustuslain 19.2 §:n mukaisen oikeuden henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala .. | 46 |
| 2.3.1.2 Oikeus sosiaaliturvaan TSS-sopimuksessa ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa... | 48 |
| 2.3.2 Oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella | 52 |
| 2.3.2.1 Työttömyysturvan kattavuus | 52 |
| 2.3.2.2 Työttömyysturvan vastikkeellisuus ja vastasuoritusten laiminlyönnin seuraukset ... | 55 |
| 2.3.2.2.1 Velvollisuus ottaa vastaan tarjolla oleva työ..... | 56 |
| 2.3.2.2.2 Sanktio vastasuorituksen laiminlyönnistä..... | 57 |
| 2.3.2.2.3 Karenssi-, omavastuu- ja odotusajat työttömyysturvassa..... | 59 |
| 2.3.2.3 Työttömyysturvan tarveharkintaisuus ja yksilöllinen luonne | 59 |
| 2.3.2.4 Työttömyysturvan taso..... | 61 |
| 2.3.3 Yhdenvertaisuusperusoikeus perustoimeentulon turvassa..... | 64 |
| 2.3.4 Yhteenveto | 67 |

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4 | Oikeus asuntoon ja asumisen tukeminen | 70 |
| 2.4.1 | Oikeus asuntoon perusoikeutena..... | 70 |
| 2.4.2 | Oikeus asuntoon sosiaalisena ihmisoikeutena | 72 |
| 2.4.3 | Asumista koskevan perusoikeuden suhde muihin perus- ja ihmisoikeuksiin..... | 73 |
| 2.4.4 | Asumistuen muutosten arviointi perustuskivoliokunnassa | 75 |
| 2.4.5 | Yhteenveto | 77 |
| 2.5 | Vähimmäisturvan ja perusturvan välinen suhde | 78 |

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3 | Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sekä vähimmäisturva kuudessa eurooppalaisessa maassa | 83 |
| 3.1 | Yleistä..... | 83 |
| 3.2 | Alankomaat | 84 |
| 3.2.1 | Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet | 84 |
| 3.2.2 | Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset | 85 |
| 3.2.3 | Osallistumislain mukainen vähimmäistoimeentulon turva | 88 |
| 3.2.3.1 | Yleistä | 88 |
| 3.2.3.2 | Vähimmäisturvaetuuksista ja niiden tasosta..... | 88 |
| 3.2.3.3 | Etuuksien vastikkeellisuus ja sanktiot..... | 89 |
| 3.2.3.4 | Osallistumislain vastikkeellisuutta ja sanktioita koskevaa oikeuskäytäntöä..... | 90 |
| 3.2.3.5 | Osallistumislain toimeenpano | 92 |
| 3.2.4 | Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö..... | 92 |
| 3.3 | Ranska..... | 93 |
| 3.3.1 | Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet | 93 |
| 3.3.2 | Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset | 95 |
| 3.3.3 | Vähimmäistoimeentuloturva Ranskassa | 95 |
| 3.3.3.1 | Yleistä | 95 |
| 3.3.3.2 | Yleinen vähimmäisturvaetus RSA | 96 |
| 3.3.3.2.1 | Saamisedellytykset ja määrä | 96 |
| 3.3.3.2.2 | Vastikkeellisuus ja sanktiot..... | 98 |
| 3.3.3.3 | Aktiivisuuslisä | 98 |
| 3.3.4 | Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö..... | 100 |
| 3.4 | Ruotsi..... | 100 |
| 3.4.1 | Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet | 100 |
| 3.4.2 | Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset | 101 |
| 3.4.3 | Vähimmäistoimeentuloturva Ruotsissa | 101 |
| 3.4.3.1 | Toimeentulotuen saamisedellytykset, rakenne ja määrä..... | 101 |
| 3.4.3.2 | Toimeentulotuen vastikkeellisuus ja sanktiot..... | 103 |
| 3.4.4 | Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö..... | 105 |

| | | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.5 | Saksa | 106 |
| 3.5.1 | Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet | 106 |
| 3.5.2 | Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset | 108 |
| 3.5.3 | Vähimmäistoimeentuloturva Saksassa | 108 |
| 3.5.3.1 | Yleistä | 108 |
| 3.5.3.2 | Työnhakijan perusturva | 109 |
| 3.5.3.3 | Työnhakijan perusturvaan kuuluvien rahaetuuksien vastikkeellisuus | 111 |
| 3.5.3.4 | Sosiaaliavustus | 112 |
| 3.5.4 | Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö..... | 113 |
| 3.6 | Tanska | 114 |
| 3.6.1 | Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet | 114 |
| 3.6.2 | Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset | 116 |
| 3.6.3 | Aktiivilain mukainen vähimmäistoimeentuloturva..... | 116 |
| 3.6.3.1 | Yleistä | 116 |
| 3.6.3.2 | Etuuksista ja niiden tasosta | 117 |
| 3.6.3.3 | Vähimmäistoimeentuloturvan vastikkeellisuus ja sanktiot | 119 |
| 3.6.3.4 | Aktiivilain ehdollisuutta ja sanktioita koskevaa oikeuskäytäntöä..... | 121 |
| 3.6.4 | Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö..... | 121 |
| 3.7 | Yhdistynyt kuningaskunta | 122 |
| 3.7.1 | Valtiosääntö ja perusoikeudet | 122 |
| 3.7.2 | Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset | 124 |
| 3.7.3 | Universal Credit toimeentuloa turvaavana etuutena | 125 |
| 3.7.3.1 | Yleistä | 125 |
| 3.7.3.2 | Etuuden taso ja määrätymisperusteet | 125 |
| 3.7.3.3 | Vastikkeellisuus ja sanktiot | 127 |
| 3.7.4 | Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö..... | 130 |
| 3.8 | Maiden vertailua toisiinsa ja Suomeen | 131 |
| 3.8.1 | Yleistä | 131 |
| 3.8.2 | Valtiosääntö ja sosiaaliset perusoikeudet eri maissa | 132 |
| 3.8.3 | Maiden suhtautuminen kansainvälisiin sosiaalisia ihmisoikeuksia koskeviin sopimuksiin | 134 |
| 3.8.4 | Olisivatko sosiaaliseen integraatioon kytketyt vastasuoritukset ja sanktiot mahdollisia Suomessa? | 136 |
| 3.8.4.1 | Yleistä | 136 |
| 3.8.4.2 | Sosiaalisen integraation hyväksyttävyyden rajoitusperusteena | 137 |
| 3.8.4.3 | Vastasuoritusten asiallinen yhteys sosiaaliseen integraatioon | 138 |
| 3.8.4.4 | Sanktioiden oikeasuhtaisuus – mitä sanktioita aktiivisuusvelvollisuuden laiminlyöntiin olisi mahdollista kytkeä? | 143 |
| 3.8.4.5 | Voitaisiinko oikeus toimeentulotukeen evätä toistaiseksi, jos etuudensaaja toistuvasti kieltäytyy tarjotuista töistä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä? | 144 |
| 3.8.5 | Olisivatko Alankomaissa käytössä olevat hallinnolliset sanktiot mahdollisia Suomessa? | 146 |

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4 | Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat | 153 |
| 4.1 | Vaihtoehtoisia järjestämistapoja koskeva valmistelutyö | 153 |
| 4.2 | Yksi perusturvaetus | 154 |
| 4.2.1 | Perusturvaetuuden keskeiset piirteet | 154 |
| 4.2.2 | Perusturvaetuuden suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin | 156 |
| 4.3 | Perustulo ja negatiivinen tulovero | 160 |
| 4.3.1 | Perustulomallin keskeiset piirteet | 160 |
| 4.3.2 | Perustulomallin suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin | 161 |
| 4.3.3 | Negatiivinen tulovero ja sen suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin | 164 |
| 4.4 | Sosiaalitili | 166 |
| 4.4.1 | Sosiaalitilin keskeiset piirteet | 166 |
| 4.4.2 | Sosiaalitilin suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin | 167 |
| 5 | Yhteenveto | 171 |
| | Lähteet | 175 |

ESIPUHE

Käsillä oleva raportti vastaa valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) osoittamaan tietotarpeeseen sosiaaliturvauudistuksen valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista. Kiitämme hankkeellemme *Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa* (SOPU-hanke) myönnetystä rahoituksesta (VN TEAS SOPU 2021–2023).

Hankkeen ovat toteuttaneet professori Toomas Kotkas (Helsingin yliopisto) hankkeen johtajana, sekä tutkija Anna-Kaisa Tuovinen (Kansaneläkelaitos, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos), professori Eeva Nykänen (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Itä-Suomen yliopisto) ja professori Laura Kalliomaa-Puha (Tampereen yliopisto).

Hankkeen etenemistä ja toteuttamista seurasi ohjausryhmä, jonka jäseniä olivat Henna Huhtamäki (puheenjohtaja, STM), Susanna Rahkonen (STM), Essi Rentola (STM), Milja Tiainen (STM), Minna Liuttu (STM), Marko Leimio (STM)/Emma Salokorpi (STM), Liisa Leppävirta (OM), Eeva Vartio (STM), Allan Seuri (VM)/Jukka Mattila (VM), Noora Santala (TEM) ja Ilpo Airio (sihteeri, STM). Kiitämme ohjausryhmän jäseniä hankkeen kuluessa antamistaan kommentteista ja palautteesta sekä hyvin sujuneesta yhteistyöstä.

Hankkeen puoliväliseminaari järjestettiin työpajana Kelan päätoimitalon Kela-hallissa 24.3.2022. Kiitämme kaikkia tilaisuudessa puheenvuoroja käyttäneitä ja erikseen pyydettyä kommenttipuheenvuoron esittänyttä tutkimuspäällikkö Jussi Tervola (THL). Hankkeen loppuseminaari järjestettiin Helsingin yliopistolla, Porthanian Urbarium-tilassa 20.1.2023. Kiitämme kaikkia tilaisuudessa puheenvuoroja käyttäneitä ja erikseen pyydettyä kommenttipuheenvuorot esittäneitä professori emerita Raija Huhtasta (TUNI) ja tutkimusprofessori Heikki Hiilamo (THL).

Lisäksi kiitämme kaikkia niitä, jotka ovat esittäneet kirjallisia kommentteja raporttiluonnoksesta ja sen teemoista käydyistä keskusteluista.

Helsingissä helmikuussa 2023

Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen ja Laura Kalliomaa-Puha

1 Johdanto

1.1 Tausta, toimeksianto ja tutkimustehtävä

Sanna Marinin hallitusohjelmaan (10.12.2019) kirjattiin tavoite sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisesta, minkä seurauksena valtioneuvoston yleisistunto asetti 19.3.2020 parlamentaarisen komitean valmistelemaan sosiaaliturvan uudistusta. Sosiaaliturvakomitea tunnisti työnsä aluksi neljä ongelmakokonaisuutta, joihin sosiaaliturvauudistuksella on tarkoitus vastata. Jokaisen ongelmakokonaisuuden osalta on asetettu niitä vastaavat yleiset tavoitteet:

- **Sosiaaliturvan monimutkaisuus**¹ → etuuksien yhdistäminen; niitä koskevien käsitteiden, määräytymisperusteiden ja menettelysääntöjen yhdistäminen; ja hallinnollisen yhteistyön lisääminen
- **Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen**² → työnteon kannustimien vahvistaminen toimeentuloturvaetuuksien varassa eläville muun muassa byrokrania-, informaatio- ja kannustinloukkoja purkamalla
- **Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen**³ → toimeentulotuen pitkäaikatarpeen vähentäminen sekä yleisen asumistukijärjestelmän kehittäminen yksilöllisempään suuntaan ja työnteon kannustimien kytkeminen siihen
- **Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen**⁴ → palveluiden kiinteämpi yhteys toimeentuloturvaetuuksiin asiakkaiden elämäntilanteiden muuttamiseksi parempaan.

Valtioneuvoston kanslia avasi 9.11.2020 haettavaksi valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahat (VN TEAS). Haku perustui valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaan selvitys- ja tutkimussuunnitelmaan. Määrärahaun 7. painopistealueen ("Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi") 7.3 teemana oli "Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma sosiaaliturvauudistukseen". Hakuun osallistuvien

1 Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2022.

2 Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2022.

3 Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2022.

4 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2022.

hankkeiden haluttiin vastaavan yleisempään kysymykseen siitä, miten sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet tulisi ottaa huomioon sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa. Haussa jätettiin vain yksi hankehakemus, ”Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa” (SOPU-hanke), ja se hyväksyttiin toteuttamaan hanke. SOPU-hanke oli tutkimuskonsortio, jonka jäsenet olivat Toomas Kotkas (hankkeen johtaja, HY), Anna-Kaisa Tuovinen (KELA, THL), Eeva Nykänen (THL ja UEF) ja Laura Kalliomaa-Puha (TUNI).

Sosiaaliturvajärjestelmää uudistettaessa tulee ottaa huomioon useita eri tekijöitä, jotka kaikki vaikuttavat siihen, millainen uudistuksesta lopulta tulee. Osa uudistukseen vaikuttavista tekijöistä on poliittisia ja ideologisia, osa taas taloudellisia ja hallinnollisia. Näiden lisäksi keskeinen tekijä uudistustyön kannalta on valtiosääntöoikeudellinen sääntelykehikko eli käytännössä perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä molempia koskeva tulkintakäytäntö. Valtiosääntö ja erityisesti sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet asettavat sosiaaliturvauudistukselle yleisiä reunaehtoja. Selvää esimerkiksi on, että uudistuksen myötä luotu uusi järjestelmäkään ei voi vähimmäisturvan osalta alittaa minimitasoa, joka määräytyy perustuslain sosiaalisten perusoikeussäännösten ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella. Myös muut perusoikeudet, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto, ovat merkityksellisiä sosiaaliturvauudistuksen kannalta.

SOPU-hankkeessa asetetut päätutkimuskysymykset olivat:

1. Mitkä sosiaaliin ja muihin perusoikeuksiin sekä perustuslakiin laajemminkin kiinnittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset ovat ylipäänsä relevantteja sosiaaliturvajärjestelmää uudistettaessa?
 - Kysymykseen vastataan kuvaamalla, mikä kansallisen valtiosääntödoktriinin sisältö on ollut keskeisten vähimmäis- ja perustoimeentuloturva koskevien uudistusten osalta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien (raportin luku 2).
2. Miten toimeentuloturva – erityisesti vähimmäisturva – on järjestetty muissa maissa, ja missä määrin maiden valtiosääntöjen sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ja ihmisoikeussopimukset asettavat rajoitteita niiden kansalliselle toimeentuloturvalainsäädännölle?
 - Tarkastelun kohteeksi valittiin erityisesti maita, joissa on viime vuosien/ vuosikymmenten aikana pyritty yksinkertaistamaan toimeentuloturvajärjestelmiä ja joissa on kehitetty uudenlaisia vastikkeellisuuden ja kannustavuuden elementtejä (raportin luku 3).

3. Olisiko kansainvälisen tarkastelun perusteella hahmoteltujen vaihtoehtoisten uudistamismallien käyttöönotto Suomessa mahdollista valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta?
- Ulkomaisten uudistamismallien lisäksi valtiosääntöoikeudellisen analyysin kohteeksi otettiin myös malleja ja osaratkaisuja, joita sosiaaliturvakomitea on hahmotellut työnsä edetessä. Hankkeessa on tältä osin kyse perustuslakivaliokunnan työn simulaatiosta, jossa mallien perustuslainmukaisuutta arvioidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, oikeuskirjallisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa (raportin luku 4).

Sosiaaliturvauudistuksen kannalta merkityksellisiä ovat monet muutkin perus- ja ihmisoikeudet kuin pelkästään sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet. VN TEAS -määrärahaun mukaisesti olemme kuitenkin rajanneet tarkastelumme nimenomaan niihin, emmekä ole systemaattisesti pohtineet perustuslain muiden perusoikeussäännösten merkitystä sosiaaliturvauudistukselle. Emme myöskään ole tarkastelleet perustuslain muiden säännösten, kuten esimerkiksi julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n merkitystä uudistukselle. Lisäksi olemme tehneet tiettyjä tutkimuksellisia rajoituksia sosiaalisten perusoikeuksien sisällä. Perustuslain perustoimeentulon turvaa koskevan 19.2 §:n osalta olemme tarkastelleet lähinnä työttömyysturvaa koskevaa vallitsevaa valtiosääntöoikeudellista doktriinia, emmekä ole pohtineet erikseen esimerkiksi sairausvakuutukseen kuuluvia etuuksia.

Raportin tutkimuksellinen ote on oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopillinen tutkimusote näkyy erityisesti raportin luvussa 3.8, jossa pohdimme, olisivatko jotkin vertailumaissa omaksutut lainsäädännölliset ratkaisut ja toimintamallit valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia Suomessa. Samalla tavoin raportin 4. luku on selkeästi lainopillinen, sillä pohdimme luvussa, olisivatko osana sosiaaliturvakomitean työtä hahmotellut sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia.

Selvityshankkeen tutkijoista Toomas Kotkas ja Eeva Nykänen ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuulemia asiantuntijoita.⁵

⁵ Toomas Kotkas on antanut asiantuntijalausunnon liittyen tässä raportissa viitattuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 54/2016 vp, PeVL 55/2016 vp, PeVL 45/2017 vp, PeVL 44/2021 vp ja PeVL 32/2022 vp. Lisäksi Toomas Kotkas oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kokoonpanossa, joka ratkaisi tässä raportissa tarkastellun asian KHO:2019:62.

1.2 Lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta ja perusoikeuksien rajoittaminen

Suomessa lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonta on ensisijaisesti ennakkollista. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Hallituksen esityksiin tulee sisällyttää oma lukunsa hallituksen näkemyksestä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta silloin, kun ehdotettavia säännöksiä on syytä arvioida tästä näkökulmasta.⁶ Kun sosiaaliturvauudistusta koskeva hallituksen esitys tai esitykset aikanaan annetaan eduskunnalle, ne mitä todennäköisimmin lähetetään perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi.

Toimeentuloturva koskevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa useat perustuslain säännökset ovat relevantteja. Perustuslakivaliokunta joutuu usein ottamaan kantaa esimerkiksi siihen, voidaanko jonkin asian sääntely jättää asetuksen varaan vai edellyttääkö perustuslain 80.1 §:n säännös, että siitä on säädettävä lailla. Pohdittavaksi voi myös tulla kysymys siitä, täyttyvätkö perustuslain 124 §:ssä⁷ asetetut edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle.

Toimeentuloturva koskevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin keskiössä on kuitenkin kysymys lakiehdotusten yhteensopivuudesta perustuslain *perusoikeussäännösten* sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa. Perustuslain 22 §:n mukaan "[j]ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen". Perusoikeusuudistuksen esitöissä tuotiin esiin, että perustuslain 22 §:n tarkoituksena on muun ohessa perusoikeuksien aineellisen toteutumisen turvaaminen, ja keskeisimmin tämä velvoite kohdistuu lainsäätäjään. Kuten pykälästä käy ilmi, turvaamisvelvoite koskee perusoikeuksien lisäksi ihmisoikeuksien toteuttamista. Tällaisia määräyksiä sisältyy myös ihmisoikeussopimukseen itsessään.⁸ Sosiaaliturvauudistuksen kannalta keskeinen perusoikeussäännös on perustuslain 19 §, joka takaa jokaiselle muun muassa oikeuden välttämättömään toimeentuloon (1 mom.) ja perustoimeentulon turvaan (2 mom.).

6 Lainkirjoittajan opas: [Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus perustellaan, luku 3.4.](#)

7 Perustuslain 124 § kuuluu seuraavasti: "Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle."

8 HE 309/1993 vp, s. 75.

Perustuslakivaliokunta on toimeentuloturva koskevien lakiehdotusten yhteydessä arvioinut esimerkiksi sitä, onko työttömyysetuuksien myöntämisen edellytyksiksi ehdotetuille etuudensaajalle asetettaville vastasuorituksille esitetty hyväksyttävä peruste ja ovatko vastasuoritukset oikeasuhteisia tavoiteltuihin päämääriin nähden, loukkaavatko eläke-etuuksiin ehdotettaviksi tehtävät leikkaukset etuudensaajien omaisuudensuojaa, taikka onko ehdotettu etuusjärjestelmän muutos yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen vai syrjiskö se kenties jotakin väestöryhmää. Nämä ovat tyypillisiä kysymyksiä, joihin perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnoissaan kantaa, ja lausuntokäytännön seurauksena onkin muodostunut verrattain vakiintunut, perustuslain eri perusoikeussäännöksiä koskeva valtiosääntödoktriini.

Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa tai muulla tavoin säännellä perusoikeuden käyttöä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ajatuksena oli, että eduskunnalla säilyy tietyissä raameissa mahdollisuus rajoittaa perusoikeuksia, jolloin viime kädessä asian ratkaisee eduskunnan perustuslakivaliokunta.⁹ Perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa joko itse perusoikeussäännöksen perusteella taikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostuneiden yleisten rajoitusedellytysten perusteella.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat:

1. rajoitus perustuu eduskunnan säätämään lakiin
2. rajoitus on määritetty tarkasti ja täsmällisesti, ja sen olennainen sisältö ilmenee laissa
3. rajoitus on tarpeen painavan yhteiskunnallisen syyn takia, ja se on hyväksyttävä myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta
4. perusoikeuden ydinalueelle ulottuvaa rajoitusta ei voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä
5. rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätön ja oikeasuhtainen
6. oikeusturva on otettu huomioon perusoikeusrajoituksessa.
7. rajoitus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.¹⁰

Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tarkoittavat esimerkiksi sitä, että jos hallitus ehdottaisi perustuslain 19.2 §:n takaamaan perustoimeentulon turvaan jonkinlaista rajoitusta (esim. perustoimeentuloturvaetuuden ehdollisuus),

⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

¹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

rajoituksen tulee täyttää mainitut yleiset edellytykset, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esimerkiksi työttömyysetuuksien saamisen edellytykseksi asetettavien velvoitteiden täytyy edistää työttömien työllistymistä ollakseen hyväksyttävää perusoikeuksien kannalta.¹¹ Seuraavassa pääluvussa siirrytään tarkastelemaan, minkälaisia vaatimuksia sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet ovat asettaneet kansallisen toimeentuloturvajärjestelmän kehittämiseksi ja minkälaisia rajoituksia sosiaaliin perusoikeuksiin on ollut mahdollista tehdä.

Tässä raportissa keskitytään perustuslain 19 §:n 1 (oikeus välttämättömään toimeentuloon), 2 (oikeus perustoimeentulon turvaan) ja 4 (oikeus asuntoon) momentin sosiaaliturvauudistukselle asettamiin reunaehtoihin. Vähemmälle huomiolle jäävät siten perustuslain muut säännökset, kuten esimerkiksi 80 § lainsäädäntövallan siirtämisestä ja 124 § hallinto-tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Myös kansainvälisten sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien sopimusten sopimusmääräysten merkitystä sosiaaliturvauudistukselle tullaan jossakin määrin tarkastelemaan. Raportin luvussa 2 tehtävää valtiosääntöoikeudellista tarkastelua hyödynnetään jäljempänä luvussa 3, kun pohditaan, olisivatko vertailumaissa tehnyt ratkaisut valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia Suomessa, ja luvussa 4, kun pohditaan sosiaaliturvakomitean työssä hahmoteltujen uusien järjestämistapojen perustuslainmukaisuutta.

11 PeVL 17/1995 vp, s. 2.

2 Toimeentuloturvaa koskeva valtiosääntödoktriini

2.1 Toimeentuloturva sosiaalisena ihmisoikeutena

2.1.1 Suomea sitovat kansainväliset, sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Säännöksen velvoite on relevantti myös sosiaaliturvajärjestelmän kannalta: Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka koskevat sosiaalisia ihmisoikeuksia ja jotka luovat raameja sekä minimistandardeja sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia sosiaaliturvan kannalta relevantteja kansainvälisiä sopimuksia, vaan tarkastelu kohdentuu sosiaalisten ihmisoikeuksien ja sosiaaliturvauudistuksen kannalta kahteen tärkeimpään. Ne ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (nk. TSS-sopimus, SopS 6/1976) sekä Euroopan neuvoston alla solmittu (uudistettu) Euroopan sosiaalinen peruskirja (uESP, SopS 78–80/2002). TSS-sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella, kun taas Euroopan sosiaalinen peruskirja on laintasoisesti Suomessa voimassa. Pääsääntönä on, että näiden sopimusten määräykset luovat objektiivisia velvoitteita sopimuksiin sitoutuneille valtioille. Sen sijaan vain muutaman sopimusmääräyksen katsotaan luovan yksilöille subjektiivisia oikeuksia.¹²

2.1.1.1 TSS-sopimus

Toimeentuloturvan kannalta merkityksellinen on erityisesti TSS-sopimuksen 9 artikla, jonka mukaan ”[t]ämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaanluettuna”. Samoin myös vähimmäisturvaa koskeva artikla 11(1) on merkityksellinen, sillä se edellyttää, että:

¹² Tuori – Kotkas 2016, s. 222. Esimerkiksi sosiaalisen peruskirjan II osan johdanto-osassa todetaan, että ”[s]opimuspuolet sitoutuvat sen mukaan kuin III osassa tarkemmin määrätään pitämään seuraavissa artikloissa ja kappaleissa mainittuja velvoitteita itseään sitovina”.

”Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan, ja ne tunnustavat tässä yhteydessä vapaaehtoisuuteen perustuvan kansainvälisen yhteistoiminnan olennaisen merkityksen.”

TSS-sopimuksen oikeudellinen velvoittavuus käy ilmi sopimuksen 2 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet, ilman minkäänlaista syrjintää (2 kohta) “[...] täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan” (1 kohta). Lisäksi sopimus sisältää oman määräyksensä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta TSS-oikeuksien nauttimisessa (3 artikla). Sopimuksen oikeuksia saa rajoittaa vain lailla, kunhan se on ”sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa” ja vain siltä osin kuin tällaisella rajoituksella edistetään ”yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa” (4 artikla).

TSS-sopimuksen oikeudet ovat oikeudelliselta luonteeltaan eräänlaisia ”minimistandardeja”¹³, mikä ilmenee sopimuksen 5 artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan “[m]itään rajoitusta tai poikkeusta ihmisen perusoikeuksista, jotka on tunnustettu tai jotka ovat voimassa josakin sopimusvaltiossa lain tai muiden säädösten, yleissopimusten tai tavan nojalla, ei saa hyväksyä sillä perusteella, että tämä yleissopimus ei tunnusta tällaisia oikeuksia tai että se tunnustaa ne suppeampina.” Sopimus siten myös kannustaa sopimusvaltioita ylittämään sopimuksessa sovittujen minimistandardien tason.

TSS-sopimuksen valvonta perustuu sopimusvaltioiden määräaikaiskertomuksiin, joista on määräykset sopimuksen IV osassa, sekä yksilövalituksiin, joita koskevat määräykset sisältyvät TSS-sopimuksen valinnaiseen pöytäkirjaan. Yksilövalitukset käsitellään YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komiteassa (TSS-komitea¹⁴). Yksilövalituksen voi tehdä, jos yksilö tai henkilöryhmä katsoo, että sopimusvaltio on loukannut jotakin TSS-sopimuksen sisältämää oikeutta (2 artikla), mutta vasta sen jälkeen, kun kaikki

13 Ks. Saul – Kinley – Mowbray 2014, s. 267–269.

14 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).

käytettävissä olevat kansalliset oikeussuojakeinot on käyty läpi (3 artikla¹⁵). Yksilövalituksen tekeminen TSS-komitealle tuli Suomessa mahdolliseksi eduskunnan hyväksyttyä ja voimaansaatettua sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 16–17/2014)¹⁶.

TSS-komitea on antanut useita TSS-sopimuksen artikloita koskevia yleiskommentteja (*general comments*), jotka konkretisoivat sopimusmääräysten sisältöä ja siten auttavat sopimusvaltioita sopimuksen artikloiden tulkinnassa¹⁷. TSS-sopimuksen 9 artiklaa täsmentävässä TSS-komitean yleiskommentissa nro 19 määritellään, mitä tarkoitetaan sosiaaliturvalla (*social security*). Oikeus sosiaaliturvaan kattaa TSS-komitean mukaan toimeentuloturvan sosiaalisten riskien, kuten sairauden, vamman, äitiyden, työtapaturman, työttömyyden, korkean iän tai perheenjäsenen kuoleman, varalta, taloudellisesti saavutettavan terveydenhuollon sekä riittävän tuen perheille, erityisesti lapsille ja niille aikuisille, jotka ovat muiden avusta riippuvaisia. Siten sosiaaliturva vähentää köyhyyttä, ehkäisee syrjäytymistä ja edistää sosiaalista inklusiota. Komitean mukaan sosiaaliturvajärjestelmät tulee ymmärtää laajasti. Ne voivat perustua sosiaalivakuutukselle, jossa sosiaaliturvamaksuja maksavat vakuutetut, työnantaja ja/tai joskus myös valtio. Komitean mukaan sosiaalivakuutusjärjestelmien rinnalle tarvitaan myös sosiaaliavustusjärjestelmiä (*social assistance*), jotka ovat maksuihin perustumattomia tukimuotoja ja joissa tuen saamisedellytyksenä on tarve. Näitä järjestelmiä tarvitaan, jotta riittävä sosiaalinen suojelu voidaan taata kaikille.¹⁸ Esimerkiksi työttömyyden pitkittyessä yli työttömyysetuuden maksujan työttömälle työnhakijalle tulee taata tämänkin jälkeen riittävä turva esimerkiksi sosiaaliavustuksella¹⁹.

15 Muut valituksen tutkittavaksi ottamisen rajoituksen ovat seuraavat: "(a) valitusta ei ole tehty vuoden kuluessa siitä, kun kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty, jollei valittaja pysty osoittamaan, ettei valitusta voitu tehdä kyseisenä määräaikana; (b) valituksen kohteena olevat seikat ovat tapahtuneet ennen tämän pöytäkirjan voimaantuloa kyseisen sopimusvaltion osalta, elleivät nämä seikat ole jatkuneet kyseisen ajankohdan jälkeen; (c) komitea on jo tutkinut saman asian tai sitä on tutkittu tai tutkitaan muussa kansainvälisessä tutkinta- tai selvittelymenettelyssä; (d) yleissopimuksen määräykset eivät sovellu valitukseen; (e) valitus on ilmeisen perusteeton, sitä ei ole perusteltu riittävästi tai se perustuu yksinomaan joukkoviestimien levittämiin tietoihin; (f) valituksessa on käytetty väärin valitusoikeutta; tai (g) valitus on tehty nimettömänä tai muutoin kuin kirjallisesti." (3 artikla).

16 Ks. tästä tarkemmin Hyttinen 2009.

17 TSS-sopimusta koskevat yleiskommentit ovat saatavissa: [Treaty bodies Search \(ohchr.org\)](https://ohchr.org/)

18 CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19, 2–4 kohta.

19 CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19, 16 kohta.

2.1.1.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja kattaa laajasti sosiaalisia oikeuksia, ja se on Suomessa voimassa laintasoisena²⁰. Sosiaalinen peruskirja on niin sanottu menu-sopimus, millä tarkoitetaan sitä, että sopimusvaltiot voivat osin valita, mihin sopimuksen artikloihin ne sitoutuvat²¹. Toimeentuloturvan kannalta keskeisimmät sopimusmääräykset ovat 12 artikla (oikeus sosiaaliturvaan) ja 13 artikla (oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun), ja näihin myös Suomi on sitoutunut.

Sosiaalisen peruskirjan 12 artikla edellyttää, että sopimusvaltiolla on sosiaaliturvajärjestelmä, jota pidetään yllä (1 kohta) tyydyttävällä, eli vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla (2 kohta) ja jonka tasoa pyritään asteittain nostamaan (3 kohta). Lisäksi artikla edellyttää, että sopimusvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliset oikeudet turvataan (4 kohta). Artikla on oikeudelliselta luonteeltaan niin sanottu toimeksiantonormi, eli se velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään toimiin peruskirjaan sisältyvien oikeuksien takaamiseksi.

Sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan nojalla sopimusvaltion tulee varmistaa, ”että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa” (1 kohta). Peruskirjan tulkintakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sopimusvaltion tulee taata tämän oikeus subjektiivisena oikeutena²², mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että subjektiivinen oikeus juontuisi suoraan artiklasta itsestään²³. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että 13 artiklan sanamuoto viittaa vahvaan yksilölliseen, subjektiiviseen oikeuteen, joka voidaan myös ymmärtää suoraan sovellettavana ja toimeenpantavana oikeutena, joskin oikeuden ”yksilöllisyyttä” rajaa se seikka, että muiden perheenjäsenten mahdollisuus järjestää toimeentuloa sen tarpeessa olevalle henkilölle otetaan tarveharkinnassa (*means-test*) huomioon²⁴.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea²⁵ on todennut, että sosiaaliturvaetuuksien (uESP 12 art.) ja sosiaaliavustusten (uESP 13 art.) erottelu on vaikeaa. Tehdessään erottelua näiden välillä komitea ottaa huomioon etuuden tarkoituksen sekä sen saamisedellytykset.

20 Laki uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (486/2002).

21 Ks. uESP III osan A-artikla.

22 PeVL 4/2002 vp, s. 4–5.

23 Tuori – Kotkas 2016, s. 228–229.

24 Mikkola 2010, s. 330.

25 The European Committee of Social Rights (ECSR).

Komitean mukaan sosiaaliturvaetuuksia myönnetään silloin, kun tietty sosiaalinen riski aktualisoituu.²⁶ Näin ollen Suomen järjestelmässä sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan mukaiset etuudet vastaavat pitkälti perustuslain 19.2 §:n mukaisia toimeentuloturvaetuuksia, kuten työttömyyspäivärahaa, sairauspäivärahaa ja eläkkeitä. Perustuslain 19.2 § ei kuitenkaan suojaa ansiosidonnaisia toimeentuloturvaetuuksia.

Sosiaaliturvajärjestelmät voivat olla yhtä lailla universaaleja järjestelmiä tai ammatti- tai ansiosidonnaisia, maksuihin perustuvia tai maksuihin perustumattomia (*non-contributory*), taikka näiden välimuotoja. Jos sosiaaliturvajärjestelmä on verorahoitteinen, sen tulee perustua syrjimättömyyteen henkilöllisen soveltamisalan osalta. Oleellista on, että oikeus sosiaaliturvaetuuteen kytkeytyy tietyn sosiaalisen riskin toteutumiseen. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan keskeisiä sosiaaliturvaetuuksia ovat sairausetuudet, työttömyysetuudet, vanhuusetuudet, tapaturmaetuudet, perhe-etuudet ja äitiysetuudet.²⁷

Sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että maksuihin perustumattomat ja viimesijaiset etuudet, joita maksetaan yksilöllisen tarpeen perusteella, kuuluvat sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan soveltamisalaan²⁸. Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että peruskirjan 13 artiklan soveltamisalaan kuuluvat Suomen etuuksista muun muassa työmarkkinatuki sekä toimeentulotuki. Suomen perustuslain 19 §:n systematiikassa toimeentulotuki kuuluu 1 momentissa tarkoitettuun vähimmäisturvaan, kun taas työmarkkinatuki kuuluu 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan piiriin²⁹. Toinen huomionarvoinen seikka on se, että sosiaalisessa peruskirjassa ei tehdä eroa ansiosidonnaisten ja vähimmäismääräisten perusturvaetuuksien suhteen, kuten Suomen järjestelmässä. Tämän on katsottu aiheuttavan ”soveltamis- ja tulkintavaikeuksia”³⁰.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonta perustuu valtioiden määräaikaissraportointiveloitteeseen. Määräaikaissraportoinnin perusteella annettavilla suosituksilla pyritään ohjaamaan sopimusvaltioita toteuttamaan peruskirjan oikeuksia, ja vaikka

26 ECSR Digest 2022, s. 120 ja 125. ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016, kohta 27.

27 ECSR Digest 2022, s. 120.

28 ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016, kohta 28.

29 EU-oikeudellisessa katsannossa työmarkkinatuki on eräänlainen ”hybridietuus”, sillä unionin sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen No. 883/2004 mukaan se on niin kutsuttu erityinen maksuihin perustumaton rahaetus (70 artikla), jossa on piirteitä sekä sosiaalivaikutuksesta että sosiaalihuollosta, joka turvaa vähimmäistoimeentuloa, rahoitetaan yleisillä veroilla ja jonka myöntäminen ei perustu etuudensaajan maksuihin.

30 HE 123/2017 vp, s. 15 ja HE 160/2018 vp, s. 13.

suosituksilla ei ole oikeudellista sitovuutta, niillä on kuitenkin painoarvoa³¹. Valvonta perustuu myös järjestökanteluille, jotka osoitetaan raporttien tavoin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Järjestökantelusta voi seurata sen kohteena olevalle sopimusvaltiolle annettava ministerikomitean suositus, minkä seurauksena sopimusvaltion velvollisuutena on raportoida seuraavassa määräaikaisraportissaan, mihin kansallisiin toimenpiteisiin suositus on johtanut³². Suomi on sitoutunut järjestökantelut mahdollistavaan lisäpöytäkirjaan (SopS 75–76/1998). Tätä mahdollisuutta onkin käytetty, ja Suomi on myös saanut joidenkin kanteluiden johdosta moitteita Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta³³. Suomi on ainoana sopimusvaltiona antanut julistuksen, joka mahdollistaa myös kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita peruskirjan noudattamista valvovalle komitealle.

2.1.2 Muita ihmisoikeussopimuksia

YK:n vammaisyleissopimus, yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (Sops 27/2016), joka on Suomessa tullut voimaan vuonna 2016, sisältää artiklan vammaisten henkilöiden oikeudesta riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan (28 artikla). Sen mukaisesti:

”1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden riittävään omaan ja perheidensä elintasoon, kuten riittävään ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen, sekä elinolojen jatkuvaan paranemiseen ja toteuttavat asianmukaiset toimet tämän oikeuden toteutumisen turvaamiseksi ja edistämiseksi ilman syrjintää vammaisuuden perusteella.

2. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella sekä toteuttavat asianmukaiset toimet tämän oikeuden toteutumisen turvaamiseksi ja edistämiseksi, muun muassa toimilla, joilla:

a) varmistetaan puhdasvesipalvelujen yhdenvertainen saatavuus vammaisille henkilöille sekä asianmukaisten ja kohtuullisen hintaisten palvelujen, laitteiden ja muun avun saatavuus vammaisuuteen liittyviin tarpeisiin;

31 HE 229/2001 vp, s. 6.

32 HE 67/1998 vp, s. 2.

33 Ks. esim. ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014. Ks. myös tuore ratkaisu ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, decision on the merits, 14.9.2022.

b) varmistetaan vammaisten henkilöiden, erityisesti vammaisten naisten, tyttöjen ja vanhusten pääsy sosiaaliturvaohjelmien ja köyhyydenvähentämishjelmien piiriin;

c) varmistetaan köyhyydessä eläville vammaisille henkilöille ja heidän perheilleen valtion tuki vammaisuudesta aiheutuviin kuluihin, jotka liittyvät muun muassa riittävään koulutukseen, neuvontaan, rahalliseen tukeen ja tilapäishoitoon;

d) varmistetaan vammaisten henkilöiden yhdenvertainen pääsy julkisten asunto-ohjelmien piiriin;

e) varmistetaan vammaisten henkilöiden yhdenvertainen pääsy eläke-etuuksien ja -ohjelmien piiriin.”

Sosiaaliturvan kannalta myös muut vammaisyleissopimuksen artiklat ovat merkityksellisiä, kuten esimerkiksi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskeva 5 artikla. Vammaisyleissopimuksen oikeuksien toteutumista sopimusvaltioissa valvoo vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea³⁴. Komitealle raportoidaan sopimusvaltion tilanteesta määräajoin³⁵. Komitea on myös laatinut useita sopimukseen sisältyvien vammaisten oikeuksien toteuttamista ohjaavia yleiskommentteja³⁶.

Vammaisyleissopimuksen 28 artikla sisältää useita sosiaaliturvauudistuksessa huomioon otettavia oikeusohjeita. Vammaisyleissopimuksen määräysten voimaansaattamislain esitöissä viitattiin vammaispoliittiseen ohjelmaan, jonka tavoitteena on, että sosiaaliturvajärjestelmä turvaa jatkossakin vammaisten henkilöiden toimeentuloa ja yhteiskunnallista osallisuutta. Ongelmina tuotiin esiin sosiaaliturvajärjestelmän hajanaisuus, toimeentuloturva koskevien päätösten ja niiden perusteluiden vaikeaselkoisuus sekä perusturvan matala taso, joka ei mahdollista vammaisille ja pitkäaikaissairaille täysipainoista yhteiskunnallista osallisuutta.³⁷

YK:n lapsen oikeuksien sopimus, eli yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991), turvaa lapsen oikeutta sosiaaliturvaan (26 artikla) seuraavasti:

34 The Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Ks. komiteaa koskeva sopimuksen 34 artikla.

35 Ks. raportoinnista sopimuksen 35–36 artiklat.

36 Ks. [sopimuksen artikloiden tulkinnasta annetut yleiskommentit](#). Artiklasta 28 ei ole annettu yleiskommenttia, mutta artiklan 28 merkitystä käsitellään esimerkiksi yleiskomentissa nro 6, joka koskee yhdenvertaisuutta ja syrjäntäkieltoa. Ks. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, 9.3.2018, CRPD/C/GC/6, kohta 68.

37 HE 284/2014 vp, s. 81–82.

”1. Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus, ja ryhtyvät välttämättömiin toimiin tämän oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

2. Näitä etuuksia myönnettäessä olisi tarvittaessa otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat.”

Lapsen oikeuksien sopimuksen 27 artikla puolestaan koskee lapsen oikeutta riittävään elintasoon. Artiklan mukaan ensisijainen vastuu lapsen elatuksesta ja riittävästä elintasosta on lapsen vanhemmilla taikka muilla lapsen huollosta vastaavilla tahoilla:

”1. Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon.

2. Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet.

3. Sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.

4. Sopimusvaltiot pyrkivät kaikin mahdollisin keinoin turvaamaan lapsen elatusmaksujen saannin vanhemmilta tai muilta lapsesta taloudellisessa vastuussa olevilta niin sopimusvaltiossa kuin ulkomailtakin. Erityisesti silloin kun lapsesta taloudellisessa vastuussa oleva asuu eri maassa kuin lapsi, sopimusvaltiot edistävät kansainvälisiin sopimuksiin liittymistä tai niiden tekemistä sekä muiden asianmukaisten järjestelyjen tekemistä.”³⁸

38 Ks. [Lapsen oikeuksien sopimusta koskevat yleiskommentit](#). Artikloista 26 ja 27 ei ole tois-
taiseksi annettu yleiskommentteja.

2.2 Oikeus välttämättömään toimeentuloon

2.2.1 Vähimmäisturva subjektiivisena oikeutena

Perustuslain 19.1 §:n mukaisesti ”[j]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällainen tilanne voi syntyä, jos henkilö ei saa turvattua itselleen toimeentuloa esimerkiksi ansiotuloillaan, muiden sosiaalietuuksien avulla taikka muilta henkilöiltä, esimerkiksi vanhemmilta tai aviopuolisolta³⁹. Säännös turvaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville viimesijaisen vähimmäisturvan, joka yhteiskunnan tulee taata kaikissa olosuhteissa⁴⁰.

Vähimmäisturva on taattava myös silloin, kun perusturvaetuuksien maksaminen keskeytetään, esimerkiksi poikkeusolojen aikana. Valmiuslakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 3/2008 vp) arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että myös poikkeusolojen aikana tulee jatkuvasti turvata jokaisen oikeus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon. Näin ollen valiokunta edellytti, että jos poikkeusolojen aikana väliaikaisesti keskeytetään tai lykätään muiden etuuksien maksaminen, tulee tältä ajalta turvata jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon, vähintään siis viimesijaiseen tukeen.⁴¹

Perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus kuuluu ”jokaiselle”; yksilöllisellä harkinnalla arvioidaan avun tarvetta ja sen saamisedellytysten täyttymistä.⁴² Kyseinen perusoikeussäännös muodostaakin poikkeuksen muihin perustuslain 19 §:n sosiaalisiin oikeuksiin nähden, sillä se on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon, kun taas muut sosiaaliset oikeudet ovat julkista valtaa, erityisesti lainsäätäjää, velvoittavia perusoikeuksien turvaamis- tai edistämismuotoja⁴³. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain 19.1 §:n mukaisissa tilanteissa yksilöllä on subjektiivinen, eli välittömästi toteutettavissa oleva oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, vaikka lainsäätäjällä ei olisikaan säätänyt tavallisella lailla vähimmäisturvaetuuksista.

On kuitenkin huomattava, että vähimmäisturvan konkreettinen sisältö riippuu yksilön oikeudellisesta asemasta: tilapäisesti tai ilman oleskelulupaa maassa olevalle ei tarvitse myöntää vähimmäisturvaetuuksia samansisältöisinä kuin pysyvästi oleskeleville henkilöille. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan

39 HE 309/1993 vp, s. 69.

40 HE 309/1993 vp, s. 35.

41 PeVL 6/2009 vp, s. 8–9.

42 HE 309/1993 vp, s. 69.

43 HE 309/1993 vp, s. 19 ja 35.

kaikille, mukaan lukien ilman oleskelulupaa maassa oleville ulkomaalaisille, tulee turvata oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja sosiaaliapuun (*emergency social and medical assistance*), käsittäen majoituksen, ruoan ja vaatteet.⁴⁴ Suomessa korkein hallinto-oikeus on katsonut, että perustoimeentulotukea ei näissä tilanteissa ole välttämätöntä myöntää, kunhan välttämätön toimeentulo turvataan muilla keinoilla⁴⁵.

Vaikka välttämättömän toimeentulon turvaan on siis jo perustuslain nojalla subjektiivinen oikeus, käytännössä sen toimeenpanemiseksi tarvitaan tavallista lainsäädäntöä, jossa määritellään tukimuoto sekä sen saamisedellytykset kuten myös tukeen liittyvä tarveharkinta ja muu menettely⁴⁶. Perustuslain 80.1 § ja perusoikeuksien yleiset opit edellyttävät, että perusoikeuden käyttämisen kannalta keskeisistä seikoista tulee säätää lailla⁴⁷. Silloin, kun vähimmäisturvan tarkemmasta sisällöstä on säädetty tavallisen lain tasolla, voidaan samalla sääntelytasolla tehdä siihen lainsäädännöllisiä muutoksia, mutta niiden on oltava linjassa perustuslain 19.1 §:n kanssa.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan vähimmäisturvaa koskevan perusoikeussäännöksen tarkoituksena on turvata elämän vähimmäisedellytyksiä, ”eksistenssiminimiä”⁴⁸. Tässä yhteydessä eksistenssiminimi ei kuitenkaan viittaa vain elossa pysymisen edellytyksiin, vaan pykälän sanamuodon mukaisesti kysymys on ”ihmisarvoisen elämän” edellytysten turvaamisesta. Lainkohdassa tarkoitettu välttämätön toimeentulo ja huolenpito tarkoittavat siten ”sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.”⁴⁹ Perusoikeusuudistuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta määritteli, että vähimmäisturvaan kuuluu välttämätön ravinto ja asuminen, kiireellinen sairaanhoito sekä tiettyjen erityisryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten, tarvitsemat tukitoimet.⁵⁰ Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon käsittää siten ydinsisältönään seuraavat elementit:

44 ECSR Digest 2022, s. 129 ja 131. Ks. myös laki toimeentulotuesta 27 § perusteluineen (HE 127/2022 vp).

45 Ks. KHO:2019:62. Ks. myös EIT, *Hunde v. Alankomaat*, no. 17931/16, 5.7.2016.

46 HE 309/1993 vp, s. 69–70; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

47 Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 131–132 ja PeVL 31/1997 vp, s. 3.

48 HE 309/1993 vp, s. 46.

49 HE 309/1993 vp, s. 69.

50 StVL 5/1994 vp, s. 2.

Taulukko 1. Perustuslain 19 §:n 1 momentin ydinsisällön osa-alueet.

| PL 19.1 §:n ydinsisällön osa-alueet | Muita relevantteja perus- ja ihmisoikeuksia | Keskeiset etuudet, palvelut ja tukimuodot | Keskeiset lainkohdat |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon (suppea tulkinta) | PL 7.1 § TSS-sopimus 11 artikla ⁵¹ EIS 2 ja 3 artiklat uESP 13 artikla EU-POK 34(3) artikla | Perustoimeentulotuen perusosalla katettavat ravinto-, vaate- ja hygieniamenot (mm.) Ruoka luontoisetuutena / vastaanottoraha (vastaanottokeskukset) Ruoka ja muu apu kiireellisissä tapauksissa (tilapäinen oleskelu Suomessa) | Laki toimeentulotuesta 7 §, 8 § Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 13 §, 19–20 § Sosiaalihuoltolaki 12 § |
| Oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon (laaja tulkinta) | | Em. menojen lisäksi toimeentulotuella katettavat muut menot | |
| Oikeus kiireelliseen/välttämättömään hoitoon | PL 19.3 § TSS-sopimus 12 artikla EIS 2 ja 3 artiklat uESP 13 artikla EU-POK 35 artikla | Kiireellinen hoito, välttämättömät terveydenhuollon palvelut Perustoimeentulotuki terveydenhuollon asiakasmaksuihin ja lääkekuluihin Lääkkeet kiireellisissä tapauksissa | Terveydenhuoltolaki 50 § Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 56 a § Laki toimeentulotuesta 7 b § Sosiaalihuoltolaki 12 § |

51 Ks. tarkemmin: CESCR, General comment No. 12, The right to adequate food (art. 11), 12.5.1999, E/C.12/1999/5.

| PL 19.1 §:n ydinsisällön osa- alueet | Muita relevantteja perus- ja ihmisoikeuksia | Keskeiset etuudet, palvelut ja tukimuodot | Keskeiset lainkohdat |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oikeus asumiseen/ asumisen järjestämiseen | PL 19.4 § TSS-sopimus 11 artikla EIS 8 artikla uESP 31 artikla EU-POK 34(3) artikla | Toimeentulotuki asumiskustannuksiin SHL:n mukaiset asumispalvelut (mm. tilapäinen asuminen) Vastaanottokeskukset | Laki toimeentulotuesta 7 a §, 7 c §, 8 § Sosiaalihuoltolaki 21 § Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 16–18 § |
| Oikeus tukitoimiin (erityisryhmille) | PL 19.3 § (TSS-sopimus 9 art.) (uESP 15, 23, 30 artiklat) (EU-POK 24–26 artiklat) | Esim. lasten, iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden tarvitsemat tukitoimet | Esimerkiksi: laki kehitysvammaisten erityishuollosta Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista Lastensuojelulaki |

Taulukko 1. Taulukossa eritellään pääpiirteittäin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon osa-alueita.

2.2.2 Toimeentulotuki PL 19.1 §:n mukaisena vähimmäisturvaetuutena

Toimeentulotukijärjestelmä on keskeinen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista viimesijaista tukea turvaava rahamääräinen tukimuoto. Toimeentulotuesta annettua lakia (1412/1997, jälj. toimeentulotukilaki, TotuL) säädettäessä perustuslakivaliokunta yhtäältä katsoi, että ”toimeentulotukea voidaan valiokunnan käsityksen mukaan käytännössä pitää [perustuslain 19 §:n] 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina”⁵². Toisaalta perustuslakivaliokunta totesi, että vaikka toimeentulotuella ja perustuslain 19.1 §:llä on selkeä yhtymäkohta ja toimeentulotukea voidaan pitää ihmisarvoisen elämän edellyttämänä välttämättömänä toimeentulona, ne eivät ole täysin sama asia. Näin ollen julkisella vallalla on perustuslain 19.1 §:stä ja 22 §:stä juontuva velvollisuus

52 PeVL 31/1997 vp, s. 2.

turvata jokaiselle subjektiivisena oikeutena ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämättömän toimeentulo riippumatta kulloinkin voimassa olevasta vähimmäistoimeentuloa turvaavasta konkreettisesta etuusjärjestelmästä. Mainituista perusoikeussäännöksistä seuraa, että kyseistä perusoikeutta koskevan sääntelyn tulee olla täsmällistä ja järjestelmän tulee olla riittävän kattava sekä varmistaa, että ”yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa”.⁵³

Kelan toimeenpanemaa perustoimeentulotukea (7 §, 7 a–b §:t) voidaan pitää pitkälti perustuslain 19.1 §:n edellyttämän välttämättömän toimeentulon toteuttamisen muotona ottaen kuitenkin huomioon, että sen perusosaa voidaan alentaa tietyissä veloitteiden toistuvissa laiminlyöntitilanteissa jopa 40 %, kunhan tuen alentaminen ei johda tuen saajan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen taikka ”vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömää toimeentuloa”. Tämä viittaa nimenomaan perustoimeentulotuen linkittymiseen perustuslain 19.1 §:n kanssa, ja se lisättiin pykälään perustuslakivaliokunnan lausuttua asiasta. Samassa yhteydessä valiokunta totesi, että tuen alentamiseen liittyvää kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisellä tavalla.⁵⁴

Kelan myöntämän perustoimeentulotuen lisäksi hyvinvointialueet voivat myöntää täydentävää toimeentulotukea (7 c §) sekä ehkäisevää toimeentulotukea (8 §) esimerkiksi tuen saajan aktiivoinnin tai omatoimisen suoriutumisen tarkoituksiin. Tällaisissa tilanteissa nämä mainitut toimeentulotuen osat ”menevät pidemmälle” kuin mitä perustuslain 19.1 §:n tarkoittama välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turva vaatii, joten näiden osalta toimeentulotuki ei ole päällekkäinen perustuslain 19.1 §:n kanssa, vaan sen vaatimukset ylittävää.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *Hunde v. Alankomaat*⁵⁵ käsitteli sellaisen turvapaikan hakijan oikeutta kiireelliseen sosiaaliavustukseen, jonka turvapaikkahakemus oli hylätty ja näin ollen henkilö oli maassa laittomasti. Tapauksessa viitattiin muun muassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 ja 31 artikloihin sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytäntöön⁵⁶, mutta muutoin ihmisoikeustuomioistuin ei antanut näille ratkaisussaan merkitystä. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimus ei sellaisenaan turvaa oikeutta sosiaaliavustukseen, mutta sen 3 artikla kuitenkin edellyttää

53 PeVL 31/1997 vp, s. 2–3.

54 PeVL 31/1997 vp, s. 4.

55 *Hunde v. Alankomaat*, no. 17931/16, 5.7.2016.

56 Viitattut ratkaisut olivat: Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands (Complaint No. 90/2013); European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands (Complaint No. 86/2012).

sopimusvaltiolta positiivisia toimia äärimmäisen köyhyyden torjumiseksi. Tuomioistuimien katsoi, että Alankomaat ei loukannut 3 artiklaa muun muassa sillä perusteella, että laittomasti maassa oleville oli olemassa erityisjärjestelmä, joka turvasi laittomasti maassa oleville perustarpeita, ja lisäksi heillä oli oikeus kiireelliseen terveydenhoitoon maksutta.⁵⁷

Suomen nykyisen järjestelmän voidaan katsoa täyttävän mainitun ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta nousevat vaatimukset. Nimittäin kyseiseen ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun viitattiin korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO:2019:62⁵⁸ (ään. 4–1), jossa korkein hallinto-oikeus linjasi, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saatuaan henkilön oleskelun katsotaan olevan tilapäistä, eikä perustoimeentulotuki tullut tässä tapauksessa myönnettäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa turvapaikanhakija oli saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, ja lisäksi hän kieltäytyi vapaaehtoisesta paluun ohjelmasta, minkä seurauksena hän menetti oikeutensa vastaanottolain mukaisiin vastaanottopalveluihin. Henkilö haki Kelalta perustoimeentulotukea, mutta sitä ei hänelle myönnetty. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Kela oli voinut hylätä henkilön perustoimeentulotukihakemuksen, koska hänen tapauksessaan sovellettavaksi tuli vastaanottolaki, eivätkä toimeentulotukilain säännökset perustoimeentulotuesta, sillä henkilön maassa oleskelun katsottiin olevan tilapäistä. Lisäksi henkilön oikeutta välttämättömään toimeentuloon turvasi mahdollisuus hakea ehkäisevää toimeentulotukea kunnalta samoin kuin oikeus saada sosiaalihuoltolain 12 §:n nojalla sosiaalipalveluja välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamisesta kiireellisessä tilanteessa. Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa ei ollut loukattu, vaikka hakijalle ei myönnetty perustoimeentulotukea.⁵⁹

Toimeentulotuesta annettuun lakiin on hiljattain lisätty uusi 27 § (9.12.2022/1023), jossa määritellään toimeentulotuen henkilöllinen soveltamisala. Pääsäännön mukaan oikeus toimeentulotukeen edellyttää vakinaista oleskelua Suomessa (1 mom.). Jokaisella Suomessa (tilapäisestikin) oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu (2 mom.).

57 Hunde v. Alankomaat, no. 17931/16, 5.7.2016, kohta 59.

58 ECLI:FI:KHO:2019:62, 9.5.2019.

59 Ratkaisu oli äänestyspäätös, ja eri mieltä olleen oikeusneuvoksen äänestyslausunnossa todettiin, että henkilön perustoimeentulotukihakemusta ei olisi tullut hylätä pelkästään sillä perusteella, että hänen oleskelunsa Suomessa katsottiin olevan tilapäistä, eikä kyse myöskään ollut sellaisesta kiireellisestä tilanteesta, jossa kunnan olisi tullut maksaa hakijalle ehkäisevää toimeentulotukea.

2.2.2.1 Rahana vai luontoisetuutena?

Perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettua vähimmäisturvaa voidaan tietyissä kiireellisissä tai muutoin poikkeuksellisissa tilanteissa toteuttaa rahamääräisen toimeentulotuen asemesta lyhytaikaisesti myös luontoisetuuksina, kuten majoituksena, vaatteina, lääkkeinä ja ruokana.

Muun muassa tilapäistä suojelua saavien kiireellisissä vastaanottotilanteissa perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettu välttämätön toimeentulo ja huolenpito voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan antaa järjestelykeskuksessa luontoisetuuksina, esimerkiksi ruokana ja vaatteina, kunhan asiasta säädetään riittävän tarkasti ja täsmällisesti lain tasolla. Tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosäännösten kannalta mahdollisesti ongelmallista, mutta lyhytaikaisena järjestelynä kuitenkin mahdollinen, kun kyse on muutaman päivän tai viikon käsittävästä ajanjaksosta.⁶⁰ Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että turvapaikanhakijoille ja tilapäistä suojelua saaville on mahdollista antaa perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettu turva vastaanottokeskuksessa luontoisetuutena järjestettävänä majoituksena, jolloin majoitusta varten ei myönnetä toimeentulotukea rahana⁶¹.

Arvioidessaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamista (HE 25/2010 vp⁶²) perustuslakivaliokunta huomautti, että henkilö ei menetä oikeuttaan perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, kuten esimerkiksi kiireelliseen toimeentulotukeen, vaikka hän ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kielteisen turvapaikapäätöksen saatuaan⁶³.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lakiehdotuksen (HE 266/2010 vp⁶⁴) arvioinnissa oleellista perusoikeuksien kannalta oli muun muassa se, voitiinko vastaanottokeskusten maksama taloudellinen tuki (vastaanottoraha ja käyttöraha) irrottaa yleisestä toimeentulotuesta ja vähentää siitä summa, jonka henkilö saa hyödykkeinä vastaanottokeskuksessa; perustuslakivaliokunta ei nähnyt perustuslain 19.1 §:n kannalta tälle

60 PeVL 18/2001 vp, s. 4.

61 PeVL 8/2005 vp, s. 2.

62 Huom. kyseinen laki on kumottu lailla 1386/2010, joka tuli voimaan 1.9.2011.

63 PeVL 26/2010 vp, s. 2. Näin myös lausunnossa PeVL 47/2014 vp, s. 2.

64 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011; lain nimike on muutettu (L 388/2015).

estettä⁶⁵. Toisin sanoen perustuslain 19.1 §:n mukaista vähimmäisturvaa ei tarvitse myöntää kaikissa tilanteissa samanlaisena; henkilön oikeudellinen status on tässä suhteessa merkityksellinen.

2.2.2.2 KHO:n oikeuskäytäntöä toimeentulotuesta ja PL 19.1 §:stä

Toimeentulotuen ja perustuslain 19.1 §:n välinen yhteys käy ilmi myös muutamista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta, joissa se on nimenomaisesti viitannut sovellettuina säännöksinä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja joiden voidaan katsoa ilmentävän perusoikeusmyönteistä laintulkintaa⁶⁶. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa⁶⁷ vuodelta 2001 oli kysymys yrittäjän oikeudesta toimeentulotukeen tilanteessa, jossa hän ei ollut lopettanut kannattamatonta yritystoimintaansa eikä pyrkinyt hankkimaan elantoaan muilla toimeentulotukeen nähden ensisijaisilla keinoilla. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan muun ohessa seuraavaa: ”Yrittäjänä työskentelevällä on oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kuin muillakin tuen tarpeessa olevilla henkilöillä. Toimeentulotuki on kuitenkin viimesijainen sosiaaliturvaetus myös yrittäjän kohdalla.”⁶⁸

Korkein hallinto-oikeus on toisaalta katsonut, että kannattamattoman yritystoiminnan jatkaminen voi kuitenkin olla hyväksyttävä peruste perustoimeentulotuen perusosan alentamiselle. Kannattamattoman yritystoiminnan jatkaminen voi nimittäin merkitä sitä, että yrittäjä laiminlyö velvollisuutensa huolehtia omasta toimeentulostaan eikä myöskään ole työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä.⁶⁹

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse opiskelijan oikeudesta toimeentulotukeen. Vuosikirjaratkaisun KHO 2001:35⁷⁰ tapauksessa oli kyse siitä, että opiskelijalta oli evätty opintotuki, koska hänen opintosuorituksensa eivät olleet riittävät. Opintotuen sijaan hän oli saanut toimeentulotukea, kunnes kunnan sosiaalilautakunta hylkäsi hänen uuden toimeentulotukihakemuksensa sillä perusteella, että kyseinen henkilö oli jo saanut toimeentulotukea reilun vuoden ajan, mikä katsottiin kohtuulliseksi ajaksi hankkia muuta, toimeentulotukeen nähden ensisijaista toimeentuloa. Korkein hallinto-oikeus arvioi asiaa toisin ja totesi asiassa seuraavaa: ”Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentti ja 10 §:n 4 momentti huomioon ottaen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan kan-

65 PeVL 59/2010 vp, s. 3.

66 Kotkas 2013, s. 224.

67 Dnro: 1319/3/00, 04.06.2001, taltio: 1344.

68 Ibid.

69 Dnro 2213/3/00, 20.06.2001, taltio: 1472.

70 KHO 2001:35, 20.06.2001, taltio: 1481.

nalta välttämätön toimeentulo on joka tapauksessa turvattava kaikille. Toimeentulotuen saamiselle sen myöntämisen edellytysten täytyessä ei ole myöskään laissa säädetty enimmäisaikaa.⁷¹ Opiskelijalle tuli tässä tilanteessa myöntää toimeentulotukea, vaikka hän ei ollut huolehtinut omasta toimeentulostaan laissa tarkoitetulla tavalla.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, että opiskelua toisen tutkinnon suorittamiseksi on mahdollista pitää oman elatusvelvollisuuden laiminlyöntinä, jos henkilö ei toisen tutkinnon suorittamisen vuoksi hakeudu ansiotyöhön tai turvaudu työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Myös tällaisessa tilanteessa toimeentulotuen perusosan alentaminen on mahdollista.⁷²

Yksilön tai perheen oikeutta viimesijaisena etuutena myönnettävään toimeentulotukeen ei myöskään ole voinut poistaa se seikka, että turvapaikanhakijoiden oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on alun perin ollut toimeentulon turvaaminen omilla varoilla. Korkein hallinto-oikeus nimittäin totesi vuosikirjaratkaisussaan KHO:2016:65⁷³, että ”vaikka perhe ei ole kuulunut turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, he eivät ole tämän vuoksi menettäneet oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Mikäli he joutuisivat mainitussa perustuslain kohdassa tarkoitetun turvan tarpeeseen, heillä olisi oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.”

2.2.3 Välttämättömän toimeentulon minimitaso

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden vähimmäistasoa ei ole määritelty rahallisesti. Sen sijaan vähimmäistaso on määritelty kyseisessä lainkohdassa sisällöllisten kriteerien ”välttämätön toimeentulo ja huolenpito” ja ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva” avulla. Kyse on niin sanotusta eksistenssiminimistä⁷⁴, joka ei viittaa pelkästään elossapysymiseen, vaan sitä kattavampaan ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan. Perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan perustuu yksilölliseen tarpeeseen (tarveperiaate), jota arvioidaan yksilökohtaisella kokonaisarviolla.

Perustuslakivaliokunta on perinteisesti ollut niukkasnainen vähimmäis- ja perusturvaetuksien euromääräisistä vähimmäistasoista. Toimeentulotuesta annettua lakia säädetäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että toimeentulotuen rahanmääräisiä suorituksia

71 Ibid.

72 KHO:2006:71, 4.10.2006, taltio: 2547.

73 KHO:2016:65, 11.5.2016, taltio: 1998.

74 HE 309/1993 vp, s. 19.

voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ihmisarvoisen elämän edellyttämänä toimeentulona. Vaikka perustuslain 19.1 §:llä ja toimeentulotukilain on kiinteä yhteys, niitä ei kuitenkaan voida perustuslakivaliokunnan mukaan täysin samaistaa. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että toimeentulotukijärjestelmä ei takaa pelkästään ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, vaan sillä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksytyä elintasoa. Lausunnon mukaan jälkimmäinen olisi tasoltaan enemmän kuin pelkkä ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva. Näin ollen toimeentulotuen tasoa ei valiokunnan mukaan pidä käsittää perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun vähimmäisturvan vähimmäistasoksi.⁷⁵ Perustuslakivaliokunta on lisäksi linjannut, että perustuslain 19 § ei turvaa sosiaalietuuksien tason säilyttämistä nykyisellään, eikä säännös myöskään edellytä, että etuuksia korotettaisiin yleisen kustannustason mukaisesti⁷⁶.

Samassa yhteydessä perustusvaliokunta myös katsoi, että (silloisella) toimeentulotuen lisäosalla katettavat asumis- ja muut menot eivät pääsääntöisesti kuulu perustuslain 19.1 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon muutoin kuin mahdollisesti yksittäistapauksissa. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta siis arvioi, että tuolloin ehdotettu toimeentulotuen taso oli perustuslainmukainen.⁷⁷ Myös arvioinnin kohteena olleessa hallituksen esityksessä (HE 217/1997 vp) huomautettiin, että toimeentulotuen tarkoituksena ei ole vain ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo, vaan sen tarkoituksena on myös muun muassa edistää itsenäistä selviytymistä⁷⁸.

Nykyisen perustoimeentulotuen perusosan taso (vuonna 2023 555,11 e/kk yksinasuvalla) ei voi olla perustuslain 19.1 §:n mukaisen vähimmäisturvan edellyttämä vähimmäistaso siitäkään syystä, että perustoimeentulotuen perusosaa on toimeentulotukilain mukaan mahdollista alentaa enintään 20 % tai poikkeuksellisesti jopa 40 % laissa säädetyin perustein, joskin tuen alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytyksiä taikka muutoinkaan olla kohtuutonta (TotuL 10 §)⁷⁹.

Toimeentulotuen uudistamista arvioineen työryhmän loppuraportissa katsottiin perustuslain 19.1 §:n mukaisen oikeuden toteutumisen osalta, että ”kiireellisenä myönnetty toimeentulotuki onkin muotoutunut tämän tapaiseksi välttämättömän toimeentulon takeeksi ja myös alennetusta perusosasta voi saada jotain osviittaa”⁸⁰. Toisaalta on myös

75 PeVL 31/1997 vp, s. 2–3.

76 PeVL 51/2017 vp, s. 2; ks. myös PeVL 59/2016 vp, s. 2 ja PeVL 6/2015 vp, s. 2.

77 PeVL 31/1997 vp, s. 4–5.

78 HE 217/1997 vp, s. 28. Ks. myös TotuL 1 §.

79 Ks. myös Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen, Oikeus 3/2020, s. 267–268.

80 Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmälle. Työryhmän loppumietintö. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2021:22, s. 55.

esitetty kanta, jonka mukaan toimeentulotuen perusosa olisi perustuslain 19.1 §:n vähimmäisturvan vähimmäistaso siitä huolimatta, että sitä on mahdollista tietyissä tilanteissa alentaa⁸¹. Koska perustuslain mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon perustuu viime kädessä kunkin henkilön yksilöllisen tilanteen arviointiin, ei kyseistä perusoikeutta ole tarkoituksenmukaista, saati mahdollista määritellä rahallisesti⁸².

Toimeentulotuen ja perustuslain 19.1 §:n mukaisen vähimmäisturvan vähimmäistasoon liittyy perusoikeusuudistuksen yhteydessä käyty keskustelu siitä, mihin asiayhteyteen perustuslain 19.1 § tulisi sijoittaa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan valtiovarainvaliokunta ehdotti pohdittavaksi, että perustuslain 19.1 § olisi sijoitettu oikeutta elämään turvaavan perustuslain 7 §:n yhteyteen sillä perusteella, että "[e]lämän vähimmäisedellytysten voidaan katsoa sisältävän myös muita elementtejä kuin välttämättömän toimeentulon"⁸³. Myös sosiaalivaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnalle tätä harkittavaksi⁸⁴. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että luontaisempi lainkohta on sosiaaliturvaa koskeva perusoikeussäännös. Perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa sillä, että näin "sosiaalisen turvallisuuden perussäännökset sijoittuvat kokonaisuutena toistensa yhteyteen. Tämä selkeyttää tukimuotojen keskinäisiä suhteita niiden suojassa olevine porrastuseroineen." Perustuslakivaliokunta totesi tässä yhteydessä myös, että sosiaalisissa riskitilanteissa yksilön toimeentulo tulisi turvata perustoimeentuloturvajärjestelmän avulla, eikä viimesijaisen turvan keinoin.⁸⁵

Kuten Kaarlo Tuori on huomauttanut, perustuslain 19.1 §:stä puhuttiin perusoikeusuudistuksen esitöissä eksistenssiminiminä, ja samassa yhteydessä viitattiin myös oikeutta elämään koskevaan perusoikeuteen. Tuori on jaotellut eksistenssiminin käsitettä suppeaan ja laajaan tulkintaan. Suppea tulkinta liittyisi lähinnä "elämän biologisen jatkuvuuden vähimmäisehtoihin", kun taas säännöksen laajempi tulkinta ottaisi huomioon sen sanamuodossakin ilmenevän "ihmisarvoisen elämän" käsitteen, joka edellyttää laajempaa aineellisen hyvinvoinnin turvaamista kuin mitä pelkkä elossapysyminen vaatii. Tuori toteaa, että perustuslakivaliokunta on omaksunut lausuntokäytännössään perustuslain 19.1 §:n suppean tulkinnan.⁸⁶

81 Rautiainen Pauli: [Voidaanko perusturvaa uudistaa uudistamatta sen taustalla olevaa perusoikeussääntelyä?](#) Perustuslakiblogi 30.10.2019.

82 Ks. myös HE 127/2022 vp, s. 68.

83 VaVL 2/1994 vp, s. 3.

84 StVL 5/1994 vp, s. 2.

85 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

86 Tuori 2011, s. 729–730. Ks. myös Tuori – Kotkas 2016, s. 265–266.

Kun perustuslain 19 §:n käsittämien toimeentuloa turvaavien oikeuksien lisäksi tarkasteluun liitetään perustuslain 7.1 §:n mukainen oikeus elämään ja sen edellyttämä turva, voidaan Pentti Arajärven esittämällä tavalla⁸⁷ kuvata sosiaalista turvallisuutta suojaava perusoikeussäännöstö kolmiportaisena:

Kuvio 1. Kuvion porrasmalli havainnollistaa, kuinka ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva (PL 19.1 §) on tasoltaan enemmän kuin elämän edellyttämä turva (PL 7.1 §) mutta vähemmän kuin perustoimeentulon turva (PL 19.2 §).



On hyvä huomata, että toimeentulotuki linkittyy edellä kuvatun ”toimeentuloturvan perusoikeusportaikon” jokaiselle tasolle. Se turvaa yhtäältä elämän turvaa (PL 7.1 §), kuten ravintoa, asumista ja terveydenhuoltoa. Lisäksi toimeentulotuki turvaa tätäkin laajemmin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa (PL 19.1 §), johon eksistenssiminimin lisäksi lukeutuu sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita, esimerkkinä vaikkapa harrastus- ja tietoliikennekulut. Toimeentulotukea maksetaan myös perusturvaetuuksien (PL 19.2 §) saajille, jos perusturvaetuedet eivät riitä turvaamaan heidän perustoimeentuloaan. Ja esimerkiksi lääkekustannusten omavastuuosuuksia korvaamalla toimeentulotuki toteuttaa myös oikeutta terveyteen, joka linkittyy perustuslain 19.3 §:ään. Asumisen kustannuksia tuemalla se myös toteuttaa perustuslain 19.4 §:n asumista koskevaa perusoikeutta. Toimeentulotuella turvataan siten useita eri sosiaalisia perusoikeuksia.

Toimeentulotuen tasoon on ottanut kantaa myös **Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ESOK)** Suomea koskevissa ratkaisuissaan.

⁸⁷ Ks. Arajärvi 2002, s. 273, alaviite 539.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan sosiaaliavustuksen taso on riittävä, kun kuukausittainen tuki yksinasuvalle henkilölle ei ole selvästi alle pienituloisuusrajan (*at-risk-of-poverty threshold*). Tätä arvioitaessa huomioon otetaan myös saatavilla olevan lääkintäavun taso. Ensikädessä pienituloisuusraja määrittyy määrittämällä 50 % ekvivalentista käytettävissä olevasta mediaanitulosta.⁸⁸ Eurostat laskee ekvivalentin käytettävissä olevan tulon kotitalouden tuloista seuraavasti: lasketaan yhteen kaikkien kotitalouden jäsenten kaikki tulot mistä tahansa tulonlähteestä ja vähennetään maksetut verot ja sosiaaliturvamaksut. Tämä summa jaetaan kotitalouden ”ekvivalenteilla aikuisilla” käyttäen ”modifioitua OECD-skaalaa”, jotta kotitalouden koko ja rakenne tulevat huomioituiksi. Näin saatu luku kohdistetaan jokaiselle kotitalouden jäsenelle.⁸⁹

Suomen sosiaalioikeudellisen seuran tekemään järjestökanteluun (Complaint No. 88/2012) antamassaan ratkaisussa komitea katsoi, että toimeentulotuki ja työmarkkinatuki eivät olleet tasoltaan riittäviä sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan edellyttämällä tavalla. Tätä komitea perusteli sillä, että vaikka työmarkkinatukea voidaan täydentää asumistuella ja toimeentulotuella, ja vaikka tietyissä tilanteissa yhteenlaskettujen tukien määrä voi ylittää 50 % ekvivalentin mediaanitulon, ei kuitenkaan ollut selvitetty, että kaikki tukea tarvitsevat henkilöt saisivat määrältään riittävän tuen.⁹⁰ Vastaavaan päätelmään työmarkkinatuen riittämättömyydestä komitea päätyi myös toiseen järjestökanteluun (Complaint No. 108/2014) antamassaan ratkaisussa⁹¹.

Sopimusmääräysten soveltamista koskevan määräaikaisraportoinnin perusteella Suomi sai myös vuonna 2017 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta huomautuksen siitä, että Suomen lainsäädäntö ei kaikilta osin täyttänyt sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan asettamia velvoitteita. Komitea katsoi, että perustoimeentulotuen määrä, mahdollisten lisäetuuksien kera, ei ollut riittävä.⁹²

Suomen hallitus on kuitenkin arvioinut asiaa toisin ja todennut sosiaalisten oikeuksien komitealle sekä ministerikomitealle, että sosiaaliturvan riittävyttä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota Suomen sosiaaliturvajärjestelmään kokonaisuudessaan ja ottaa huomioon myös sosiaali- ja terveyspalvelut sekä asiakasmaksujen maksukatot ja

88 ECSR Digest 2022, s. 126–127. ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014, kohdat 112–113.

89 ECSR Digest 2022, s. 126–127.

90 ECSR, Finnish Society for Social Rights v. Finland, Complaint No 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014, kohdat 120 ja 122.

91 ECSR, Finnish Society for Social Rights v. Finland, Complaint No 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016.

92 ECSR, Conclusions Finland 2017, s. 384.

maksuhelpotukset, samoin kuin se, että ensisijaisia etuuksia on mahdollista täydentää toimeentulotuella⁹³. Tämä näkemys toistettiin sittemmin myös kansaneläkeindeksijäädytyksiä koskeneissa hallituksen esityksissä⁹⁴. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kansaneläkeindeksijäädytyksiä arvioidessaan kuitenkin todennut ”suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin”, mutta kuitenkin sallinut sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytykset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tehtyinä, vaikka moni valiokunnan kuulema asiantuntija oli asiasta toista mieltä⁹⁵.

YK:n TSS-sopimus ei määrittele vähimmäistoimeentuloturvalle tiettyä vähimmäistasoa. Myöskään TSS-komitea ei ole asettanut tulkintakäytännössään tiettyä rahamäärää tai laskentakaavaa vähimmäisturvan vähimmäistasoksi. TSS-komitea on kuitenkin antanut valtioiden määräaikaissraporttien perusteella suosituksia. Vuonna 2014 TSS-komitea totesi Suomen määräaikaissraportin pohjalta olevansa huolestunut vähimmäistoimeentuloturvan riittämättömästä tasosta, ja siksi se suositteli tekemään tarpeellisia toimia, jotta vähimmäisturva on riittävä kattamaan todelliset elinkustannukset⁹⁶.

Vaikka **Euroopan ihmisoikeussopimus** ei sinänsä koske sosiaalisia oikeuksia, kuten oikeutta vähimmäistoimeentuloon, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut sekä maksuihin perustuvia sosiaaliturvaetuuksia että maksuihin perustumattomia etuuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen eräiden artikloiden valossa. Esimerkiksi tapauksessa *Larioshina v. Venäjä*⁹⁷ tuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukainen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltö voi periaatteessa aktualisoitua tasoltaan täysin riittämättömän eläkkeen ja muiden sosiaalietuuksien tilanteessa, joskaan kyseisessä tapauksessa ei sen mukaan ollut kyse tästä.

93 Resolution CM/ResChS(2015)8, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, Appendix to Resolution CM/ResChS(2015)8. Resolution CM/ResChS(2017)8, Finnish Society of Social Rights v. Finland Complaint No. 108/2014, Appendix to Resolution CM/ResChS(2017)8. Ks. myös STM:n ja UM:n tiedotteet 11.2.2015 sekä 10.5.2017. Ks. tätä linjaa koskevasta kritiikistä esim. Mattila 2017.

94 HE 123/2017 vp, s. 15; HE 160/2018 vp, s. 13.

95 PeVL 47/2017 vp, s. 5 ja PeVL 40/2018 vp, s. 4 (asiantuntijalausuntoineen).

96 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, 17.12.2014. E/C.12/FIN/CO/6.

97 *Larioshina v. Venäjä* (dec.), no. 56869/00, 23.4.2002.

2.2.4 Toimeentulotuen vastikkeellisuus⁹⁸

Kuten edellä on tullut ilmi, tarve on keskeinen vähimmäisturvaetuuksien saamisedellytys⁹⁹. Tarveperiaate onkin yksi sosiaalihuollon keskeisistä periaatteista¹⁰⁰, mikä ilmenee myös toimeentulotuen sääntelyssä. Toimeentulotuesta annetun lain 2.1 §:n mukaisesti "[j]okaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla".

Tämän oikeuden vastinparina on yksilön velvollisuus pyrkiä turvaamaan omaa toimeentuloaan, mikä ilmenee mainitun pykälän 2 momentissa seuraavasti: "[j]okaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta". Se on sikäli loogista, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi suhteessa muihin toimeentuloa turvaaviin keinoihin, eli ansioihin, niiden puutetta kompensoiviin etuuksiin, elatukseen tai muuhun vastaavaan, kuten esimerkiksi varallisuuteen. Toimeentulotuen hakijan aktivointiin tähtää toimeentulotukilain 2 a §, joka edellyttää, tietyin poikkeuksin, hakijan ilmoittautuvan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata perustoimeentulotuen perusosan alentaminen.

Toimeentulotuen vastikkeellisuutta on lainsäädännössä tehostettu kielteisillä seuraamuksilla. Toimeentulotukilain 10 §:n nojalla toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 20 % tilanteissa, joissa toimeentulotuen saaja on esimerkiksi kieltäytynyt työstä tai työvoimapalvelusta (ml. laiminlyönti, joka on estänyt työn tai työvoimapalvelun tarjoamisen), kotoutumissuunnitelman laatimisesta, aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta tai kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt sen ilman pätevää syytä. Enintään 40 % alentaminen voi tulla kyseeseen lähinnä silloin, kun menettely on toistuvaa ja siitä voidaan päätellä, ettei henkilö halua ottaa työtä

98 Tässä raportissa termejä toimeentuloturvan "ehdollisuus" ja "vastikkeellisuus" käytetään synonyymeinä. Niillä viitataan siihen, että vähimmäis- tai perusturvaetuudensaajalle on lainsäädännössä asetettu velvoitteita/ehtoja/vastasuorituksia etuuden maksamiseksi. Kyse on siten siitä, että henkilö sinänsä täyttää etuuden "myöntämisedellytykset", mutta velvoitteiden laiminlyönnin vuoksi etuuden maksaminen keskeytetään tai sitä alennetaan. Vastikkeellisuuden käsitteen käytöstä sosiaaliturvan yhteydessä ks. Halmetoja – Saikkonen – Simanainen 2022.

99 Vastaavalla tavalla ESOK on linjannut uESP 13(1) artiklan tulkinnassa. Ks. esim. ECSR, Finnish Society for Social Rights v. Finland, Complaint No 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014, kohta 110.

100 Tuori – Kotkas 2016, s. 198.

tai osallistua muihin mainittuihin toimenpiteisiin.¹⁰¹ Toimeentulotukilakiuudistuksella (HE 127/2022 vp) täsmennettiin perusosan alentamista koskevaa menettelyä (ks. TotuL 10 a §). Säännös korostaa toimeentulotuen kytköstä sosiaalihuollon palveluihin, sillä toimeentulotuensaaja voi välttää perusosan enintään 40 % alentamisen osallistumalla sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen ei kuitenkaan koskaan saa olla kohtuutonta, eikä se saa toimeentulotukilain 10.3 §:n mukaan vaarantaa ”ihmisarvoisen elämän edellyttämien turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa”. Viitattu maininta lisättiin säännökseen perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilön toimeentulotuen perusosaa ei saa alentaa siinä määrin, että PL 19.1 §:ssä tarkoitettu ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo vaarantuu. Valiokunta korosti lisäksi, että kyseistä kriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti.¹⁰² Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että tuen alentamista koskevaa säännöstä tulee tulkita sanamuodossa pitäytyen ja suppeasti¹⁰³. Tukea voidaan alentaa kerrallaan enintään kahden kuukauden ajan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien (TotuL 10.3 §).

Toimeentulotukilakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että tuen alentamissäännöksen tavoite, eli yksilön työllistymisen edistäminen, on hyväksyttävä sikäli, että toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvaetus. Tuen alentamisen peruste oli hyväksyttävä myös perusoikeusjärjestelmän valossa, erityisesti siitä näkökulmasta, että julkisella vallalla on myös velvollisuus edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan, että jokaisen oikeus työhön (PL 18.2 §) toteutuisi. Lisäksi valiokunta huomautti, että toimeentulotuen perusosan kattamiin menoihin sisältyy myös sellaisia menoja, jotka eivät ole osa välttämätöntä toimeentuloa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että jos yksilöllä on ollut mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työllä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, hänellä olisi ollut mahdollisuus itse taata itselleen välttämätön toimeentulo, jolloin toimeentulotuen perusosan alentaminen ei ole ristiriidassa perustuslain 19.1 §:n oikeuden kanssa. Oleellista on, että henkilöllä on ollut todellinen mahdollisuus itse hankkia toimeentulonsa.¹⁰⁴ Tästä seuraa, että jos todellista mahdollisuutta toimeentulon itsenäiselle hankkimiselle ei ole, ei tuen alentamista voida tehdä, sillä se olisi perustuslain 19.1 §:n vastaista.

Koska oikeus välttämättömään toimeentuloon on perusoikeus, sen rajoittamisen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmästä käsin. Vähimmäisturvaetuuksien vastikkeellisuuden oikeuttamisperusteena on useimmiten perustuslain 18.2 §, joka edellyttää

101 Ks. perustoimeentulotuen alentamisesta esim. Veilahti 2020.

102 PeVL 31/1997 vp, s. 4.

103 EOAK/1843/2020, 7.4.2021, s. 5.

104 PeVL 31/1997 vp, s. 4.

julkiselta vallalta työllisyyttä edistäviä toimia ja pyrkimystä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Maahanmuuttajien kotoutumistuen alentamista koskevaa esitystä (HE 66/1998 vp¹⁰⁵) arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että toimeentulotuen perusosan alentamista ei voida sitoa muihin kuin perusoikeussäännöstöön sisältyviin tekijöihin, ja siksi valiokunta ehdotti lakiehdotukseen täsmennettäväksi, että arvioitavana olevaan lainsäädäntökseen lisättäisiin maininta ”työllistymistä edistävästä” toimenpiteistä kieltäytyminen perusteena toimeentulotuen perusosan alentamiselle. Lisäksi valiokunta huomautti, että myös tässä kontekstissa alentamisperusteisiin liittyy kohtuuttomuusarviointi ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus.¹⁰⁶ Tuen alentaminen on siten aina poikkeuksellinen toimi.

Vastaavasti kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa lakiehdotusta (HE 184/2000 vp) arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että toimeentulotuen perusosan alentaminen sillä perusteella, että henkilö on kieltäytynyt aktivointisuunnitelman laatimisesta tai kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt sen, ei ole perustuslain 19.1 §:n vastaista¹⁰⁷. Samoin perusteiden perustuslakivaliokunta arvioi myös lakiesitystä HE 138/2010 vp ja katsoi, että 18–25-vuotiaalle myönnettävää toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta, eikä hän tämän perusteella ole oikeutettu työttömyysetuuteen, kunhan alentamisesta ei yksittäistapauksissa aiheudu perustuslain 19.1 §:n vastaisia tilanteita. Valiokunta tosin huomautti, ettei yhden etuuden, tässä tapauksessa työttömyysetuuden, epäämisestä aiheutuva viimesijaiseksi tarkoitettun tuen alentaminen ole täysin asianmukaista. Sääntely ei kuitenkaan sen mielestä ollut perustuslain 19.1 §:n vastaista, koska sääntelyn tavoitetta – nuoren henkilön kannustaminen koulutukseen ja aktivoiminen yhteiskuntaan – voitiin pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä erityisesti perustuslain 18.2 §:n valossa. Merkityksellistä oli siten julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan, että jokaisen oikeus työhön toteutuu.¹⁰⁸

Myös **Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea** on ottanut kantaa sosiaaliavustuksen ehdollisuuteen tai vastikkeellisuuteen. Työnhakuun tai ammatillisen koulutuksen hankkimiseen liittyvät ehdot eivät komitean mukaan ole vähimmäisturvaa koskevan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan vastaisia, kunhan ne ovat kohtuullisia ja tarkoitukseensa nähden johdonmukaisia, ja tuovat kestävästä ratkaisusta yksilön ongelmiin. Sosiaaliavustuksen

105 Huom. laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) kumottiin lailla (1386/2010), joka on voimassa 1.9.2011 alkaen. Erillistä maahanmuuttajien kotoutumistukea ei ole enää olemassa.

106 PeVL 20/1998 vp, s. 3.

107 PeVL 44/2000 vp, s. 2–3.

108 PeVL 34/2010 vp, s. 2.

alentaminen tai keskeyttäminen ei loukkaa sosiaalista peruskirjaa, kunhan se ei jätä yksilöä täysin vaille toimeentuloa ja kunhan tällaisesta päätöksestä on valitusmahdollisuus. Jos sosiaaliavustusta alennetaan tai sen maksaminen keskeytetään, ainakin hätäapua (*emergency assistance*) pitää olla aina yksilön saatavilla.¹⁰⁹ Suomen järjestelmän voidaan arvioida täyttävän nämä edellytykset ainakin siltä osin, että yksilöä ei jätetä täysin vaille toimeentuloa, ja päätöksistä on muutoksenhakumahdollisuus.

2.2.5 Yhdenvertaisuusperiaate vähimmäisturvassa

Perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus on keskeinen perusoikeus, joka läpäisee koko perusoikeusjärjestelmän ja vaikuttaa näin ollen myös toimeentuloturvajärjestelmään. Siten myös vähimmäisturvajärjestelmän on täytettävä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. Tietyin edellytyksen yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa. Esimerkiksi maahanmuuttajien kotoutumistuen¹¹⁰ osalta perustuslakivaliokunta arvioi, että maahanmuuttajat olisivat monelta osin eri asemassa kuin muut Suomessa pysyvästi asuvat, kun toimeentulotukea maksetaan kotoutumistukena ja kun sen maksamisen edellytyksenä on kotoutumissuunnitelman laatiminen ja noudattaminen. Valiokunta kuitenkin katsoi, että tällaiselle muista ryhmistä jonkin verran poikkeavaan asemaan asettamiselle oli syitä, jotka muodostavat hyväksyttävän perusteen. Tällaisena syynä nimenomaisesti esitettiin kyseisen lakiehdotuksen tavoite edistää ja parantaa maahanmuuttajien hakeutumista työelämään ja koulutukseen sekä kykyä toimia suomalaisessa yhteiskunnassa, jolloin kyse oli tosiasiallisen tasa-arvon edistämisestä. Samassa yhteydessä kuitenkin huomautettiin, että kotouttamistoimenpiteistä ei saa aiheutua riskiä maahanmuuttajien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumiselle.¹¹¹

Perustuslakivaliokunta arvioi myös lakiesitystä (HE 138/2010 vp) 18–25-vuotiaalle myönnettävän toimeentulotuen perusosan alentamisesta sillä perusteella, että nuori on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta, perustuslain 6.2 §:n syrjintäkiellon valossa. Tältä osin perustuslakivaliokunta nojasi esityksen taustalla olleeseen työttömyys-turvalain muutokseen, jonka arvioinnin yhteydessä ikään perustuva erityiskohtelu oli katsottu hyväksyttäväksi perusteeksi nuorisotyöttömyyden erityisongelmien ja työelämästä syrjäytymisen uhkan takia. Toisaalta valiokunta huomautti, että hallituksen esityksessä ei ollut esitetty syitä, joiden perusteella juuri kyseinen ikäraja on perusteltu myös

109 ECSR Digest 2022, s. 125.

110 Huom. laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) kumottiin lailla (1386/2010), joka on voimassa 1.9.2011 alkaen. Erillistä maahanmuuttajien kotoutumistukea ei ole enää olemassa.

111 PeVL 20/1998 vp, s. 4.

toimeentulotuen perusosan alentamisessa. Perustuslain 6.2 §:stä ei kuitenkaan aiheutunut estettä säätää kyseinen laki tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotus oli siis perustuslain mukainen.¹¹²

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevilla tulkintalinjauksissaan, että jos sosiaaliavustukseksi lukeutuvan etuuden saamisen edellytyksenä on tietty vähimmäisikä, tuon iän alle jääville nuorille tulee turvata riittävä toimeentuloavustus (*subsistence assistance*), joka ei rajoitu vain täydentävään tai ehdolliseen avustukseen. Sen sijaan sosiaaliavustuksen saamisen kytkeminen tietyn pituiseen maassa asumiseen taikka oikeuden epääminen väärinkäytösten takia ei ole sosiaalisen peruskirjan määräysten mukaista.¹¹³ Suomen toimeentuloturvajärjestelmän osalta sosiaalisten oikeuksien komitea on tulkintakäytännössään katsonut, että työmarkkinatuki kuuluu sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan soveltamisalaan¹¹⁴. Työmarkkinatukea ei makseta alle 17-vuotiaalle henkilölle, mutta heille voidaan maksaa toimeentulotukea, joten tältä osin Suomen nykyisen järjestelmän voidaan katsoa täyttävän peruskirjan vaatimukset.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on joissakin tapauksissa arvioinut sopimusvaltion sosiaaliturvasääntelyä omaisuudensuojan (1. lisäpöytäkirja, 1 artikla) ja syrjintäkiellon (EIS 14 artikla) näkökulmasta. Esimerkiksi tapauksessa *Gaygusuz v. Itävalta*¹¹⁵ oli kyse siitä, että vaikka Turkin kansalainen Gaygusuz oli maksanut työttömyysvakuutusmaksuja työttömyysvakuutusrahastoon, hän ei ollut oikeutettu saamaan hätäavustusta (*emergency assistance*), joka oli tarkoitettu henkilöille, jotka eivät (enää) olleet oikeutettuja työttömyysturvaetuuuteen. Tämä johtui siitä, että Itävallan kansallisen lainsäädännön mukaan kyseiseen etuuteen olivat oikeutettuja, tietyin poikkeuksin, vain Itävallan kansalaiset, eikä mikään poikkeusperusteista tullut sovellettavaksi Gaygusuzin tilanteessa. Itävallalla ei myöskään tuohon aikaan ollut sellaista kahdenvälistä sopimusta, jonka nojalla se olisi ollut velvoitettu maksamaan hätäavustusta Turkin kansalaiselle. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että käsillä olleessa tilanteessa oikeus hätäavustukseen, joka oli maksuihin perustuva etuus, kuului omaisuudensuojaa koskevan 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaan. Lisäksi tuomioistuin huomautti, että kansalaisten ja ei-kansalaisten erilainen kohtelu koskien oikeutta hätäavustukseen ei ollut perusteltua, joten ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa yhdessä omaisuudensuojaa koskevan 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan kanssa oli tässä

112 PeVL 34/2010 vp, s. 2–3.

113 ECSR Digest 2022, s. 125.

114 ESOK siis katsoo, että työmarkkinatuki on sosiaaliavustus. Suomen kansallisessa järjestelmässä työmarkkinatuki on PL 19 §:n 2 momentin mukainen työttömyyden aikaista perustoimeentuloa turvaava tukimuoto.

115 *Gaygusuz v. Itävalta*, no. 17371/90, 16.9.1996.

tilanteessa loukattu. Ihmisoikeustuomioistuin myös viittasi siihen, että sopimuksen takamat oikeudet kuuluvat jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä. Se myös totesi, että kansaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyden edellyttää erittäin painavia perusteita.¹¹⁶

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeudet eivät ole kiinnittyneet Suomen kansalaisuuteen muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Sosiaaliturvalainsäädännössä muun muassa työttömyysetuuksissa on joitakin kansallisuuteen perustuvia erotteluja¹¹⁷. Toisaalta, vaikka yksilö olisi poissuljettu työttömyysetuuksien piiristä, hänellä on kansalaisuudesta riippumatta oikeus toimeentulotukeen sen saamisedellytysten täytyessä.

2.2.6 Yhteenveto

Perustuslain 19.1 §:n mukaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon keskeiset piirteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Henkilöllinen soveltamisala
 - ”jokaisen” oikeus
 - oleskeluperusteinen
- Oikeuden luonne
 - subjektiivinen oikeus suoraan PL 19.1 §:n perusteella
 - oikeutta turvataan viimesijaisilla etuuksilla
 - etuudet tarveharkintaisia (tulo-, varallisuus- ja menoharkinta)
 - oikeus turvattava myös poikkeusoloissa
- Turvan taso ja muoto
 - turvattava ihmisarvoisen elämän edellytykset
 - taso vähemmän kuin PL 19.2 §:n mukainen perusturva
 - perustoimeentulotuen taso ei ole (täsmälleen sama kuin) PL 19.1 §:n vähimmäistaso
 - mahdollista toteuttaa luontoisetuksina lyhytaikaisesti

¹¹⁶ Gaygusuz v. Itävalta, no. 17371/90, 16.9.1996, kohdat 39–42 ja 50–52.

¹¹⁷ Esimerkiksi TTL 2 luvun 2 §:ssä säädetään, että ”[h]enkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella”. Kolmansista maista, eli EU:n ulkopuolisista maista, tulleilla kausityöntekijöillä ei ole oikeutta työttömyysturvalaissa säädettyihin etuuksiin (TTL 1 luku 8 a §). Samaten sellaisella henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen eikä asu Suomessa, on oikeus työttömyyspäivärahaan ollessaan työttömänä työnhakijana vain, jos hän on ollut Suomessa töissä vähintään kuusi kuukautta yhdenjaksoisen oleskelunsa aikana, ja hän oleskelee edelleen Suomessa. Lisäksi edellytyksenä on, että häneen ei sovelleta sosiaaliturva-asetusta, perusasetusta tai pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta. (TTL 1 luku 8 a §.)

- Ehdollisuus ja sanktiot
 - välttämätöntä toimeentuloa turvaavien etuuksien saamiseksi on sallittua asettaa ehtoja/vastasuorituksia
 - eri väestöryhmille on sallittua asettaa erilaisia ehtoja, jos sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy (esim. nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen, maahanmuuttajien integrointi)
 - etuuksia on mahdollista alentaa määrääjäksi määrätyissä laiminlyöntitilanteissa
 - etuuksien alentaminen ei saa olla kohtuutonta tai ihmisarvoisen elämän edellytyksiä vaarantavaa

Uudistetun **Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan** asettamat vaatimukset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Henkilöllinen soveltamisala
 - omat kansalaiset ja muiden sopimusvaltioiden kansalaiset (laillinen oleskelu, tasapuolisuus)
 - kiireellinen hätäavustus turvattava kaikille (oleskelun laillisuudesta riippumatta)
- Oikeuden luonne
 - oikeus on turvattava subjektiivisena oikeutena lailla, muutoksenhakumahdollisuus
 - tarveharkintainen
 - ei asumisaikavaatimusta, ei aikarajoja
- Turvan taso ja muoto
 - tuen taso ei saa olla selvästi alle pienituloisuusrajan (50 % ekvivalentista mediaanitulosta)
 - rahaetuus tai luontoisetuus (jonkinlainen rahaetuus tulee olla)
- Vastikkeellisuus/ehdollisuus
 - kohtuulliset ja tarkoituksenmukaiset vastasuoritukset mahdollisia

YK:n **TSS-sopimuksen 11(1) artiklan** keskeiset elementit (oikeus tyydyttävään elintasoon):

- Henkilöllinen soveltamisala
 - ”jokaiselle”
- Oikeuden luonne
 - toimeksiantovaikutus/ohjelmallinen vaikutus, tulkintavaikutus
 - tavoitteena köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäiseminen
- Turvan taso ja muoto
 - tyydyttävä elintaso ”käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen”

2.3 Oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana

2.3.1 Oikeus perustoimeentulon turvaan perus- ja ihmisoikeutena

2.3.1.1 Perustuslain 19.2 §:n mukaisen oikeuden henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala

Perustuslain 19.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan tiettyjen sosiaalisten riskien, kuten työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen kohdatessa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännös ilmentää ajatusta, että hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta henkilön asemasta työmarkkinoilla, perhesuhteista, sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista seikoista.¹¹⁸ Säännöksessä asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan säännöksessä mainituissa elämän riskitilanteissa, joissa yksilön omat mahdollisuudet hankkia toimeentulonsa on vaarantunut.¹¹⁹ PL 19.2 §:ssä tarkoitetusta turvasta säädetään muun muassa työttömyysturvallaissa, sairausvakuutuslaissa (sairaus ja lapsen syntymä) ja eläkelainsäädännössä.

Oikeus perustoimeentulon turvaan kuuluu perustuslain 19.2 §:n nojalla ”jokaiselle”. Säännöksen termillä ”jokainen” viitataan kaikkiin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin. Perustus oikeusjärjestelmästä ei kuitenkaan seuraa yleistä estettä säätää Suomessa työs-kentelyä tai asumista koskevia vaatimuksia perustuslain 19.2 §:n kattamien etuuksien saamisen edellytykseksi tai määräytymisen perusteeksi. Perusoikeusuudistuksen säätämiseen vuonna 1995 johtaneessa hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp ehdotettiin tätä koskevaa nimenomaista lakivarausta.¹²⁰ Perusteena ehdotetulle säännökselle oli se, että perustuslain 19.2–4 §:n oikeudet olivat hallituksen käsityksen mukaan sellaisia, ”ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville”.¹²¹ Perustuslakivaliokunta kuitenkin poisti hallituksen ehdottaman lakivarauksen tarpeettomana, sillä se sisälsi valiokunnan käsityksen mukaan ”juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset”.¹²² Tarvetta erilliselle lakivaraukselle ei siten nähty olevan.

118 HE 309/1993 vp, s. 70.

119 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

120 HE 309/1993 vp, s. 84.

121 HE 309/1993 vp, s. 72.

122 PeVM 25/1994 vp.

Perustuslain 19.2 §:n mukaisten perusturvaetuuksien saaminen ja/tai niiden suuruus on siis mahdollista porrastaa Suomessa asumisen tai työskentelyn keston perusteella.¹²³ Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena asettaa etuuden saamisen edellytykseksi vaatimuksen, että henkilön katsotaan ”kokonaisarvion perusteella muuttavan Suomeen asumaan vakinaisesti.”¹²⁴ Esimerkiksi työttömyysetuuksien pääsääntöiseksi saamisehdoksi on työttömyysturvalain 1 luvun 8 a §:n 1 momentissa säädetty Suomessa asuminen. Se, mitä Suomessa asumisella ja työskentelyllä tarkoitetaan toimeentuloturvajärjestelmän yhteydessä, määritellään tarkemmin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa (16/2019).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Suomessa asumista määrittelevillä säännöksillä on keskeinen merkitys monien sosiaaliturvaetuuksien saamisedellytysten kannalta. Jos asumista koskeva sääntely sulkee tietyt ryhmän sosiaaliturvan ulkopuolelle, on sääntelyn perustelut arvioitava tarkasti, eikä poissuljentaa saa tehdä ilman hyväksyttävää syytä.¹²⁵ Esimerkiksi aiemmin vanhempainpäivärahan saamisedellytyksenä oli muun muassa se, että henkilö oli ollut vakuutettuna Suomen sosiaaliturvan piirissä vähintään 180 päivää ennen laskettua synnytysaikaa (SVL 9 luku 1 §), mutta tästä edellytyksestä luovuttiin perhevapaauudistuksen yhteydessä¹²⁶.

Jonkin henkilöryhmän rajaamiselle toimeentuloturvaetuuksien henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle on siis oltava hyväksyttävä perustelu. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että koska Suomeen tulevien opiskelijoiden sulkeminen ryhmänä sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle ei ollut ”esitetty mitään hyväksyttävää perustetta”, ei ehdotettu sääntely ollut valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista. Valiokunnan mukaan hyväksyttävänä perusteena opiskelijoiden poissulkemiselle olisi voitu pitää esimerkiksi sitä, että ”ehdotus vastaa eurooppalaista sääntelyä ja rakentuu siten tavallaan vastavuoroisuuden varaan”, mutta tällaista ei siis ollut hallituksen esityksessä esitetty. Valiokunta piti hyväksyttävän perusteen osoittamista rajoitukselle edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.¹²⁷ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta totesi mietinnössään, että Suomeen tulevia opiskelijoita koskeva ehdotettu sääntely noudatti lähtökohdiltaan EU-oikeudellista sääntelyä ja siksi sille oli katsottava olevan hyväksyttävä peruste. Suomeen tulevat opiskelijat olivat joka tapauksessa sosiaali- ja terveyspalveluiden piirissä, jos heillä katsottiin olevan kotikunta Suomessa.¹²⁸

123 HE 309/1993 vp, s. 72.

124 PeVL 22/2004 vp, s. 2.

125 PeVL 22/2004 vp, s. 2; PeVL 39/2018 vp, s. 2.

126 HE 129/2021 vp, s. 60, 121. Lakimuutos tuli voimaan 1.8.2022.

127 PeVL 22/2004 vp, s. 2.

128 StVM 17/2004 vp, s. 3.

Perustuslain 19.2 §:ssä mainitut työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys on perinteisesti ymmärretty tilanteiksi, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat heikentyneet. Tältä osin perustuslain sääntely vastaa Suomea sitovia sosiaalisia ihmisoikeussopimuksia, jotka niin ikään kattavat perinteiset riskitilanteet. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin perus- ja ihmisoikeuksien suoja ulottuu uudentyypisiin sosiaalisiin riskeihin, joihin kuuluu esimerkiksi epätyypillisiin työsuhteisiin liittyvä työssäkäyvien köyhyys, alustataloudesta johtuvat ongelmat ja muut vastaavat työmarkkinoiden murroksien aiheuttamat ilmiöt. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta (SopS 6/1976, TSS-sopimus) valvova taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) on kiinnittänyt huomiota epätyypilliseen työhön liittyviin ongelmiin ja kannustanut sopimusvaltioita ulottamaan riittävä sosiaaliturva myös esimerkiksi osa-aikaiseen ja kotona tehtävään työhön.¹²⁹ Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002, uESP) toteutumista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ESOK) on puolestaan todennut, että peruskirjan 12 artiklan 3 kohtaan sisältyvään veloitteeseen kehittää sosiaaliturvaa kuuluu myös uusien sosiaalisten riskien kattaminen.¹³⁰

Tässä luvussa käsitellään oikeutta perustoimeentuloturvaan yhden riskin, työttömyyden, kontekstissa. Muut perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitetut tilanteet rajautuvat tarkastelun ulkopuolelle. Perustuslain 19.2 § suojaa ansiosidonnaista turvaa vain siltä osin, kun sen taso ei ylitä perusturvan tasoa.¹³¹ Perusturvan tason ylittävältä osalta ansiosidonnaisia etuuksia suojataan omaisuuden suoja koskevan perustuslain 15 §:n nojalla. Myös ansioturvaan ja omaisuuden suojaan liittyvät kysymykset rajataan kuitenkin tämän alaluvun tarkastelun ulkopuolelle. Työttömyysturva liittyy perustuslain 18 §:n sääntelyyn oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Perustuslain 18.1 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Myös tämä perustuslain 18 §:n sääntelykokonaisuus rajataan käsillä olevan tarkastelun ulkopuolelle.

2.3.1.2 Oikeus sosiaaliturvaan TSS-sopimuksessa ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa

Perustuslain 19.2 §:n sääntelyllä on kiinteä yhteys YK:n TSS-sopimukseen. TSS-sopimuksen 9 artikla velvoittaa sopimukseen liittyneet valtiot tunnustamaan jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. Artiklassa ei määritellä, millaisissa

129 CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19, kohta 33.

130 ECSR Digest 2022, s. 122.

131 Esim. PeVL 25/2013 vp, s. 2.

elämäntilanteissa sosiaaliturva tulee taata. YK:n TSS-komitea on kuitenkin täsmentänyt artiklaa koskevassa yleiskommentissaan, että siinä tarkoitettu turva tulee ulottaa ainakin tilanteisiin, joissa henkilö ei voi ansaita riittävää toimeentuloa työllään sairauden, vamman, äitiyden, työtapaturman, työttömyyden, korkean iän tai perheenjäsenen kuoleman vuoksi. Näiden syyperusteisten etuuksien lisäksi sopimusmääräyksen on katsottu kattavan terveyspalveluihin pääsyn ja perhe-etuudet.¹³²

Komitean mukaan valtioilla on TSS-sopimuksen 9 artiklan perusteella velvollisuus turvata ilman minkäänlaista syrjintää sosiaaliturvan saatavuus, kattavuus, riittävyys ja saavutettavuus.¹³³ Sosiaaliturva voidaan järjestää rahaetuuksina tai luontoisetuuksina. Etuuksien tulee olla tasoltaan ja kestoaltaan riittäviä varmistaakseen, että TSS-sopimuksen turvaama oikeus perhe-elämän suojaan (art. 10), riittävään elintasoon (art. 11) ja riittäviin terveyspalveluihin (art. 12) toteutuvat. Myös ihmisarvon kunnioittamisesta ja velvoitteesta kohdella ihmisiä yhdenvertaisesti seuraa suojan tasoon kohdistuvia vaatimuksia.

Sopimusvaltioilla on velvollisuus pyrkiä toteuttamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet, mukaan lukien oikeus sosiaaliturvaan, asteittain kokonaisuudessaan (art. 2). Valtioiden tulee seurata sosiaaliturvan riittävyttä systemaattisesti ja toimenpiteet, jotka heikentävät oikeutta sosiaaliturvaan, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Jos etuuksia kuitenkin heikennetään, sopimusvaltion tulee pystyä oikeuttamaan heikennykset valtion käytettävissä olevien voimavarojen valossa ja muut TSS-sopimuksessa turvatut oikeudet huomioiden. Lisäksi valtion tulee osoittaa, että kaikki muut mahdolliset vaihtoehdot on punnittu huolellisesti ennen heikennyksiin päättymistä.¹³⁴

Oikeus sosiaaliturvaan tunnustetaan myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa. Artikla velvoittaa sopimuspuolet luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja ylläpitämään sitä varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliturvaan voidaan käyttää tehokkaalla tavalla (1 kohta). Lisäksi valtioiden tulee varmistaa järjestelmän tyydyttävä taso, joksi artiklassa määritellään Euroopan sosiaaliturvakoodin (1964, ETS No. 48) ratifioimisen

132 CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19, s. 5–7.

133 Ibid., s. 5–8.

134 Ibid., s. 7 ja 13.

edellyttämä taso¹³⁵ (2 kohta) ja pyrkiä asteittain nostamaan turvan tasoa (3 kohta). Artikla myös velvoittaa valtiot varmistamaan kahden- ja monenvälisin sopimusjärjestelyin muiden sopimusvaltioiden kansalaisten tasavertainen kohtelu sosiaaliturvaoikeuksien osalta sekä vakuutus- ja työskentelykausien kertyminen ihmisten liikkua valtiosta toiseen (kohta 4).

Peruskirja perustuu vastavuoroisuuden periaatteelle siten, että valtiot ovat velvollisia turvaamaan sopimuksen 1–17 artikloissa tunnustetut oikeudet ilman syrjintää alueellaan pysyväisluonteisesti asuville ja luvallisesti työskenteleville muiden sopimusvaltioiden kansalaisille, mutta ei muille ulkomaalaisille.¹³⁶ Lisäksi peruskirjan 12 artiklan 4 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään toimiin esimerkiksi tekemällä sopimuksia sen varmistamiseksi, että muiden sopimuspuolten kansalaisia kohdellaan tasavertaisesti sopimuspuolten omien kansalaisten kanssa sosiaaliturvaoikeuksien osalta, mukaan luettuna sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuvien oikeuksien säilyminen, ja varmistukseen sosiaaliturvaoikeuksien myöntämisen, säilyttämisen ja jatkamisen esimerkiksi laskeamalla yhteen kunkin sopimuspuolen lainsäädännön mukaisesti täytetyt vakuutus- tai työskentelykaudet.¹³⁷

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla kattaa sekä työtulosta riippumattoman universaalien että ansiosidonnaisen turvan. Lisäksi se kattaa sekä yleiset järjestelmät että ammatilliset järjestelmät ja sisältää maksuihin perustuvat, maksuihin perustumattomat ja yhdistetyt korvaukset, joilla on yhteys artiklassa mainittuihin sosiaalisiin riskeihin. Sosiaaliturvajärjestelmien tulee olla kollektiivisesti rahoitettuja siten, että työnantajat, työntekijät ja/tai valtio osallistuvat niiden rahoittamiseen. Jos järjestelmä kustannetaan verovaroin, sen tulee olla syrjimätön.¹³⁸

Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ero *sosiaaliturvaetuuksien* (art. 12) ja *sosiaaliavustuksen* (art. 13) välillä määrityt etuuden tason, tarkoituksen ja saantiedellytysten mukaisesti. Sopimuksen 12 artiklan kattamat sosiaaliturvaetuudet ovat riskiperusteisia. Kuten YK:n TSS-sopimus, myös peruskirja kattaa perinteiset riskit. Artiklan tarkoittamia etuuksia ovat

135 Euroopan sosiaaliturvakoodi on Euroopan neuvostossa laadittu sopimus, jonka tarkoituksena on kannustaa sopimusvaltioita kehittämään sosiaaliturvajärjestelmiään kohti mahdollisimman korkeaa sosiaaliturvan tasoa. Koodissa asetetaan erilaisia sosiaaliturvan kattavuutta ja tasoa määrittäviä standardeja. Koodi kattaa muun muassa sairaus- ja työttömyysetuudet, eläkkeet ja perhe-etuudet. Ks. tarkemmin: Nickless, Jason, *European Code of Social Security. Short Guide*. Council of Europe Publishing. 2002, s. 63–68. Suomi ei ole ratifoinut Euroopan sosiaaliturvakoodia.

136 *European Social Charter, Appendix, Turin, 18.X.1961*. European Treaty Series No. 35.

137 Ks. myös PeVL 48/2006 vp.

138 *ECSR Digest 2022*, s. 120.

sairaanhoidon, etuudet sairaustapauksissa, työttömyyden, työtapaturman ja vanhuuden varalta sekä perhe- ja äitiysetuudet.¹³⁹ Etuuksien tarkoituksena ei pääsääntöisesti ole korvata toteutuneen riskin aiheuttamia kuluja, vaan riskin toteutumisen vuoksi menetettyä ansiotuloa.¹⁴⁰ Sosiaalisen peruskirjan 13 artiklassa tarkoitettu sosiaaliavustus on puolestaan viimesijainen etuus, joka tulee myöntää jokaiselle, ”jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista”. Peruskirjan 12 artiklassa tarkoitettun turvan tason tulee olla korkeampi kuin 13 artiklassa siten, että sosiaaliturva ei typisty sosiaaliavustukseksi. Kuten luvussa 2.2.3 on tarkemmin kuvattu, sopimuksen 13 artiklassa tunnustettua oikeutta turvataan Suomen järjestelmässä pääasiallisesti toimeentulotuella, kun taas 12 artiklassa tunnustettua oikeutta muun muassa eläketurvalla, työttömyysturvalla, perhe-etuuksilla ja sairausvakuutusetuuksilla. Peruskirjaa valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että työmarkkinatuki on peruskirjan 13 artiklan piiriin kuuluva etuus,¹⁴¹ vaikka kansallisessa järjestelmässämme sitä arvioidaan perustuslain 19.2 §:n perusteella.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on edellyttänyt, että kun etuuksien tarkoituksena on menetetyn ansiotulon turvaaminen, etuuksien tason tulisi olla kohtuullisessa suhteessa (*in reasonable proportion*) aiempaan tulotasoon nähden, eikä se saa jäädä pienituloisuusrajan alapuolelle. Komitea on määritellyt pienituloisuusrajaksi 50 % väestön ekvivalentista mediaanitulosta. Jos etuuden suuruus on yli 40 % mutta alle 50 % mediaanitulosta, voidaan tuen tason riittävyttä arvioitaessa ottaa huomioon myös täydentäviä etuuksia. Jos taas etuuden suuruus on vähemmän kuin 40 % mediaanitulosta, ei täydentäviä etuuksia oteta huomioon, sillä tuen tason katsotaan jäävän joka tapauksessa liian alhaiseksi (*manifestly inadequate*).¹⁴²

Vaikka sopimusvaltioilla on velvollisuus pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvan tasoa, eivät sosiaaliturvajärjestelmään tehtävät heikennykset ole automaattisesti sopimuksen vastaisia. Komitea on linjannut, että arvioitaessa heikennysten hyväksyttävyyttä, huomioon otetaan muutosten luonne (soveltamisala, myöntämisehdot, etuuksien taso jne.) ja vaikutukset sekä uudistuksen syyt ja sen taustalla olevat yhteiskunnalliset ja taloudelliset seikat. Lisäksi merkitystä annetaan muutosten laajuudelle ja etenkin sille, mihin väestöryhmiin uudistus kohdistuu, kuinka laajaan joukkoon se vaikuttaa ja mikä etuuksien

139 ECSR Digest 2022, s. 120.

140 ECSR Digest 2022, s. 120. Ks. myös ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016, kohta 27.

141 ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014.

142 ECSR Digest 2022, s. 120–121. Ks. myös ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014.

taso oli ennen uudistusta ja mikä sen jälkeen. Arvioitavaksi tulee myös uudistuksen välttämättömyys sekä se, onko niille väestöryhmille, joiden asemaa uudistus heikentää, tarjolla sosiaaliavustusta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että etuuksiin kohdistuvat heikennykset voivat olla peruskirjan mukaisia esimerkiksi, jos ne ovat tarpeellisia sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämiseksi. Muutokset eivät kuitenkaan tällöinkään saa heikentää yhteiskunnan jäsenten tehokasta suojelua sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan, eivätkä heikennykset saa olla niin pitkälle meneviä, että ne muuttaisivat sosiaaliturvajärjestelmän luonteen vähimmäisturvajärjestelmäksi.¹⁴³

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan lisäksi myös peruskirjan 8 artikla on merkityksellinen sosiaaliturvan kannalta. Kyseinen artikla velvoittaa sopimusvaltiot järjestämään työssäkäyville naisille palkallisen loman, riittävien sosiaaliturvaetuuksien tai julkisista varoista maksettavien etuuksien avulla ennen ja jälkeen synnytyksen yhteensä vähintään 14 viikon vapaan. Vapaa tulee taata lailla kaikille työntekijäryhmille ja vapaan ajalta maksetun korvauksen tulee olla suuruudeltaan riittävä, vähintään 70 % vapaata edeltävästä palkasta.¹⁴⁴

2.3.2 Oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella

2.3.2.1 Työttömyysturvan kattavuus

Perustoimeentulon turvaa ei ole säädetty perustuslain 19.2 §:ssä perustuslain tasoiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi, mutta perustuslaki edellyttää, että subjektiivinen oikeus toimeentuloturvaetuuksiin säännöksessä lueteltujen sosiaalisten riskien varalta taataan tavallisella lailla.¹⁴⁵ Tässä suhteessa sääntely siis eroaa perustuslain 19 §:n 1 momentista, joka tunnustaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon subjektiivisena oikeutena perustuslain tasolla.

Nykyjärjestelmässämme perustuslain 19.2 §:n perustuvia veloitteita toteutetaan työttömyyden osalta ensisijaisesti työttömyyspäivärahan peruspäivärahalla ja sitä suuruudeltaan vastaavalla ansiopäivärahan perusosalla sekä työmarkkinatuella.¹⁴⁶ Perustuslaki ei

143 ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016, kohta 27.

144 ECSR Digest 2022, s. 102.

145 HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 48/2006 vp, s. 2.

146 Esim. PeVL 16/1996 vp, s. 1; PeVL 17/1996 vp, s. 1; PeVL 46/2002 vp.

kuitenkaan suojaa nykylaisäädäntöön sisältyviä etuusjärjestelmiä sellaisenaan, vaan lainsäätäjällä on laaja harkintavalta etuuksien luomisessa ja kehittämisessä, kunhan kaikki perustuslain 19.2 §:ssä mainitut sosiaaliset riskit katetaan.¹⁴⁷

Sen lisäksi, että järjestelmien tulee ulottua kaikkiin perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettuihin elämäntilanteisiin, tulee niiden olla kattavia myös etuuksien henkilöllisen soveltamisalan suhteen siten, että väliinpuotoamistilanteita ei pääse syntymään. Väliinpuotoamistilanteet tulee estää ensisijaisesti kattavalla lainsäädännöllä ja viime kädessä perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla.¹⁴⁸ Olennaista tällöin on se, miten eri etuuksien saamisen edellytykset määritellään ja miten tätä sääntelyä sovelletaan käytännössä.

Esimerkin väliinpuotoamistilanteen muodostumisesta tarjoaa hallituksen ehdottama (HE 3/2005 vp) sääntely laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista. Lakiehdotuksen mukaan kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä odotusajalta sekä kuntoutusjaksojen väliin jäävältä ajalta olisi voitu maksaa kuntoutusrahaa harkinnanvaraisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi rahaetuuden harkinnanvaraisuuden sisältävän riskin perustuslainvastaisen väliinpuotoajatilanteen syntymisestä. Jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, oli ehdotettua säännöstä muutettava perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisten väliinpuotoamistilanteiden estämiseksi siten, että kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan, jos hän ei saa kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina toimeentuloaan esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä.¹⁴⁹

Perustuslakivaliokunta tunnisti väliinpuotoamistilanteen riskin myös tarkastellessaan työttömyysturvalain henkilöllistä soveltamisalaa. Työttömyysturvalain mukaan työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalaki ei kuitenkaan sisällä työkyvyttömyyden määritelmää, vaan lain 3 luvun 3.1 §:n mukaan työkyvyttömänä on pidettävä henkilöä, joka on työkyvytön joko sairausvakuutuslain tai eläkelakien mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan tunnistama väliinpuotoamisen vaara liittyi tilanteeseen, jossa muiden lakien nojalla työkyvyttömäksi todettu henkilö olisi jäänyt niissä tarkoitettujen etuuksien ulkopuolelle siitä syystä, että hän ei olisi täyttänyt kyseisten etuuksien saamiselle edellytyksiä – hän olisi esimerkiksi saanut sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa jo 300 päivän enimmäisajan – mutta toisaalta työkyvyttömänä hän ei olisi päässyt työttömyysetuuden piiriin. Valiokunta päätyi kuitenkin toteamaan, että arvioitavana olleessa lakiehdotuksessa väliinpuotoamistilanteen syntyminen oli estetty kelvollisella tavalla, sillä henkilö, joka oli saanut sairauspäivärahaa enimmäismäärän, mutta jonka työkyvyttömyys

147 PeVL 60/2002 vp, s. 4.

148 PeVL 46/2002 vp, s. 2.

149 PeVL 13/2005 vp.

edelleen jatkui, oli oikeutettu työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa oli vireillä tai hylätty. Työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen siis ehkäisi väliinpuutoamistilanteen syntymisen. Valiokunta tosin jatkoi, että "[t]oinen asia on, onko tällaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaista järjestää perustoimeentulon turva työttömyysetuuden vai sairauspäivärahan avulla."¹⁵⁰ Viime kädessä olennaista on siis se, että PL 19.2 §:ssä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa yksilön oikeus perustoimeentuloon on turvattu, ei niinkään se, minkä perustoimeentuloa turvaavan järjestelmän kautta jonkin pykälässä tarkoitettun sosiaalisen riskin kohdanneen henkilön toimeentulo järjestetään.¹⁵¹

Myös **Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea** on ottanut kantaa sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa tarkoitetun sosiaaliturvan kattavuuteen. Sen mukaan sosiaaliturvan kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien tulee turvata oikeus sosiaaliturvaan kattavasti ja tehokkaasti kaikissa 12 artiklassa tarkoitetuissa riskitilanteissa, eli sisältää sairaanhoidon lisäksi kattavat etuudet sairauden, työttömyyden, työtapaturman ja vanhuuden varalta sekä perhe- ja äitiysetuudet. Komitean mukaan oikeus sosiaaliturvaan tulee taata työntekijöille ja itsenäisille ammattinharjoittajille sekä heidän perheenjäsenilleen. Sairausvakuutuksen ja perhe-etuuksien tulee kattaa merkittävä osuus sopimusvaltion väestöstä. Menetettyjä työansioita korvaavien etuuksien, kuten työttömyysetuuksien, tulee puolestaan kattaa merkittävä osuus taloudellisesti aktiivisesta väestöstä.¹⁵²

YK:n TSS-komitea on niin ikään täsmentänyt TSS-sopimuksen 9 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan, että siinä tarkoitettu turva tulee ulottaa ainakin tilanteisiin, joissa henkilö ei voi ansaita riittävää toimeentuloa työllään sairauden, vamman, äitiyden, työtapaturman, työttömyyden, korkean ikän tai perheenjäsenen kuoleman vuoksi. Näiden etuuksien lisäksi sopimusmääräyksen on katsottu kattavan myös terveystalouteen pääsyn ja perhe-etuudet. TSS-komitean mukaan valtioilla on TSS-sopimuksen 9 artiklan perusteella velvollisuus turvata sosiaaliturvan saatavuus, kattavuus, riittävyys ja saavutettavuus kaikissa näissä tilanteissa ilman minkäänlaista syrjintää.¹⁵³

150 PeVL 46/2002 vp, s. 2–3.

151 Ks. myös PeVL 55/2016 vp. Valiokunta ei nähnyt ongelmaa siinä, että maahanmuuttajien toimeentulo olisi kotoutumissuunnitelman toimeenpanon ajan turvattu työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea.

152 ECSR Digest 2022, s. 120.

153 CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19, s. 5–8.

2.3.2.2 Työttömyysturvan vastikkeellisuus ja vastasuoritusten laiminlyönnin seuraukset

Se, että oikeus perustoimeentuloon tulee turvata laissa subjektiivisena oikeutena, ei estä asettamasta ehtoja etuuden saamiselle, kunhan ne täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Etuudelle asetettavat ehdot voivat olla tuensaajalta vastasuorituksia edellyttäviä.¹⁵⁴

Työttömyysturvan kohdalla perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä esimerkiksi ehtoja, jotka liittyvät siihen, että henkilö itse aktiivisesti myötävaikuttaa työllistymiseensä ja työkykynsä ylläpitämiseen. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi velvoite hakea työtä tai opiskelupaikkaa taikka osallistua aktivointi- tai työllistymissuunnitelman laatimiseen, kuntouttavaan työtoimintaan, työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai kotoutumista edistävään palveluun.¹⁵⁵ Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, muutettu lailla 1379/2021) 3 luvussa säädetään työttömän tai työttömyysuhan alaisen henkilön velvollisuudesta eräin poikkeuksin hakea neljää työmahdollisuutta kuukauden aikana.¹⁵⁶

Etuuden saamiseksi asetettujen ehtojen hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä, että ne ovat sopusoinnussa perustuslain 18 §:n ja muiden perusoikeuksien kanssa.¹⁵⁷ Perustuslain 18 §:n 1 momentissa tunnustetaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja toisaalta julkisen vallan velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämisen katsotaan edellyttävän, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, mihin puolestaan liittyy myös vaatimus, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.¹⁵⁸ Tämän tavoitteen toteuttaminen edellyttää sitä, että julkinen valta järjestää erilaisia koulutus-, kuntoutus-, ohjaus-, työvälitys- ja muita vastaavia palveluja ja se mahdollistaa etuudensaajan velvoittamisen osallistumaan niihin tai muutoin edistämään työllistymistään.

154 PeVM 25/1994 vp, PeVL 55/2016, PeVL 44/2021 vp.

155 Ks. esim. PeVL 44/2000 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 35/2012 vp, PeVL 44/2021 vp.

156 PeVL 44/2021 vp.

157 Esim. PeVL 17/1995 vp, s. 2–3; PeVL 16/1996 vp, s. 2; PeVL 17/1996 vp, s. 2; PeVL 34/1996 vp, s. 1–2; PeVL 25/1997 vp, s. 3; PeVL 44/2000 vp, s. 3; PeVL 43/2001 vp, s. 2–3; PeVL 54/2016 vp.

158 PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 44/2021 vp.

2.3.2.2.1 Velvollisuus ottaa vastaan tarjolla oleva työ

Arvioitaessa, voidaanko etuudensaajalle katsoa syntyvän velvollisuus ottaa vastaan tietty työ, hänen työkykynsä sopivuutta kyseiseen tehtävään tulee tarkastella laaja-alaisesti. Henkilön koulutuksen, osaamisen ja ominaisuuksien lisäksi merkitystä tulee antaa perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja vakaumuksen vapauteen pohjautuville henkilökohtaisille sopimattomuuskäsityksille ja yleisemmille moraalikäsitteille. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen ei olisi mahdollista, että tällaisiin syihin palautuvaan työstä kieltäytymiseen kytkeytyy työttömyysetuuden menettäminen.¹⁵⁹ Esimerkiksi vakuutusosoikeus on katsonut, että siviilipalveluksen suorittaneella työttömällä työnhakijalla oli henkilökohtaiseen vakaumuksen liittyvä pätevä syy kieltäytyä työtarjouksesta työskennellä puolustusvoimille, eikä tältä olisi tullut evätä työmarkkinatukea kieltäytymisen perusteella.¹⁶⁰

Myös perustuslain 9.1 §:ssä turvalla oikeudella valita asuinpaikkansa on merkitystä arvioidaessa etuudensaajan velvollisuutta ottaa vastaan tietty tarjolla oleva työ. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että työn vastaanottovelvollisuuden soveltaminen koko työssäkäyntialueen laajuudella saattoi ilman tapauskohtaista harkintaa johtaa asuinpaikan valintaa koskevan perustuslain 9.1 §:n vastaiseen tilanteeseen esimerkiksi, jos työpäivästä voi työmatkoineen muodostua kohtuuttoman pitkä siksi, että julkinen liikenne on järjestetty heikosti.¹⁶¹ Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn työttömyysturvalain 2 a luvun 7 §:n mukaan etuudensaajalta voidaan kuitenkin edellyttää, että hän ottaa vastaan tarjolla olevan työn, jos päivittäisen työmatkan kesto olisi kokoaikatyössä keskimäärin enintään kolme tuntia ja osa-aikatyössä kaksi tuntia. Keskimäärin kolmen tunnin päivittäistä työmatkaa ei siis voitane pitää kohtuuttomana – vaikka lausunnossaan valiokunta ei ottanut nimenomaisesti kantaa tähän seikkaan.

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmallisena myöskään työttömyysturvalain (1290/2002) sääntelyä (2 a luku, 8 §), jolla työtön työnhakija velvoitetaan kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä hakemaan ja ottamaan vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa tai työkokemuksensa perustuvaa

159 PeVL 46/2002 vp s. 3–4.

160 VakO 24.8.2000/4286:99.

161 PeVL 46/2002 vp, s. 4.

ammattitaitoaan tai josta maksettava palkka on työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen pienempi kuin hänelle maksettu työttömyysetuus.¹⁶² Lainsäätäjällä onkin varsin laaja harkintamarginaali työttömyysetuuksien ehtoja määriteltäessä.

Myös **Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea** on linjannut, että työttömän henkilön tulee voida kieltäytyä hänelle tarjotusta tehtävästä tai koulutuksesta työttömyysetuutaan menettämättä kohtuullisen ajan etuuskauden alussa, jos tarjottu työ tai koulutus ei vastaa hänen aiempaa osaamistaan. Tämän ajanjakson jälkeen kieltäytyminen tarjotusta toimenpiteestä voi johtaa etuuden menetykseen edellyttäen kuitenkin, että tämä ei loukkaa sosiaalisen peruskirjan 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeutta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa. Työttömyysetuutta tulee voida saada kohtuullisen ajan (*reasonable duration*).¹⁶³

2.3.2.2.2 Sanktio vastasuorituksen laiminlyönnistä

Perustuslain valossa on hyväksyttävää, että etuuden ehdoksi asetettujen veloitteiden laiminlyönnistä voi seurata sanktiona korvauksettomia kausia tai etuuden alentaminen. Työttömyysturvaetus on toisin sanoen mahdollista evätä tai sitä voidaan alentaa sanktioluonteisesti, jos tuensaaja laiminlyö häneltä edellytetyn vastasuorituksen. Jotta sanktio olisi perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä, tulee etuuden epäämisen tai heikentämisen olla asiallisesti ja vaikutuksiltaan oikeassa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymistä edistäviä toimia henkilölle on ollut tarjolla ja mitä hänen syykseen voidaan lukea.¹⁶⁴

Niin kutsuttua aktiivimallia arvioidessaan perustuslakivaliokunta korosti, että jos työttömällä ei ole esimerkiksi erilaisista yksilöllisistä syistä tai alueella tarjolla olevien työpaikkojen määrästä ja laadusta johtuen yrityksistään huolimatta mahdollisuutta täyttää lain tarkoittamaa aktiivisuusvaatimusta, ei sanktion asettamista voida pitää perustuslain kannalta ongelmattomana.¹⁶⁵ Arvioitavana olleen lakiehdotuksen mukaan aktiivisuusvaatimuksen täytti esimerkiksi se, että henkilö oli 65 päivän aikana työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloeseen. Jo hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todettiin, että työnhakijan mahdollisuuksiin täyttää tämä vaatimus vaikutti se, onko paikkakunnalla tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle

162 PeVL 54/2016 vp. Ennen lainmuutosta (L 29.12.2016/1451) työttömällä työnhakijalla oli pätevä syy kieltäytyä kokoaikatyöstä, jos työstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jäi pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus.

163 ECSR Digest 2022, s. 121.

164 Esim. PeVL 43/2001 vp; PeVL 46/2002 vp, s. 2; PeVL 2/2012 vp; PeVL 54/2016 vp.

165 PeVL 45/2017 vp.

soveltuvia työpaikkoja ja että paikkakuntien välillä on tässä suhteessa eroja.¹⁶⁶ Perustuslakivaliokunnan esittämän kritiikin johdosta sääntelyä muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana siten, että aktiivisuuden osoittamisen tapoja monipuolistettiin. Aktiivimallissa työttömyyden alun omavastuu-aikaa lyhennettiin seitsemästä arkipäivästä tai sitä vastaavasta työttömästä ajasta viiteen arkipäivään tai sitä vastaavaan työttömään aikaan. Työllisyyttä pyrittiin lisäämään kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Lisäksi tavoitteena oli, että työttömyysetuuden saajat hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, jotta työttömyys ei pääsisi pitkittymään. Jos työttömyysetuuden saaja ei ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa tai työllistämistä tukevassa toiminnassa tai hän ei opiskellut riittävästi ajanjaksona, jolta hänelle oli maksettu työttömyyspäiväraha yhteensä 65 päivältä, maksettiin hänelle seuraavalta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna. Malli herätti voimakasta kritiikkiä, ja mallin velvoitteita ja etuuden määrän leikkuria koskevat säännökset kumottiinkin 1.1.2020 voimaan tulleella työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta annetulla lailla (1311/2019).

Vastasuorituksen laiminlyömisen vuoksi korvauksettomat ajanjaksot eivät saa olla niin pitkiä, että ne käytännössä tarkoittaisivat perustuslain 19.2 §:n mukaisen perustoimeentulon turvaamisveloitteen kiertämistä.¹⁶⁷ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jopa viiden kuukauden korvauksetonta ajanjaksoa mahdollisena sillä edellytyksellä, että viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus huolehtia siitä, että karenssijakson aikana on tosiasiallisesti saatavana työtä, koulutusta tai työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.¹⁶⁸ Sanktion ankaruutta arvioitaessa merkitystä annetaan työttömänä olevan henkilön oman menettelyn moitittavuudelle.¹⁶⁹ Jos etuuden epääminen johtuu henkilön omasta toiminnasta, kuten työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä, tulee asia arvioida uudelleen, jos asianomainen muuttaa käyttäytymistään ja toteuttaa häneltä edellytetyn vastasuorituksen.¹⁷⁰

Työttömyysturvalain (1290/2002) voimassa olevan 2 a luvun 10.1 §:n 2 kohdan mukaan työtön työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen *toistaiseksi*, mikäli hän 12 kuukauden ajanjaksolla laiminlyö lain 2 a luvun 9.1 §:n 1–12 kohdassa määritellyt työvoimapolitiittiset velvollisuutensa neljännen kerran tai useammin. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta, kun henkilö täyttää työssäolovelvoitteen eli olemalla yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa esimerkiksi työssäoloahtoon luettavassa työssä. Perustuslakivaliokunta

166 HE 124/2017 vp, s. 7.

167 Ks. esim. PeVL 46/2002 vp s. 4; PeVL 2/2012 vp; PeVL 54/2016 vp.

168 PeVL 50/2005 vp.

169 PeVL 54/2016 vp.

170 PeVL 46/2002 vp.

katsoi jo vanhan työttömyysturvalain (602/1984) voimassa ollessa, että mainitun kaltaiselle työttömyysetuusoikeuden menettämiselle toistaiseksi, eli määrittämättömän pituiseksi ajaksi, ei ollut perustuslain 19.2 §:stä johtuvaa valtiosääntöoikeudellista estettä.¹⁷¹

2.3.2.2.3 Karenssi-, omavastuu- ja odotusajat työttömyysturvassa

Sanktioluonteisen etuuden maksamisen keskeyttämisen lisäksi etuuksiin voidaan liittää erilaisia odotus- ja omavastuuaikoja, kunhan niille on hyväksyttävä peruste ja ne eivät ole niin pitkiä, että perustoimeentulon turva vaarantuu. Kynnys perustoimeentulon turvan vaarantumisen toteamiselle vaikuttaisi olevan verraten korkealla. Perustuslakivaliokunta ei nimittäin pitänyt perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jonka mukaan työmarkkinatuki saattoi erilaisten odotus-, omavastuu- ja karenssiaikojen johdosta tulla evätyksi kaikkiaan yli kahdeksaksi kuukaudeksi. Arvioinnissa annettiin merkitystä sille, että odotusaikojen taustalla oli yhtäältä pyrkimys kannustaa henkilöä hakeutumaan ammatilliseen koulutukseen ja toisaalta se, että henkilö oli ilman pätevää syytä eronnut työstään tai itse aiheuttanut työsuhteensa päättymisen. Valiokunta kuitenkin tunnisti, että odotusaika saattoi muodostua ongelmalliseksi varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa työstä kieltäytymisen syyt johtuivat esimerkiksi kohtuuttoman pitkistä työmatkoista tai perhesyistä.¹⁷²

2.3.2.3 Työttömyysturvan tarveharkintaisuus ja yksilöllinen luonne

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutun kannan mukaan perustuslain 19.2 §:n kattamien etuuksien myöntämiseen voi liittyä tarveharkintaa. Tarveharkinnan – tai pikemminkin tuloharkinnan – katsottiin voivan ulottua myös henkilön puolison ja muiden perheenjäsenten tuloihin.¹⁷³ Lausunnossaan PeVL 16/1996 vp perustuslakivaliokunta totesi, että perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien ei tarvitse ulottua henkilöihin, ”joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet.”¹⁷⁴ Alunperinkään kyse ei siis ollut niinkään henkilön menot ja tulot kokonaisvaltaisesti huomioon ottavasta tarveharkinnasta (vrt. toimeentulotuki) vaan pikemminkin hänen käytettävissään oleviin tuloihin kohdistuvasta tuloharkinnasta.

171 PeVL 25/1997 vp, s. 3.

172 PeVL 46/2002 vp, s. 4.

173 HE 309/1993 vp, s. 70. Ks. myös PeVL 16/1996 vp.

174 Näin myös HE 309/1993 vp, s. 70–71.

Aikaa myöten valiokunnan tulkintalinja on muuttunut perusoikeuksien suojan yksilöllistä luonnetta korostavaksi. Myöhemmässä lausuntokäytännössään valiokunta on nimitäin todennut, että perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi tarveharkinnan tulee lähtökohtaisesti kohdistua vain etuudensaajan omaan tilanteeseen eikä ulottua esimerkiksi hänen puolisonsa tuloihin.¹⁷⁵ Arvioidessaan sääntelyratkaisua, jossa työmarkkinatuen tarveharkinta ulotettiin etuudensaajan omien tulojen lisäksi hänen puolisonsa tuloihin, perustuslakivaliokunta totesi, ettei järjestely ollut vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain etuudensaajan omiin tuloihin, vaikka sääätämisyjärjestyskannanottoa valiokunta ei asiassa tehnyt.¹⁷⁶ Perustuslakivaliokunnan arviota mukaillen eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta edellytti miehinnössään, että pikaisesti ryhdytään toimenpiteisiin työmarkkinatuen puolison tuloihin ulottuvan tarveharkinnan poistamiseksi¹⁷⁷ ja eduskunta hyväksyi asiasta lausuman. Lain-säättäjä poisti myöhemmin¹⁷⁸ mahdollisuuden ottaa puolison tulot huomioon työmarkkinatuesta päätettäessä.

Poikkeuksen harkinnan yksilöllisestä luonteesta muodostaa se, että vanhempiensa kanssa samassa taloudessa asuvien kohdalla etuuden määrää on katsottu voitavan alentaa. Taus-talla on oletus, että vanhempien luona asuminen vaikuttaa etuudensaajan elinkustannuk-siin niitä alentavasti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että tuen määrän alentaminen tulee suhteuttaa henkilön todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhem-piinsa nähden eikä se saa tapahtua kaavamaisesti ja automaattisesti pelkästään samassa taloudessa asumisen perusteella. Valiokunta ei pitänyt perustuslain kannalta mahdollisena sitä, että vanhempiensa taloudessa asuvien työmarkkinatukea olisi leikattu automaat-tisesti siten, että heille olisi maksettu vain 60 % muutoin lasketusta määrästä.¹⁷⁹ Tämän johdosta työttömyysturvalakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan vanhempiensa talo-udessa asuvan työnhakijan työmarkkinatuen maksaminen vain osittaisena ei ole mah-dollista, jos vanhempien tulot jäävät alle laissa määritellyn tason tai jos etuudensaaja voi osoittaa luotettavalla tavalla, että vanhemmat eivät tosiasiansa tue häntä taloudellisesti (7 luku 9 §).

175 PeVL 46/2002 vp, s. 5.

176 PeVL 46/2002 vp.

177 StVM 43/2002 vp.

178 Ks. HE 115/2012 vp.

179 PeVL 46/2002 vp, s. 5.

2.3.2.4 Työttömyysturvan taso

Perustoimeentulon turvan tasoa ei ole määritelty täsmällisesti perustuslaissa eikä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Viitettä tason riittävyyden määrittelyyn tarjoo kuitenkin edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 46/2002 vp, joka koski lakiesitystä, jonka mukaan työmarkkinatukea olisi voitu maksaa vanhempiensa kanssa samassa taloudessa asuville henkilöille osittaisena siten, että sen määrä olisi ollut 60 % muutoin lasketusta määrästä. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen mukainen osittainen työmarkkinatuki oli alhaisempi kuin perustuslain 19.2 §:n tarkoittama laissa säädettävä perustoimeentulon taso. Tämän vuoksi tuen kaavamaista ja automaattista alentamista ei pidetty mahdollisena, vaan huomioon tulee ottaa kyseisen työnhakijan todellinen taloudellinen tilanne samassa taloudessa eläviin vanhempiinsa nähden¹⁸⁰ eli se, onko vanhemmilla taloudellisia mahdollisuuksia tukea etuudensaajaa ja tukevatko he häntä tosiasiaissa.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella on selvää, että perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettu perustoimeentulon turva merkitsee tasoltaan pidemmälle menevää turvaa kuin saman pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon eikä perustoimeentuloa turvaava järjestelmä voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.¹⁸¹ Perustoimeentulon turvan riittävyyttä arvioitaessa on annettava merkitystä sille, onko henkilöllä, jonka toimeentulomahdollisuudet ovat heikentyneet jonkin perustuslain 19.2 §:ssä mainitun seikan vuoksi, toimeentulon edellytyksiä, kun otetaan huomioon lakisäätteiset turvajärjestelmät ja hänen perhesuhteensa ja muu tilanteensa kokonaisuutena arvioiden.¹⁸²

Perustuslain 19.2 § ei turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellyttä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti.¹⁸³ Säännöksessä lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteeseen kuuluu se, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten resurssien mukaisesti¹⁸⁴ ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa julkisen vallan rahoittamien

180 PeVL 46/2002 vp.

181 Esim. HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 33/2004 vp, s. 2; PeVL 48/2006 vp, s. 2. Aivan poikkeukseton tämä lähtökohta ei kuitenkaan ole. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt perustoimeentuloa turvaavan lapseneläkkeen määrän jäämistä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista viimesijaista turvaa alemmalle tasolle aivan asianmukaisena, mutta toisaalta katsoi ongelmallisuutta lieventävän sen, että lapsi saa lapseneläkettä myös työeläkelainsäädännön perusteella, ja hänellä voi perhesuhteet ja muut seikat huomioon ottaen olla muutoinkin toimeentulon edellytykset (PeVL 48/2006 vp).

182 HE 309/1993 vp, s. 70–71.

183 ks. esim. PeVL 55/2016 vp, PeVL 11/2015 vp.

184 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

etuuksien tasoa.¹⁸⁵ Perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät *olennaista* puuttumista perustoimeentulon turvaan.¹⁸⁶ Tästä huolimatta perusturvan tasoon on mahdollista tehdä väliaikaisesti olennaisiakin heikennyksiä ilman, että tämä olisi perustuslain 19.2 §:n vastaista, jos esimerkiksi etuusjärjestelmien rahoituspohjan varmistaminen ja laajemminkin julkisen talouden kestävyteen liittyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät syyt edellyttävät sitä. Perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että toimenpiteiden kesto on rajattu ajallisesti. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi hyväksynyt, että valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettujen etuuksien maksaminen voidaan enintään kolmen kuukauden määräajaksi keskeyttää, maksamista voidaan lykätä tai etuus voidaan maksaa enintään 50 %:lla alennettuna, jos se on tarpeen väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi.¹⁸⁷

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt etuuksiin tehtäviä indeksijäädytyksiä, minkä voidaan katsoa osoittavan, että turvan tason jääminen jälkeen elinkustannusten kehityksestä ei johda siihen, että taso muodostuisi välttämättä liian alhaiseksi. Vaikka jäädytyksiä on pidetty mahdollisena, eivät ne kuitenkaan ole valiokunnan käsityksen mukaan täysin ongelmattomia, sillä niiden vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin.¹⁸⁸ Valiokunta onkin korostanut, että indeksileikkausten yhteydessä on otettava huomioon niiden kumuloituvat vaikutukset siten, että eri aikoina tehtyjen muutosten yhteisvaikutukset eivät muodostu kohtuuttomiksi. Lisäksi valiokunta on muistuttanut, että perustuslailliset toimeksiannot – kuten velvollisuus turvata lailla oikeus perustoimeentulon turvaan – ovat ”merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä.” Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti kohdennettaessa valtionalouden säästötoimia.¹⁸⁹ Lisäksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että perusturvan riittävyttä ja sitä, missä määrin perusturvaetuuksia saavien on turvauduttava toimeentulotukeen, seurataan.¹⁹⁰ Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta seuraa, että

185 PeVL 34/1996 vp, s. 3; PeVL 58/2016 vp.

186 HE 309/1993 vp, s. 71. Ks. myös esim. PeVL 45/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp.

187 PeVL 6/2009 vp, s. 8.

188 Esim. PeVL 40/2018 vp.

189 PeVL 19/2016 vp.

190 Kansaneläkkeen osalta PeVL 48/2006 vp. Kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) 4 a §:n mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriöllä on velvollisuus teettää kokonaisarviointia perusturvan riittävydestä nelivuosisittain.

ehdotettuja heikennyksiä koskevien vaikutusarvioiden laadinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota niihin etuudensaajaryhmiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta.¹⁹¹

Oikeuskirjallisuudessa on perustuslain 19 §:n yhteydessä puhuttu säännöksen ”heikennyskieltovaikutuksesta”.¹⁹² Termiä ei voida pitää täysin onnistuneena, sillä kuten edellä on selostettu, heikennykset perusturvaetuuksien – kuten myös vähimmäisturvaetuuksien – tasoon ovat mahdollisia. Kyse ei siten ole ehdottomasta kiellosta, vaan lainsäätäjälle asetetusta veloitteesta perustella valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla toimeentuloturvan tasoon tehtävät heikennykset. Myös TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja sallivat toimeentuloturvaan tehtävän heikennyksiä, kunhan tietyt kriteerit täyttyvät. Esimerkiksi TSS-sopimusta valvova komitea on katsonut, että heikennyksiä tulee harkita perusteellisesti ja niiden tulee olla täysin hyväksyttäviä (*fully justified*). Heikennyksistä huolimatta haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet on turvattava.¹⁹³ Heikennyskielto-termiä on perusteltua käyttää oikeastaan vain viitattaessa perustuslain tai ihmisoikeus-sopimusten määrittelemään minimitasoon, jota ei tule alittaa.¹⁹⁴

Sekä **Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea** että **YK:n TSS-komitea** ovat pitäneet Suomen perusturvan tasoa liian matalana. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea totesi Suomea koskevaan järjestökanteluun antamassaan ratkaisussa vuonna 2014, että useiden vähimmäismääräisten perusturvaetuuksien (sairaus-, äitiys-, kuntoutus- ja työttömyyspäiväraha, työmarkkinatuki sekä takuueläke) taso oli liian matala ja että Suomi rikoi peruskirjan artikloiden 12(1) ja 13(1) mukaisia, sosiaaliturvaan liittyviä veloitteitaan.¹⁹⁵ Vuonna 2016 antamassaan ratkaisussa komitea toisti saman havainnon työmarkkinatuen tason osalta.¹⁹⁶ Komitea on kiinnittänyt perusturvaetuuksien alhaiseen tasoon huomiota myös Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä. Suomi sai vuonna 2017 komitealta huomautuksen siitä, että Suomen lainsäädäntö ei kaikilta osin täytä peruskirjan 12 artiklaan perustuvia veloitteita.¹⁹⁷

191 PeVL 51/2017 vp, s. 4.

192 Ks. Tuori – Kotkas 2016, s. 250–252; Rautiainen 2013.

193 CESCR, General comment No. 3, The nature of States parties’ obligations (art. 2, para 1), 14.12.1990, kohdat 9 ja 12.

194 Ks. Rautiainen 2013, s. 267–270.

195 ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014, kohdat 63–71. Komitea arvioi tilannetta uudelleen samansuuntaisesti vuonna 2018: ECSR, Follow-up to decisions on the merits of collective complaints, Findings 2018, kohdat 170–176 ja 187–189.

196 ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016.

197 ECSR, Conclusions Finland 2017, s. 14–15.

YK:n TSS-komitea puolestaan totesi viimeksi vuonna 2021 Suomen määräaikaisraportointiin antamissaan päätelmissä, että vaikka useiden sosiaaliturvaetuuksien tasoa oli nostettu, komitea oli huolestunut siitä, että vuosien 2015–2019 hallituskauden aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytys tekivät etuuksista yhä riittämättömämpiä ja että ne vaikuttivat suhteettomasti jo ennestään muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin. Tämä oli ongelmallista sopimuksen 9 artiklan valossa. Komitea vaati Suomea sisällyttämään lainsäädäntöön takeet, joilla varmistetaan, että sosiaalietuudet pysyvät tasoltaan riittävinä ja että harkittaessa etuuksien leikkauksia varmistetaan, että leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia siten, että muiden toimenpiteiden toteuttaminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa TSS-oikeuksien kannalta; leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja leikkauksissa säilytetään koskemattomana etuuden ydinosa, joka mahdollistaa etuudensaajille riittävän elintason.¹⁹⁸

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämää kriteeriä arvioida perusturvan tason riittävyttä on kuitenkin herättänyt kritiikkiä. Riittävyden tason sitomista ekvivalenttiin mediaanituloon voidaan arvostella ainakin kolmella perusteella. Ensinnäkin kriteeri ei ota lainkaan huomioon täydentäviä rahaetuuksia huomioon, jos perusturvaetuuksien taso on alle 40 % ekvivalentista mediaanitulosta. Toiseksi ei-tieteellisin perustein valittu prosenttiosuus mediaanitulosta ei kerro kovin paljoa siitä, minkälaisen elintason perusturvaetuuksilla voi saavuttaa. Komitean käyttämä kriteeri ei kolmanneksi ota huomioon julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, jotka tulojen lailla parantavat ihmisten elintasoja.¹⁹⁹

2.3.3 Yhdenvertaisuusperusoikeus perustoimeentulon turvassa

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeudella on merkitystä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia ja asetettaessa heille velvollisuuksia.²⁰⁰ Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä, että kaikkia kohdeltaisiin samalla tavalla, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että yhdenvertaisuusperusoikeudesta ei seuraa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle

198 CESC, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7.

199 Ks. Tervola – Ilmakunnas – Moisio 2019, s. 69. Ks. keskustelusta myös Tervola – Nykänen 2022.

200 Ks. esim. PeVL 53/2016 vp, PeVL 31/2014 vp. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42–43.

pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Siitä ei esimerkiksi seuraa sellaista vaatimusta, että kaikkien henkilöiden työttömyyden aikainen toimeentulo tulisi turvata samalla tavoin, vaan lainsäätäjällä on tämän suhteen harkintavaltaa.²⁰¹ Ihmisten väliset erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot muodostua kohtuuttomiksi²⁰² ja erottelujen tulee olla muutoinkin hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.²⁰³

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että esimerkiksi **iän** mukaan määräytyvä erityiskohtelu, jonka perusteena ovat kohderyhmän työttömyyden erityispiirteet, voi olla hyväksyttävää.²⁰⁴ Erilaisen kohtelun oikeuttavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin erityisen korkeat perustuslain 6 §:ssä nimenomaisesti lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden, kuten juuri iän, kohdalla.²⁰⁵ Erityiskohtelulla tulee sen vuoksi olla asiallinen ja kiinteä yhteys niihin ongelmiin, joita sillä pyritään ratkaisemaan.²⁰⁶

Erilaisia erityiskohtelua merkitseviä toimenpiteitä on pidetty verraten laajasti mahdollisena nuorten työttömien kohdalla nuorisotyöttömyyden erityispiirteiden vuoksi. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi hyväksynyt sen, että koulutusta vailla oleviin alle 25-vuotiaisiin nuoriin työttömiin kohdistetaan sellaisia kouluttautumiseen kannustavia toimenpiteitä, joita muilta ei edellytetä, sillä pysyväisluonteinen sijoittuminen työmarkkinoille edellyttää useimmiten ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta ja sellaista vailla oleviin nuoriin kohdistuu työelämästä syrjäytymisen uhka.²⁰⁷ Valiokunta on kuitenkin painottanut, että tämänkaltaisten toimenpiteiden vaikutuksia tulee seurata, ja jos tavoiteltuja vaikutuksia ei saavuteta, niistä tulee luopua.²⁰⁸ Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena myös sitä, että alle 25-vuotiaiden henkilöiden omaehtoisten opintojen ensisijaisina tukimuotoina ovat opintotukilaissa säädettyt tuet eivätkä työttömyysetuudet, sillä näin on mahdollista ehkäistä tilannetta, jossa suuri osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan myöhempien opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta. Erilaisten sosiaalietuusjärjestelmien yhteensovittaminen voi siis olla hyväksyttävä syy iän mukaan määrittyvälle erityiskohtelulle. Tämä kuitenkin

201 PeVL 17/1995 vp, s. 2; PeVL 17/1996 vp, s. 2–3; PeVL 32/1997 vp, s. 3–4; PeVL 32/2000 vp, s. 2; PeVL 43/2001 vp, s. 3; PeVL 55/2016 vp.

202 Ks. esim. PeVL 46/2002 vp.

203 PeVL 46/2002 vp, s. 6.

204 Esim. PeVL 17/1995 vp, s. 1–2 ja PeVL 17/1996 vp, s. 2–3.

205 Esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 32/2022 vp.

206 Esim. PeVL 32/2022 vp.

207 Esim. 35/2012 vp. Ks. myös PeVL 27/2009 vp ja PeVL 17/1996 vp.

208 PeVL 46/2002 vp, s. 6. Ks. myös PeVL 35/2012 vp.

edellyttää, että erottelu ei ole mielivaltaista eivätkä erot turvan tasossa muodostu kohtuuttomiksi.²⁰⁹ On selvää, että ikärajan asettaminen esimerkiksi pelkästään säästötoimena ei muodosta hyväksyttävää perustetta erilaiselle kohtelulle.²¹⁰

Myös iäkkäiden työttömien tilanteeseen on katsottu liittyvän sellaisia erityispiirteitä, jotka mahdollistavan heidän kohtelemisensa muista ryhmistä poikkeavalla tavalla. Esimerkiksi 55 vuotta täyttäneitä työttömiä koskevaa muutosturvakokonaisuutta, joka muodostuu muun muassa yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvarahasta ja arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta, ei pidetty perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisena, sillä 55 vuotta täyttäneiden työttömyys pitkittyy todennäköisemmin kuin nuorempien ikäryhmien. Positiivisena erityiskohteluna näyttäytyvä muutosturvapakettia pidettiin perusteltuna keinona vaikuttaa tähän tilanteeseen.²¹¹

Kysymys **sukupuoleen** perustuvasta syrjinnästä nousi esiin perustuslakivaliokunnan tarkastellessa lakiesitystä, jonka mukaan perustoimeentuloa turvaavan etuuden työssäoloaikaedellytykseen ei laskettaisi kausia, joihin henkilö on saanut äitiys-, isyys-, erityisäitiys-, erityishoito- tai vanhempainrahaa. Valiokunnan arvion mukaan tällainen rajausta muodostaa lähtökohtaisesti ongelman yhdenvertaisuussääntelyn kannalta, sillä tällaisia kausia on naisilla tosiasiallisesti merkittävästi enemmän kuin miehillä, minkä seurauksena naisten asema muodostuu miehiin verrattuna heikommaksi. Koska tarkasteltavana olleessa sääntely-yhteydessä kyseisten kausien poissulkemien vaikutus jäi valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin vain vähäiseksi, ei sääntely ollut perustuslain vastaista.²¹²

Vaikka Suomessa työskentelyä tai asumista koskevien ehtojen asettamista sosiaaliturvatuksien saamiselle on pidetty mahdollisena, ei maahanmuuttaja-asema itsessään muodosta hyväksyttävää perustetta erilaiselle kohtelulle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain vastaisena esimerkiksi sitä, että maahanmuuttajien toimeentulo olisi turvattu kotoutumissuunnitelman toteuttamisen ajalta työmarkkinatuen sijasta kotoutumistuella, joka olisi ollut suuruudeltaan vain 90 % työttömyyspäivärahan peruspäivärahan määrästä. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntely olisi asettanut työttömät maahanmuuttajat maahanmuuttaja-asemansa eli **alkuperänsä** vuoksi etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat työttömät ilman että erottelulle kyettiin esittämään perusoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta ei pitänyt uskottavana hallituksen esityksessä esitettyä näkemystä, että järjestely olisi edistänyt maahanmuuttajien integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Esityksessä niin ikään

209 PeVL 27/2009 vp.

210 PeVL 17/1996 vp, PeVL 27/2009 vp.

211 PeVL 32/2022 vp.

212 PeVL 46/2002 vp, s. 6.

esiintuotua pyrkimystä lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena ei taas pidetty asianmukaisena perusteena perustuslain 6 §:ssä nimenomaisesti kiellettyinä syrjintäperusteena mainittuun seikkaan perustuvalla erottelulle. Valiokunta ei pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena sitä, että maahanmuuttajien toimeentulo olisi turvattu eri etuudella kuin muiden työttömien, vaan ongelmallisuus liittyi etuuksien tasossa olevaan eroon.²¹³

2.3.4 Yhteenveto

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden keskeiset piirteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala
 - koskee lähtökohtaisesti ”jokaista”
 - asumisperusteinen ja/tai työskentelyperusteinen eli etuuksille voidaan asettaa asumisen tai työskentelyn kestoon ja pysyvyyteen liittyviä ehtoja
 - turvan tulee kattaa kaikki PL 19.2 §:ssä tarkoitetut sosiaalisten riskien tilanteet, väliinpuotoamistilanteita ei saa syntyä
- Oikeuden luonne
 - turvattava tavallisella lailla subjektiivisena oikeutena kaikissa PL 19.2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa
 - erilaiset odotusajat, karenssit ja omavastuuajat mahdollisia, jos niille on hyväksyttävä peruste ja ne eivät ole niin pitkiä, että perustoimeentulon turva vaarantuu
- Turvan taso ja muoto
 - turvan riittävää tasoa ei ole määritelty täsmällisesti
 - enemmän kuin PL 19.1 §:n vähimmäisturva
 - perustuslain vastaisia ovat sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsevät olennaista puuttumista perusturvan tasoon
 - sosiaaliturvaa voidaan kuitenkin suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti
 - lähinnä rahaetuuksina

213 PeVL 55/2016 vp.

- Ehdollisuus ja sanktiot
 - etuuksien saamiselle voidaan asettaa ehtoja, jotka liittyvät etuuden perustana olevaan riskiin
 - esim. työttömyysturvan saamisen ehtona se, että henkilö itse aktiivisesti myötävaikuttaa työkykynsä ylläpitämiseen ja työllistymiseensä
 - esim. työnhaku; alle 25-vuotiaiden velvollisuus hakea opiskelupaikkaa; velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan; velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen
 - etuus voidaan evätä, jos henkilö laiminlyö oman velvoitteen
 - esim. työttömyysturvaetuuden epäämisen tulee olla asiallisesti ja vaikutuksiltaan oikeassa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymistä edistäviä toimia henkilölle on ollut tarjolla ja mitä henkilön itsensä syyksi voidaan lukea

Uudistetun **Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan** mukaiset kriteerit:

- Henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala
 - sosiaaliturvajärjestelmän tulee kattaa huomattava osa väestöstä (omat kansalaiset ja muiden sopimusvaltioiden kansalaiset)
 - sosiaaliturvajärjestelmän tulee kattaa perinteiset riskit
- Rahoitus
 - kollektiivisesti rahoitettu (työnantajilta/työtekijöiltä kerätty ja/tai valtion rahoitus)
- Etuuksien taso
 - korvaa menetettyä ansiotuloa
 - ei saa olla alle pienituloisuusrajan (40/50 % ekvivalentista mediaanituloista) eikä niin alhainen, että muuttuu vähimmäisturvajärjestelmäksi
 - etuuksien tasoa tulee pyrkiä asteittain nostamaan, mutta heikennykset mahdollisia, jos edellytykset täyttyvät
- Ehdollisuus
 - sallittua

YK:n **TSS-sopimuksen 9 artiklan** ja sen sisältöä täsmentävän yleiskommentin (no. 19) mukaiset kriteerit:

- Henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala
 - ”jokaiselle” (art. 9), universaaliperiaatteen mukainen kattavuus (*universal coverage*)
 - turvaa mm. a) toimeentuloa ansiotulojen puuttuessa sairauden, työkyvyttömyyden, äitiyden, työtapaturman, työttömyyden, vanhuuden tai perheenjäsenen kuoleman johdosta, b) terveyspalveluiden taloudellista saavutettavuutta, c) tukea perheille, erityisesti lapsille sekä aikuisille, jotka ovat riippuvaisia muiden avusta
- Oikeuden luonne
 - toimeksiantovaikutus/ohjelmallinen vaikutus, tulkintavaikutus
 - sopimusvaltioilla harkintavaltaa siinä, millä keinoilla oikeutta sosiaaliturvaan voidaan sopivimmin toteuttaa
- Turvan taso ja muoto
 - rahana tai luontoisetuutena
 - etuuksien tulee olla riittäviä kestoaltaan ja määrältään, niiden tulee turvata riittävä elintaso
 - etuuksien riittävyyttä tulee arvioida säännöllisesti
 - vakuutusmaksuperusteisissa järjestelmissä puuttuvaa ansiotuloa korvaavan toimeentuloetuuden tulee olla kohtuullisessa suhteessa ansiotuloihin, maksettuihin vakuutusmaksuihin sekä asianomaiseen etuuteen nähden
- Vastikkeellisuus/ehdollisuus
 - etuuden saamisedellytysten (*qualifying conditions*) tulee olla kohtuullisia, oikeasuhtaisia ja läpinäkyviä
 - mahdollisuus lakkauttaa, alentaa tai keskeyttää etuuden maksaminen: rajatusti ja laissa säädetysti, huomioitava kohtuullisuus ja oikeusturva

2.4 Oikeus asuntoon ja asumisen tukeminen

2.4.1 Oikeus asuntoon perusoikeutena

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan "[j]ulkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä". Oikeuden asuntoon pitäisi lähtökohtaisesti toteutua yksilöiden omalla aktiivisuudella ja omatoimisuudella, sillä kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa vastuu on pääosin yksilöillä itsellään.²¹⁴ Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon muun muassa korvaamalla suoraan asumisesta aiheutuvia kustannuksia. Keskeiset lait ovat laki yleisestä asumistuesta (938/2014) ja laki eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007). Asumista tuetaan myös valtion asuntorahastosta myönnettävillä asuntolainoilla (nk. aravalaki, 1189/1993). Tässä raportissa tarkastellaan vain asumistukien valtiosääntöoikeudellisia kehyksiä²¹⁵.

Perustuslain 19.4 § sisältää oikeutta asuntoon koskevan julkisen vallan edistämisvelvoitteen. Säännös ei sen sijaan edellytä, että oikeus asuntoon tulisi turvata subjektiivisena oikeutena²¹⁶. Pentti Arajärvi on todennut, että perustuslain 19.4 §:n säännöksen "[p]erustuslaillinen velvoittavuus on kuitenkin siten heikko, että voidaan edellyttää tällaisten [asumista tukevien] järjestelmien olemassaoloa, mutta niiden saamisedellytysten suhteen lainsäätäjällä on suhteellisen vapaat kädet"²¹⁷.

Oikeutta asuntoon ei ole turvattu subjektiivisena oikeutena myöskään tavallisessa lainsäädännössä. Poikkeuksen tähän muodostaa joillekin erityisryhmille tai erityistilanteissa laissa turvattu oikeus asumiseen.²¹⁸ Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 § velvoittaa järjestämään sosiaalipalveluita, jos henkilö tarvitsee tukea asumiseensa liittyen. Konkreettisesti sosiaalihuoltolaissa määritetään hyvinvointialueen vastuu tilapäisen asumisen järjestämisestä (21 §), taikka tuetun asumisen (21 a §), yhteisöllisen asumisen (21 b §) tai ympärivuorokautisen palveluasumisen (21 c §) järjestämisestä. Myös vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987) säädetään palveluasumisen järjestämisestä (8 §). Lastensuojelulain (417/2007) nojalla

214 HE 309/1993 vp, s. 72.

215 Ks. oikeudesta asuntoon/asumisen järjestämiseen erityisesti asunnottomuuden näkökulmasta Helenelund 2011 ja Helenelund 2013.

216 Tosin perusoikeusuudistuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kiinnitti huomiota siihen, että koska asunto liittyy "hyvin perustavalla tavalla ihmisen fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin [--] 4 momenttia on tulkittava rinnan 3 momentin kanssa julkisen vallan turvatessa riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja ja edistäessä väestön terveyttä" (StVL 5/1994 vp, s. 4).

217 Arajärvi 2002, s. 217.

218 HE 309/1993 vp, s. 72.

hyvinvointialueella on velvollisuus järjestää taloudellinen tuki, asianmukainen asunto taikka muutoin korjattava perheen asumisoloihin liittyvät puutteet silloin, kun tarve lastensuojelulle johtuu asunnon puutteesta taikka puutteellisista asumisolosta (35 §, lastensuojelun jälkihuollon osalta 76 a §). Niitä koskevat päätökset ovat valituskelpoisia²¹⁹.

Vaikka perustuslain 19.4 §:ssä ei aseteta asunnon tai asumisen tason laatuvaatimuksia, muilla perusoikeuksilla on kuitenkin tulkinnallista merkitystä asiaa arvioitaessa. Esimerkiksi perustuslain 19.3 §:ään sisältyvä julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä on otettava huomioon arvioitaessa asumisen laatuvaatimuksia, esimerkiksi terveysturvallisuutta. Samoin myös perustuslain 10 §:n säännös yksityiselämän suojasta edellyttää, että asunnon tulee mahdollistaa yksityiselämän ja kotirauhan toteutuminen, jotta asuntoa "voidaan pitää perusoikeuden täysimääräisen toteutumisen kannalta hyväksyttävänä"²²⁰.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 19 §:n 4 momentin määrittämää "kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä"²²¹. Tämä näkökohta juontui ympäristövaliokunnan lausunnosta, jossa huomautettiin, että oikeus asuntoon linkittyy myös oikeutta elämään (PL 7 §) sekä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) koskeviin perusoikeuksiin²²². Jälkimmäisen säännöksen voidaankin ajatella luovan subjektiivisen oikeuden asumisen järjestämiseen asuntoa vailla oleville henkilöille, kun kyse on erityislanteista taikka erityisistä, haavoittavassa asemassa olevista ihmisryhmistä²²³. Koska perustuslain 19.4 § on kirjoitettu edistämismuotoon, se täydentää perustuslain 22 §:ään sisältyvää julkisen vallan yleistä velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen²²⁴.

219 Ks. KHO 29.1.2018/315, ECLI:FI:KHO:2018:T315.

220 HE 309/1993 vp, s. 72.

221 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

222 YmVL 2/1994 vp, s. 2.

223 Tuori – Kotkas 2016, s. 292.

224 PeVM 25/1994 vp, s. 6.

2.4.2 Oikeus asuntoon sosiaalisena ihmisoikeutena

YK:n **TSS-sopimuksen** 11(1) artiklan nojalla sopimukseen sitoutuneen valtion tulee tunnustaa jokaisen oikeus tyydyttävään elintasoon (*adequate standard of living*), johon sisältyy sopiva asunto (*adequate housing*), ja varmistaa kyseisen oikeuden toteuttaminen. TSS-komitean yleiskommentti no. 4 käsittelee oikeutta sopivaan asuntoon ja sopivuuden arviointikriteerejä²²⁵.

Yleiskommentin mukaan sopiva asunto on ihmisoikeus, jonka toteutumisella on keskeinen merkitys muiden TSS-oikeuksien toteutumiselle, eikä sen toteuttamisessa saa ilmetä minkäänlaista syrjintää. Oikeus sopivaan asuntoon ei tarkoita minkäläistä tahansa suojaa, vaan sillä tarkoitetaan sellaista asumusta, joka on turvallinen, rauhallinen ja ihmisarvon mukainen. TSS-komitea katsoo, että tätä oikeutta tulee arvioida seuraavien kriteerien valossa: a) asunnon hallintaoikeuteen liittyvä oikeussuoja, b) terveyden ja turvallisuuden kannalta välttämättömät ja tarpeelliset tilat ja mukavuudet, c) kohtuuhintaisuus, d) asutavuus, e) saavutettavuus, ml. haavoittuvassa asemassa oleville, f) kohtuullinen sijainti, ja g) kulttuurinen sopivuus. Myös muut ihmisoikeudet, kuten esimerkiksi yksityisyyden suoja, ovat tärkeitä olottuuksia arvioitaessa oikeuden toteutumista. Sopimusvaltioilla on myöskin velvollisuus seurata oikeuden toteutumista, erityisesti heikommassa asemassa olevien kohdalla, sekä asunnottomuutta yleisesti.²²⁶

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklassa määrätään, että

"[v]armistaakseen, että oikeutta asuntoon voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään toimiin, joiden tarkoituksena on 1. edistää kohtuutason asunnon saantia, 2. ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta pyrkien sen asteittaiseen poistamiseen, 3. asumisen kustannusten tekeminen kohtuullisiksi siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä varoja, on mahdollisuus asumiseen."

Lisäksi peruskirjaan sisältyy sopimusmääräyksiä vammaisten (15 artikla), ikääntyneiden (23 artikla) sekä köyhien ja syrjäytyneiden tai niiden vaarassa olevien henkilöiden (30 artikla) oikeudesta asuntoon.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut tulkintakäytännössään, että artiklaan 31 sisältyvien toimintavelvoitteiden toteuttamisessa sopimusvaltioiden harkintamarginaaliin kuuluu muun muassa siitä päättäminen, millä oikeudellisilla ja käytännöllisillä

²²⁵ CESCR, General comment No. 4, The right to adequate housing (art. 11(1)), E/1992/23.

²²⁶ CESCR, General comment No. 4, The right to adequate housing, E/1992/23; kohdat 1, 6–9, 13.

keinoilla näihin tavoitteisiin pyritään ja miten resursseja priorisoidaan²²⁷. Artikla 31 ei aseta sopimusvaltioille mitään konkreettisia tavoitetasoja, mutta oikeudellisin ja taloudellisin keinoin on kuitenkin pyrittävä asteittain artiklan sisältämien tavoitteiden toteutumiseen, pidettävä yllä tarvittavia tilastoja, sekä arvioitava sitä, miten oikeus asuntoon käytännössä toteutuu valituilla keinoilla eri väestöryhmien ja erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kohdalla²²⁸.

Sopimusvaltioilla on siis edistämismääräys, jonka mukaan niiden tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus asianmukaiseen asuntoon, joka on terveyden ja hygienian kannalta turvallinen sisältäen kaikki perusmukavuudet, kuten veden, lämmityksen, sähkön ja sanitteetitilat. Asunnon tulee olla sopivan kokoinen kotitalouden henkilömäärään nähden.²²⁹ Lisäksi sopimusvaltioiden tulee muun muassa säätää oikeudesta asumisen tukeen ainakin matalatuloisille sekä heikommassa asemassa oleville väestöryhmille. Asumisen tuet ovat subjektiivisia oikeuksia, joten saamisedellytysten täyttyessä kotitalouden tulee saada sitä myös käytännössä.²³⁰

Suomen voidaan katsoa täyttävän edellä kuvatut kansainvälisistä ihmisoikeuksista juontuvat vaatimukset. Tavallisen lain tasolla näitä velvoitteita konkretisoivat muun muassa asuminen annettut lait sekä asunto-olojen kehittämistä annettu laki (919/1985). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut viimeisimmällä raportointikierröksellä, että Suomi täyttää sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan velvoitteet²³¹. Sen sijaan YK:n TSS-komitea on edelleen huolestunut asunnottomuudesta, vaikka Suomi onkin edistynyt asunnottomuuden ehkäisemisessä ja poistamisessa verrattain hyvin. Siksi TSS-komitea suosittelee, että muun muassa hätämajoituspaikkoja ja kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta lisätään²³².

2.4.3 Asumista koskevan perusoikeuden suhde muihin perus- ja ihmisoikeuksiin

Nykyistä asumistukilakia (938/2014) säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että asuminen on yhteys perustuslain 19.4 §:n lisäksi myös perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan sekä perustuslain 19.1 §:n mukaiseen viimesijaiseen

227 ECSR Digest 2022, s. 201.

228 ECSR Digest 2022, s. 200.

229 ECSR Digest 2022, s. 201.

230 ECSR Digest 2022, s. 205.

231 ECSR Conclusions 2019 Finland, s. 47–52.

232 CESCR, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7, s. 7.

toimeentuloon. Valiokunta totesi, että asumistuki ”olennainen osa perustoimeentulon turvaa”, sillä asumistuella asumismenoja pyritään alentamaan tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle. Viitaten perustuslain 19.2 §:n esitöihin valiokunta katsoi toisaalta, ettei perustoimeentulon turva käsitteellisesti kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin, mistä syystä asumistukijärjestelmään tuolloin ehdotettu uudistus oli mahdollinen.²³³

Kuten edellä on jo mainittu, perustuslain 19.1 §:n mukaiseen vähimmäisturvaan kuuluu myös sellaisen asumisen järjestäminen, joka on terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön²³⁴. Perusoikeusuudistuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa valtiovarainvaliokunta totesi tältä osin, että ”yhtä tärkeää kuin käsitteiden mahdollisimman täsmällinen sisältö on se, että perusoikeuksien suoja ei ole suhdanteista riippuvainen”²³⁵. Erityisen tärkeää se on subjektiivisena oikeutena turvattun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon suhteen: ketään ei voi jättää tässä mielessä heitteille. Tämän oikeuden laiminlyönti voi tulla arvioitavaksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevan 2 artiklan valossa taikka 3 artiklan valossa, sillä se kieltää epäinhimillisen tai halventavan kohtelun²³⁶.

Näin ollen oikeus asuntoon linkittyy myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, mikä korostaa entisestään oikeuden tärkeyttä. Ympäristövaliokunta nimittäin painotti omassa perusoikeusuudistusta koskeneessa lausunnossaan sitä, että ”Suomen ilmastossa jonkinlainen asumispaikka on hengissä säilymisen edellytys ja näin ollen [perustuslain 7 §] on katsottava edellyttävän asumisen jonkinlaista järjestämistä”²³⁷. Tätä toteutetaan esimerkiksi sosiaalihuoltolailla, jossa säädetään tilapäisen asumisen järjestämisestä kiireellisissä tilanteissa (21 §). Merkillepantavaa onkin, että Suomessa sääolot ovat yksi tekijä, joka tekee jokaisen oikeudesta asuntoon eriluonteisen kysymyksen verrattuna niihin maihin, joissa asunnottomuus ei välittömästi johda hengenvaaraan talvikaudella.

Perustuslain 19.4 § voi myös olla merkityksellinen arvioitaessa muihin perusoikeuksiin ehdotettujen rajoitusten hyväksyttävyyttä. Esimerkiksi perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa on voitu rajoittaa sillä perusteella, että rajoituksen tarkoituksena

233 PeVL 17/2014 vp, s. 2.

234 HE 309/1993 vp, s. 69.

235 VaVL 2/1994 vp, s. 2.

236 Ks. esim. EOAK/4354/2020, 16.12.2021 (Vailla oleskeluoikeutta olevien henkilöiden majoituksen järjestäminen).

237 YmVL 2/1994 vp, s. 2.

on turvata perustuslain 19.4 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Tällöin omaisuudensuojaa koskevalle perusoikeuden rajoittamiselle on katsottu olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.²³⁸

Asumiseen liittyvillä oikeuksilla on myös yhteys perustuslain 9.1 §:ään, jonka mukaan Suomen kansalaisilla ja maassa laillisesti oleskelevilla ulkomaalaisilla on vapaus valita asuinpaikkansa. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että kyseinen vapaus ”korostaa perinteisten vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välisiä yhteyksiä. Oikeus valita asuinpaikkansa saattaa nimittäin edellyttää julkiselta valalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi.”²³⁹ Samassa yhteydessä kiinnitettiin myös huomiota siihen, että kyseistä lainkohtaa tulee tulkita linjassa **Euroopan ihmisoikeussopimuksen** ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Nimittäin ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältää vapauden valita asuinpaikkansa (1 kohta), jota voidaan rajoittaa vain silloin, kun rajoitukset ovat ”lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi” (3 kohta). Toisin sanoen oikeutta valita asuinpaikkansa ei voida rajoittaa esimerkiksi työttömyyden vähentämiseen liittyvillä perusteilla.

Oikeus asuntoon on merkityksellinen muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta myös tosiasiallisesti. Esimerkiksi perustuslain 18 §:n mukainen oikeus työhön voi jäädä toteutumatta, jos asunnottomuus on esteenä työssäkäynnille.

2.4.4 Asumistuen muutosten arviointi perustuslakivaliokunnassa

Vuoden 2015 alusta voimaan tullut yleisestä asumistuesta annetun lain uudistus heikensi joidenkin tuensaajien asemaa. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta merkityksellisenä, että

*”asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoita, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan.”*²⁴⁰

238 PeVL 17/1997 vp, s. 2; ks. myös HE 189/2020 vp, s. 69.

239 HE 309/1993 vp, s. 51.

240 PeVL 17/2014 vp, s. 3.

Näistä syistä ja kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi perustuslakivaliokunta piti ”perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä”, että ympäristövaliokunta arvioi mahdollisuutta porrastaa uudistuksen voimaantuloa.²⁴¹ Ympäristövaliokunta päätyikin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ehdottamaan, että yleisestä asumistuesta annettavaan lakiin lisättäisiin siirtymäsäännös, jonka mukaan asumistuen määrää ei alennettaisi ensimmäisen vuositarkastuksen yhteydessä, jos tuen määrä alenisi uudistuksen seurauksena 100 euroa kuukaudessa tai enemmän.²⁴² Eduskunta hyväksyi ehdotuksen, ja siirtymäsäännös sisällytettiin lakiin (55 §).

Perustuslakivaliokunta on myöhemmin ilmaissut huolensa myös siitä, että tehtäessä heikennyksiä asumistukeen tarve toimeentulotuella kasvaa, mikä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska kyse on viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettusta tukimuodosta²⁴³.

Yleisen asumistuen uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että on tärkeää pyrkiä kehittämään yleistä asumistukijärjestelmää yksilöllisempään suuntaan, kuten esimerkiksi eläkkeensaajan asumistukea oli kehitetty, vaikka yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus ei valiokunnan näkemyksen mukaan ollutkaan ristiriidassa perustuslain kanssa²⁴⁴. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että asumistuen ruokakuntakohtaisuudesta johtuu tarve tunnistaa avoliitossa elävät, minkä vuoksi ehdotettu sääntely oli perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen. Valiokunta huomautti, että yleisestä asumistuesta säädettyäksi ehdotetun lain avopuolisoita koskevan 5 §:n säännöksen soveltamistilanteissa on tärkeää, että avoliiton määrittämistä koskevien kaavamaisten kriteereiden sijaan annetaan perusoikeusmyönteisellä tavalla painoarvoa tuenhakijan itsensä esittämille näkökohdille yhdessä asuvien suhteen laadusta. Valiokunta piti tärkeänä, että säännöksen perusteluja olisi muutettu tämänmukaisesti.²⁴⁵ Ympäristövaliokunta totesi kuitenkin, ettei avoliiton ja avioliitonomaisten olosuhteiden yksiselitteistä määrittelyä ei ole pidetty mahdollisena, vaan asia on jäänyt ratkaistavaksi oikeuskäytännössä yksittäistapauksessa kulloisessakin asiassa esiin tulleiden seikkojen ja niin sanotun yleisen elämäkokemuksen perusteella.²⁴⁶

241 PeVL 17/2014 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta on myöhemmin toistanut näkemyksensä lausunnoissaan PeVL 58/2016 vp, s. 4 ja PeVL 51/2017 vp, s. 3.

242 YmVM 7/2014 vp, s. 5.

243 PeVL 51/2017 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 4.

244 PeVL 17/2014 vp, s. 3.

245 PeVL 17/2014 vp, s. 4.

246 YmVM 7/2014 vp, s. 4.

Asumistuen myöhemmän lakimuutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt valitettavana, ”että sääntelyn kehittäminen on edennyt kokonaisuudessaan valiokunnan tärkeänä pitämästä kehittämisestä toiseen suuntaan [ts. ei-yksilölliseen suuntaan, lisäksi tässä].”²⁴⁷ Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta seuraa, että vaikutusarvioiden laadinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta – tämä koskee niin asumistukea kuin muitakin toimeentuloa turvaavia etuuksia.²⁴⁸

2.4.5 Yhteenveto

Perustuslain 19.4 §:n mukaisen oikeuden asuntoon keskeiset piirteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Henkilöllinen soveltamisala
 - koskee jokaista, mutta edellytyksenä on Suomessa asuminen
- Oikeuden luonne
 - ei ole subjektiivinen oikeus (tietyissä tapauksissa oikeus asuntoon voi olla subjektiivinen oikeus PL 19.1 §:n perusteella)
 - julkiselle vallalle toimeksianto *edistää* oikeutta asuntoon
 - lähtökohdana yksilöiden omatoimisuus asunnon järjestämisessä
- Asumisen taso ja asumisen tuen muodot
 - PL 19.4 § ei sisällä asuntoa koskevia laatuvaatimuksia
 - sen sijaan muut perus- ja ihmisoikeudet asettavat laatuvaatimuksia (esim. yksityisyys, terveellisyys)
 - jos asumistuen taso laskee lakiuudistuksen seurauksena merkittävästi, uudistuksen voimaantuloa tulisi porrastaa
 - keskeiset PL 19.4 §:n mukaista oikeutta asuntoon toteuttavat sosiaali- oikeudelliset tukimuodot ovat yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki sekä sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut ja erityislakien mukainen palveluasuminen
 - PL 19.4 §:n toimeksiantoa toteutetaan myös muulla kuin sosiaali- oikeudellisella sääntelyllä, kuten aravajärjestelmällä

247 PeVL 59/2016 vp, s. 3.

248 PeVL 51/2017 vp, s. 4.

YK:n **TSS-sopimuksen** ja Euroopan neuvoston uudistetun **sosiaalisen peruskirjan** asu-
mista koskevien sopimusmääräysten tulkintakäytännössä muodostuneita kriteereitä:

- YK:n TSS-komitean mukaan oikeutta asuntoon tulee arvioida seuraavien kriteerien valossa: a) asunnon hallintaoikeuden oikeussuoja, b) terveyden ja turvallisuuden kannalta välttämättömät ja tarpeelliset tilat ja mukavuudet, c) kohtuuhintaisuus, d) asuttavuus, e) saavutettavuus, ml. heikommassa asemassa oleville, f) kohtuullinen sijainti g) kulttuurinen sopivuus.
- Euroopan neuvoston alaisen Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioilla on velvoite turvata jokaiselle oikeus asianmukaiseen asuntoon, joka on sopivan kokoinen kotitalouden henkilömäärään nähden sekä terveyden ja hygienian kannalta turvallinen sisältäen kaikki perusmukavuudet, kuten veden, lämmityksen, sähkön ja saniteettitilat. Matalatuloisille ja heikommassa asemassa oleville väestöosille tulee säätää oikeudesta asumisen tukeen.

2.5 Vähimmäisturvan ja perusturvan välinen suhde

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus ”välttämättömään toimeentuloon”. Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä kyseisen oikeuden takaamasta turvasta käytetään myös käsitettä ”vähimmäisturva”. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen turvaan viitataan puolestaan käsitteellä ”perustoimeentulon turva”. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä käytetään myös käsitettä ”perusturva”.²⁴⁹ Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on tärkeää tunnistaa näiden momenttien erilaiset asialliset soveltamisalat, mutta myös tarkastella niiden keskinäistä suhdetta.

Perustuslain 19.1 §:n ja 19.2 §:n välisestä suhteesta perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, että 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva tarkoittaa ”pidemmälle menevää turvan tasoa” kuin 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon turva. Toinen keskeinen ero vähimmäisturvan ja perusturvan välillä on se, että 1 momentin mukaista välttämätöntä toimeentuloa turvaavat etuudet perustuvat käytännössä aina tapauskohtaiselle tarveharkinnalle, kun taas 2 momentin mukaista perustoimeentuloa turvaavat etuudet eivät *lähtökohtaisesti* sisällä tarveharkintaa, vaan niiden myöntäminen edellyttää jonkin säännöksessä mainitun sosiaalisen riskin toteutumista. Kolmas ero näiden lainkohtien mukaisten oikeuksien välillä on se, että perustuslain 19.1 § muodostaa itsessään subjektiivisen oikeuden, kun taas 2 momentissa edellytetään, että

249 PeVM 25/1994 vp, s. 10 ja 36.

subjektiivisesta oikeudesta perusturvaetuuksiin säädetään lailla. On myös syytä huomata, että perustuslain 19 §:n 1 tai 2 momentti eivät edellytä juuri nykyisenkaltaisia tukijärjestelmiä, vaan muutokset niihin ovat perustuslain asettamissa raameissa mahdollisia.²⁵⁰

Tarveharkinnan käyttäminen vähimmäisturvan ja perusturvan erottelukriteerinä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslain 19.2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että siinä missä välttämätöntä toimeentuloa turvaaviin etuuksiin "liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa [...] 2 momentissa tarkoitettu [perustoimeentulon] turva on yhteydessä [säännöksessä] lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä."²⁵¹ Perustuslakivaliokunta hyväksyi tämän näkökannan, sillä hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta totesi, että "[perustoimeentulon] turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista."²⁵²

Tarveharkinta ei siten ole poissuljettua perusturvaetuuksien kohdalla, ja nykyisessä perusturvajärjestelmässä joihinkin etuuksiin liittyykin tarveharkintaa. Esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) 7 luvun säännöksissä säädetään nimenomaisesti työmarkkinatuen tarveharkinnasta. Työmarkkinatuen määrään vaikuttavat sekä työmarkkinatuen saajan omat tulot (6–7 §) että vanhempiensa taloudessa asuvan työttömän työnhakijan vanhempien tulot (9 §). Työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta poikkeaa kuitenkin toimeentulotuen tarveharkinnasta siinä, ettei työmarkkinatuessa oteta huomioon etuudensaajan menoja ja varallisuutta – työmarkkinatuen tarveharkinta on siten rajatusti työttömän ja/tai hänen vanhempiensa tuloihin kohdistuvaa harkintaa (*income-test*). Mikäli työttömän omat tulot (lähinnä pääomatulot) tai vanhempien tulot ylittävät tietyn rajan, se vaikuttaa työmarkkinatuen määrään alentavasti.

Etuudensaajat tulot vaikuttavat etuuden suuruuteen myös muiden perusturvaetuuksien kohdalla. Esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) 3:17:n mukaan työkyvyttömyyseläke jätetään lepäämään, jos eläkkeensaajan ansiotulot ylittävät säädetyn tulorajan. Sairausvakuutuslain (1224/2004) 8:11:n mukaan työkyvyttömällä on oikeus osasairauspäivärahaan, jos hänen kokoaikatyönsä mukainen työaikansa vähentyy vähintään 40 prosenttia

250 HE 309/1993 vp, s. 69–71.

251 HE 309/1993 vp, s. 70.

252 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

ja enintään 60 prosenttia aiemmasta. Näissä säännöksissä ei kuitenkaan ole kyse tarveharkinnasta kuten työmarkkinatuessa, vaan niiden tarkoituksena on tukea työkyvyttömän paluuta kokoaikaiseen työhön.

Toimeentulotuen tarveharkinnassa toimeentulotuen määrään vaikuttavat etuudenhakijan tulojen lisäksi hänen (ja hänen perheensä) menot ja varallisuus (*means-test*). Tarveharkinta on siten laajempaa kuin työmarkkinatuessa. Toimeentulotuen eri osissa menot otetaan huomioon eri tavoin. Perustoimeentulotuen perusosalla katettavat menot otetaan huomioon laskennallisina, mutta perustoimeentulolla katettavat muut perusmenot sekä täydentävällä toimeentulotuella katettavat menot otetaan huomioon ”tarpeellisen suuruksina” (TotuL 7 a–c §). Perustoimeentulotuen muihin perusmenoihin ja täydentävään toimeentulotukeen liittyvä tarveharkinta on korostetusti *yksilöllistä* tarveharkintaa. Niiden osalta toimeentulotuen hakijan erityistarpeet ja/tai -olosuhteet otetaan tarveharkinnassa huomioon. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole perustuslain 19.2 §:n yhteydessä tarveharkinnasta puhuessaan täsmentänyt, mitä se sillä tarkoittaa, voidaan olettaa, ettei se siinä yhteydessä ole tarkoittanut perustoimeentulotuen muihin perusmenoihin tai täydentävään toimeentulotukeen liittyvän tarveharkinnan kaltaista yksilöllistä harkintaa. Tämän kaltainen yksilöllinen tarveharkinta erottaa perustuslain 19.1 §:n mukaiset vähimmäisturvaetuudet perustuslain 19.2 §:n mukaisista perusturvaetuuksista.

Tätä oletusta tukee Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämä terminologia. Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova komitea on nimittäin peruskirjan 12 artiklan mukaiseen sosiaaliturvaan (*social security*) kuuluvien etuuksien yhteydessä viitannut siihen, että ”tuloihin sidottu tarveharkinta” (*means-test*) voi olla etuuksien saamisperusteena ainakin verorahoitteisissa etuuksissa.²⁵³ Komitea ei käytäkään (tuloidonnaista) tarveharkintaa sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaaliavustusten erottelukriteerinä, vaan viittaa sen sijaan yksilölliseen tarpeeseen. Komitean mukaan peruskirjan 13 artiklan mukaisten sosiaaliavustustyyppisten etuuksien yhtenä keskeisenä tunnusmerkkinä on ”yksilöllinen tarve” (*individual need*). Ollakseen oikeutettu sosiaaliavustukseen yksilön ei tarvitse kuulua jonkin riskiperustaisen sosiaalietuusjärjestelmän (*social security scheme*) piiriin, täyttää työssäolohtoa tai maksaa sosiaaliturvamaksuja.²⁵⁴

Vaikka tarveharkinnan käyttäminen erottelukriteerinä ei ole yksiselitteistä, sillä seikalla, päädytäänkö yksittäistä etuutta pitämään vähimmäisturvaetuutena vai perusturvaetuutena, voi kuitenkin olla käytännön merkitystä. Esimerkiksi jos Euroopan sosiaalisten

253 ECSR Digest 2022, s. 120. Komitea on lisäksi todennut perussopimuksen 16 artiklaan liittyen, että perheiden taloudellisen suojelun keskeinen keino ovat sosiaaliturvaan (*social security*) kuuluvat perhe- tai lapsietuudet, jotka voivat olla universaaleja tai ”tuloharkinnan alaisia” (*subject to a means-test*); ks. ECSR Digest 2022, s. 147.

254 ECSR Digest 2022, s. 125.

oikeuksien komitea katsoo jonkin etuuden olevan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan mukainen sosiaaliavustus, se arvioi tämän etuuden tason riittävyttä hieman eri kriteerein kuin 12 artiklan mukaisten etuuksien tason riittävyttä. Kuten yllä on jo todettu, komitea on katsonut Suomen kansallisesta luokittelusta eroavasti työmarkkinatuen olevan peruskirjan 13 artiklan mukainen sosiaaliavustusetuus.²⁵⁵ Tämä noudattaa komitean yleistä linjaa, sillä työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä ei ole (vakuutusperusteiseen) sosiaaliturvajärjestelmään kuuluminen, työssäoloehdon täyttyminen tai sosiaaliturvamaksujen maksaminen – lisäksi työmarkkinatuki rahoitetaan verovaroin, eikä sen kesto ole rajoitettu. Toisaalta työmarkkinatuessa ei ole kyse samalla tavalla yksilölliseen tarpeeseen liittyvästä harkinnasta, kuten esimerkiksi toimeentulotuessa. Komiteakaan ei välttämättä ole täysin johdonmukainen käyttämiensä erottelukriteerien suhteen, mikä toki johtuu myös siitä, että eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat toisistaan.

Vaikka perusoikeusuudistuksen aikaan ajateltiin, että perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin nojalla toteutettavat tuki- ja etuusjärjestelmät eivät lähtökohtaisesti tulisi yhtä aikaa sovellettaviksi, käytännössä näin on ollut jo pidemmän aikaa²⁵⁶. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuella pysyvästi täydennetään perusturvajärjestelmää, vaikka toimeentulotuki oli alun perin tarkoitettu viimesijaiseksi etudeksi, jonka saaminen olisi vain lyhytaikaista²⁵⁷. Pentti Arajärvi on esittänyt, että koska perustuslakivaliokunta ei nykyistä toimeentulotukilakia säädettäessä esittänyt valtiosääntöoikeudellista huomautusta toimeentulotuen pysyväksi muodostuneesta täydentävästä tehtävästä, valiokunta on tosiasiallisesti hyväksynyt sen, että perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa maksettavaa perusturvaetuutta on mahdollista täydentää toimeentulotuella ”siinä määrin kuin toimeentulotuki ylittää ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon”²⁵⁸.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vähimmäisturvan ja perusturvan välistä suhdetta myös sittemmin. Esimerkiksi vuoteen 2018 kohdistettavaksi ehdotetusta kansaneläkeindeksijäädytyksestä (HE 123/2017 vp) lausudessaan perustuslakivaliokunta piti huolestuttavana sitä, että kyseisen lakiehdotuksen mukaiset muutokset voisivat ajaa perustuslain 19.2 §:n mukaisia etuuksia saavia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi²⁵⁹. Vuoteen 2019 kohdistuneen indeksijäädytyksen (HE 160/2018 vp) arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunnalle annetun selvityksen mukaan tuolloin ehdotettujen uusien indeksijäädytysten kumuloituessa aikaisempien indeksileikkausten kanssa saattoi

255 ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016, kohdat 27 ja 28.

256 Ks. esim. PeVL 31/1997 vp, s. 2–3 ja Korpela 2020.

257 HE 127/2022 vp, s. 30.

258 Arajärvi 2002, s. 273.

259 PeVL 47/2017 vp, s. 4.

pitkäaikainen tarve toimeentulotuelle kasvaa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta korosti sitä, mitä se oli jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä sen jälkeen useissa antamissaan lausunnoissa todennut perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin välisestä suhteesta: “[p]erustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.”²⁶⁰

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella voidaan tehdä joitakin yleisempiä johtopäätöksiä vähimmäisturvan (PL 19.1 §) ja perusturvan (PL 19.2 §) välisestä suhteesta. Lähtökohtana on, että perusturvaetuuksien tulisi olla niin korkealla tasolla, että yksilöiden ei tarvitsisi säännönmukaisesti ja pitkäaikaisesti turvautua vähimmäisturvaetuuksiin. Mutta kuten uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännöstäkin ilmenee, perusturvaetuuksien täydentäminen vähimmäisetuuksilla on sallittua. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, että perusturvaetuuksien tason ollessa alle 50 % mutta yli 40 % ekvivalentista mediaanitulosta komitean mukaan perusturvan riittävyyden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muita etuuksia. Jos perusturvaetuuden taso on alle 40 % ekvivalentista mediaanitulosta, sen katsotaan olevan selvästi riittämätön (*manifestly inadequate*), eikä tällöin riittävyyden arvioinnissa oteta huomioon muita etuuksia.²⁶¹

Toisaalta perusturvan tason on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan oltava korkeampi kuin vähimmäisturvan, sillä perusturva ei voi muodostua vähimmäisturvasta. Lausuntokäytäntö ei kuitenkaan tarjoa vastausta siihen, kuinka paljon korkeampi perusturvan taso vähimmäisturvan tulisi olla. Myöskään uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja ja sitä koskeva tulkintakäytäntö eivät tarjoa kysymykseen yksiselitteistä vastausta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan perusturvaetuuksien tason tulisi olla vähintään 50 % ekvivalentista mediaanitulosta ja ”järkevässä suhteessa” (*in reasonable proportion*) aiempiin tuloihin. Vähimmäisetuuksien taso ei puolestaan saisi olla ”selvästi alle” (*manifestly below*) 50 % ekvivalentista mediaanitulosta. Vaikuttaa siltä, että 50 % ekvivalentista mediaanitulosta on keskeinen arviointikriteeri sekä perusturva- että vähimmäisturvaetuuksien osalta. Keskeistä perusturvaetuuksien ja vähimmäisturvaetuuksien erottelussa ei niinkään ole niiden taso, vaan muut tekijät, kuten tarveharkintaisuus.

²⁶⁰ PeVL 40/2018 vp, s. 4.

²⁶¹ Ks. esim. ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014.

3 Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sekä vähimmäisturva kuudessa eurooppalaisessa maassa

3.1 Yleistä

Kuten johdantoluvussa (1.1) tuotiin esille, selvityshankkeen toisessa osassa tarkastelun kohteena on, miten vähimmäisturva on järjestetty muissa Euroopan maissa, ja missä määrin muiden maiden valtiosääntöjen sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ja ihmisoikeussopimukset asettavat rajoitteita niiden kansallisille vähimmäisturvalainsäädännöille. Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteina ovat muun muassa sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen, ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen sekä toimeentuloturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen. Nämä tavoitteet huomioon ottaen vertailukohteiksi on ollut perusteltua valita maita, joissa on 2000-luvun kuluessa pyritty yksinkertaistamaan toimeentuloturvajärjestelmiä ja/tai joissa on kehitetty uudenlaisia vastikkeellisuuden ja kannustavuuden elementtejä. Tässä luvussa tarkasteltavat maat ovat Alankomaat, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Alankomaat on valittu sillä perusteella, että siellä tuli voimaan vuoden 2015 alusta voimaan uusi niin kutsuttu ”osallistumislaki”, jossa sääntelyn keskeisenä periaatteena on, että jokaisen yksilön tulisi osallistua yhteiskunnan toimintoihin ja antaa panoksensa. Ranskassa puolestaan tulivat joulukuun 2008 alusta voimaan säännökset uudesta yleisestä vähimmäisetuudesta (*le revenu de solidarité active, RSA*). Lakiuudistuksella haluttiin erityisesti lisätä vähimmäisturvan kannustavuutta. Saksassa siirryttiin vuoden 2005 alusta pääosin voimaan tulleen niin kutsutun Hartz IV -uudistuksen myötä nykyiseen vähimmäisturvajärjestelmään, jossa aiemmin toisistaan selkeästi erillisiä työhakijan työttömyysavustusjärjestelmää ja sosiaaliavustusjärjestelmää pyrittiin yhdenmukaistamaan. Tanskassa säädettiin vuonna 1997 ”aktiivilaki”, joka turvaa yksilöiden oikeutta vähimmäistoimeentuloon. Lakia on muutettu useampaan otteeseen 2000-luvun aikana muun muassa tiukentamalla ja välillä myös lieventämällä etuuksien saamiseksi asetettuja velvoitteita. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettiin merkittävä sosiaaliturvauudistus vuonna 2012 säätämällä laki sosiaaliturvauudistuksesta. Lakiuudistuksen keskeisenä elementtinä oli uuden *Universal Credit* -nimisen sosiaalietuuden käyttöönotto. Se korvaa vähitellen kaikkiaan kuusi aiempaa sosiaalietuutta ja verovähennystä. Tässä raportissa tarkastelluista maista ainoastaan Ruotsissa ei ole 2000-luvun kuluessa toteutettu mitään merkittävämpää vähimmäisturvajärjestelmän uudistusta. Ruotsi on kuitenkin otettu vertailumaaksi siksi,

että sen valtiosääntö ei sisällä laisinkaan sosiaalisiksi perusoikeuksiksi luonnehdittavia säännöksiä. On mielenkiintoista tietää, miten tämä seikka vaikuttaa vähimmäisturvajärjestelmän toimeenpanossa – varsinkin kun Ruotsin toimeentulotukijärjestelmä vastaa pitkälti Suomen järjestelmää.

Vertailumaita tarkastellaan erityisesti seuraavien seikkojen osalta: maiden perustuslakien sosiaalisten perusoikeussäännösten luonne, maiden – erityisesti tuomioistuinten – suhtautuminen niitä sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, maiden vähimmäisturvajärjestelmän rakenne, vähimmäisturvaetuuksien vastikkeellisuus ja velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamusten luonne.

3.2 Alankomaat

3.2.1 Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet

Alankomaiden perustuslain (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) 1 luvussa säädetään perusoikeuksista. Artikla 20 koskee sosiaalisia perusoikeuksia. Sen mukaan:

”1. Julkisen vallan vastuulla on väestön toimeentulon turvaaminen ja hyvinvoinnin jakautuminen.

2. Säännöistä, jotka koskevat oikeutta sosiaaliturvaan, tulee säätää parlamentin antamissa laeissa.

3. Alankomaissa asuvilla Hollannin kansalaisilla, jotka eivät kykene huolehtimaan omasta toimeentulostaan, on oikeus viranomaisten apuun siten kuin parlamentin antamassa laissa säädetään.”²⁶²

Alankomaiden perustuslain sosiaalisia perusoikeuksia koskevaa 20 artiklaa on luonnehdittu velvoittavuudeltaan heikoksi. Säännös on sanamuodoltaan varsin yleinen, ja siitä on siksi vaikea johtaa oikeuksia, jotka olisivat sellaisinaan täytäntöönpanokelpoisia

262 “Article 20

1. It shall be the concern of the authorities to secure the means of subsistence of the population and to achieve the distribution of wealth.
2. Rules concerning entitlement to social security shall be laid down by Act of Parliament.
3. Dutch nationals resident in the Netherlands who are unable to provide for themselves shall have a right, to be regulated by Act of Parliament, to aid from the authorities.” *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2019.*

tuomioistuimissa.²⁶³ Ainoastaan artiklan 3 kohta, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliavustukseen, on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Alankomaiden perustuslaki ei kuitenkaan anna tuomioistuimille toimivaltaa tutkia tavallisen lainsäädännön säännösten perustuslainmukaisuutta.²⁶⁴ Siten myöskään 20 artiklan 3 kohta ei voi tulla tuomioistuimessa suoraan sovellettavaksi yksittäisessä sosiaaliavustusta koskevassa asiassa. Tuomioistuimet soveltavat sosiaaliavustuksia koskevissa asioissa tavallisia lakeja.²⁶⁵

Sen sijaan parlamentin on lakeja säätäessään otettava perustuslain sosiaalisia perusoikeuksia koskeva 20 artikla huomioon. Vaikka artiklan 3 kohta onkin kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon, se jättää lainsäätäjälle laajan harkintavallan muun muassa sosiaaliavustusten ehdollisuuden ja vastikkeellisuuden suhteen. Lainsäätäjä voi säätää sosiaaliavustukset riippuvaisiksi perheenjäsenten tuloista tai työnhakuvelvoitteen täyttämistä. Säännös ei myöskään estä tekemästä heikennyksiä etuuksien tasoon.²⁶⁶

3.2.2 Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Vaikka tuomioistuimilla ei Alankomaissa ole toimivaltaa tutkia tavallisen lainsäädännön perustuslainmukaisuutta²⁶⁷, niillä on kuitenkin perustuslain nojalla toimivalta tutkia, onko lainsäädäntö kansainvälisten sopimusten mukaista. Hollannin perustuslain 93 artiklan mukaan:

*”Kansainvälisten instituutioiden sopimusten ja päätösten määräykset tulevat julkaisemisensa jälkeen sitoviksi, jos ne ovat sisältönsä puolesta kaikkia ihmisiä velvoittavia.”*²⁶⁸

²⁶³ Pennings 2016, s. 173.

²⁶⁴ **”Article 120**

The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts.” *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2019.

²⁶⁵ Vonk – Olivier 2019, s. 232.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Suomessa tuomioistuimilla on perustuslain 106 §:n nojalla toimivalta jättää tavallisen lain säännös soveltamatta yksittäistapauksessa, jos säännöksen soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa.

²⁶⁸ “Article 93

Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published.” *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2019.

Säännöksestä seuraa, että kansallista lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa kansainvälisten sopimusten velvoittavien säännösten kanssa, ei tule soveltaa. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin väljä, joten se jättää tuomioistuimille tosiasiaa laajan harkintavallan sen suhteen, onko jonkin ihmisoikeussopimuksen tai muun kansainvälisen sopimuksen yksittäistä artiklaa pidettävä velvoittavana ja siten suoraan sovellettavana. Ollakseen kaikkia velvoittava ja suoraan sovellettavissa, kansainvälisen sopimuksen yksittäisen määräyksen on oltava niin selkeä ja ehdoton, että se ei vaadi erillistä täytäntöönpanoa.²⁶⁹

Alankomaat on allekirjoittanut ja ratifioinut Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Se ei kuitenkaan ole toistaiseksi antanut julistusta, joka mahdollistaisi kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita peruskirjaa valvovalle Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Alankomaiden osalta on siten toistaiseksi vain kansainvälisten työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen sekä kansallisten työmarkkinajärjestöjen tekemiä kanteluita ja niihin annettuja komitean ratkaisuja.²⁷⁰ Alankomaat on allekirjoittanut ja ratifioinut myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen, mutta se ei ole allekirjoittanut eikä ratifioinut sopimuksen valinnaista lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen.²⁷¹

Alankomaissa ylin muutoksenhakutuomioistuin sosiaaliturva-asioissa on nimeltään *Centrale Raad van Beroep*. Se on oikeuskäytännössään määritellyt muun muassa kansainvälinen työjärjestö ILO:n sosiaaliturvasopimusten sekä sosiaalisia oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten yksittäisten artiklojen sitovuutta Alankomaissa. Muutoksenhakutuomioistuin on katsonut, että esimerkiksi uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikla 12 (Oikeus sosiaaliturvaan) ja artikla 13 (Oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun) eivät ole Alankomaissa suoraan sovellettavia sopimusmääräyksiä.²⁷² Se on niin ikään katsonut, että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaavan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean järjestökanteluihin antamat ratkaisut eivät sido oikeudellisesti Alankomaita, eikä niistä voi johtaa mitään suoraa oikeudellisia vaatimuksia kansallisissa tuomioistuimissa. Muutoksenhakutuomioistuimen mukaan komitean ratkaisulla voi kuitenkin olla merkitystä muiden kansainvälisten sopimusten velvoittavia määräyksiä – kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla (Kidutuksen kieltäminen) ja

269 Pennings 2016, s. 174.

270 [The Netherlands and the European Social Charter](#).

271 [United Nations Human Rights: status of ratification](#).

272 Pennings 2016, s. 175.

8 artikla (Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) – tulkittaessa ja sovellettaessa. Komitean ratkaisuilla, kuten myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräyksillä voi siten olla tulkintavaikutusta Alankomaiden tuomioistuimissa.²⁷³

Alankomaissa tuomioistuimet suhtautuvat samalla tavoin myös YK:n sosiaalisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiin; tuomioistuimet eivät lähtökohtaisesti pidä sopimusmääräyksiä sitovina ja niiden sisältämiä oikeuksia tuomioistuimissa täytäntöönpanokelpoisina oikeuksina. YK:n sosiaalisten, taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea onkin toistuvasti huomauttanut Alankomaita tästä ja suositellut lainsäädännöllisiä muutoksia sopimuksen sisältämien oikeuksien suoran sovellettavuuden takaamiseksi.²⁷⁴

Vaikka *Centrale Raad van Beroep* onkin suhtautunut kielteisesti Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä YK:n sosiaalisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräysten suoraan sovellettavuuteen, se on toisaalta katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten olevan merkityksellisiä pohdittaessa, kenellä on oikeus sosiaaliavustuksiin Alankomaissa.²⁷⁵ Kuten yllä on tuotu esille, perustuslain 20 artiklan sosiaaliavustusta koskeva 3 kohta soveltuu sanamuotonsa perusteella vain Hollannin kansalaisiin, jotka oleskelevat laillisesti Alankomaissa. Sosiaaliasioiden ylin muutoshakutuomioistuin on kuitenkin ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan nojautuen katsonut ratkaisussaan, että maassa laittomasti oleskelevalla muun maan kansalaisella (*irregular migrant*) oli oikeus hätämajoitukseen terveydentilansa perusteella, vaikka hän ei ollutkaan oikeutettu osallistumislain (*Participatiewet*) mukaisesti sosiaaliavustuksiin.²⁷⁶ Tuomioistuin on katsonut, että myös esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen turvapaikanhakijan alaikäisellä lapsella on oikeus hätämajoitukseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklan nojalla.²⁷⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi Alankomaita koskeneessa tuomiossaan asiassa *Hunde v. Alankomaat*, että laittomasti Alankomaissa oleskelleelta henkilöltä, joka oli saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen ja joka ei ollut suostunut vapaaehtoiseen paluuseen, oli voitu evätä oikeus tavanomaiseen sosiaaliavustukseen (*social support*), joka oli tarkoitettu laillisesti maassa oleskeleville. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi myös, että koska

273 Vonk – Olivier 2019, s. 233.

274 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, 6.7.2017, E/C.12/NLD/CO/6, kohdat 5–6; CESCR, Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, 9.12.2010, E/C.12/NLD/CO/4–5, kohta 5.

275 Vonk – Olivier 2019, s. 232.

276 CRvB 29.4. 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956.

277 HR 21.9.2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

Alankomaiden viranomaiset olivat kuitenkin luoneet erityisiä tukimuotoja laittomasti maassa oleskeleville, valtion ei voitu katsoa toimineen ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisesti.²⁷⁸ Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiosta seuraa, ettei laittomasti maassa oleskeleville tarvitse myöntää samoja sosiaaliavustuksia kuin laillisesti maassa oleskeleville, kunhan heitä ei kohdella epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.²⁷⁹

3.2.3 Osallistumislain mukainen vähimmäistoimeentulon turva

3.2.3.1 Yleistä

Alankomaissa keskeinen vähimmäistoimeentuloturva koskeva laki on *Participatiewet* (osallistumislaki), joka tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Lain nimellä haluttiin viestittää sen keskeisestä periaatteesta eli siitä, että jokaisen yksilön tulisi osallistua ja antaa panoksensa yhteiskunnan toimintoihin – myös niiden, joiden on syystä tai toisesta vaikea työllistyä. Laissa säädetäänkin sosiaaliavustusten lisäksi useista integroitumista työelämään edistävästä mekanismeista, kuten palkkatuesta, työvalmennuksesta ja työharjoittelusta. Laki rakentuu toisaalta myös viimesijaisuuden periaatteelle, jonka mukaan jokaisen on ensisijaisesti itse huolehdittava omasta toimeentulostaan. Yksilöllä on oikeus laissa säädettyihin etuuksiin vain, jos hän ei pysty omalla työllään huolehtimaan toimeentulostaan tai jos hän ei ole oikeutettu muihin, ensisijaisiin sosiaalietuuksiin.²⁸⁰

3.2.3.2 Vähimmäisturvaetuksista ja niiden tasosta

Osallistumislain mukaiset avustukset ovat pääsääntöisesti rahamääräisiä avustuksia. Laissa säädetään (57 art.) myös luontaissuorituksista, joita voidaan myöntää poikkeustapauksissa, kuten esimerkiksi silloin, jos avustuksen hakijalla on vakavia psyykkisiä ongelmia tai velkaongelmia. Sosiaaliavustuksia voidaan myöntää myös lainana, mikä tarkoittaa, että etuudensaajan on maksettava myönnetty avustus myöhemmin takaisin.²⁸¹

Osallistumislain nojalla myönnettävät avustukset ovat tarveharkintaisia; etuuskien määrään vaikuttavat sekä omat että perheenjäsenten tulot ja varat. Perheeseen lasketaan kuuluviksi puoliset sekä täysi-ikäiset ja alaikäiset lapset. Tietty tulo, kuten lapsilisät ja asumisetuudet, on määritelty laissa (31.2 art.) etuoikeutetuksi tuloksi, jota ei oteta huomioon avustusten määrää laskettaessa. Myös oman asunnon arvo vaikuttaa avustusten määrään.

278 Hunde v. Alankomaat, no. 17931/16, 5.7.2016.

279 Ks. myös KHO:2019:62.

280 Heeger-Hertter 2019, s. 75–76.

281 Ibid., s. 77.

Jos asunnon arvo ei ylitä määrättyä rajaa, ja etuudenhakija asuu asunnossaan eikä hänen voida edellyttää myyvän sitä, koska vuokratustannukset olisivat samansuuruiset, asunnon arvoa ei oteta laskelmassa varoina huomioon.²⁸²

Osallistumislaisissa säädetään sekä yleisestä avustuksesta (*algemene bijstand*) että erityisavustuksesta (*bijzondere bijstand*). Yleisellä avustuksella katetaan yleisiä välttämättömiä elinkustannuksia, kuten ruoka, vaatteet, vuokra, energia, liikenne, terveydenhuolto, jne.). Nämä menot otetaan huomioon laskennallisina, lakisääteisen minimipalkan määrään kytkettyinä menoina. Esimerkiksi yksin asuvalla yleinen avustus on suunnilleen 70 % minimipalkasta, mikä tarkoitti 1046 euroa heinäkuusta 2022 alkaen. Yhdessä asuvilla puolisoilla tai muutoin yhdessä asuvilla täysi-ikäisillä henkilöillä laskennallinen menojen määrä on yhteensä 100 % minimipalkasta. Jokainen 21 vuotta täyttänyt samassa perheessä asuva henkilö sekä alaikäinen lapsi kasvattaa perheen laskennallista menoa määrällä, joka vastaa 30 % minimipalkasta. Yleisen avustuksen määrä on laskennallisten menojen ja tulojen välinen erotus. Erityisavustuksella katettavia erityisiä elinkustannuksia ovat puolestaan esimerkiksi silmälasit, erityisruokavalio, yksityisen sairaskuluvakuutuksen vakuutusmaksut, muutto- ja remonttikustannukset ja kodinkoneet. Myönnettävän erityisavustuksen määrä ei perustu ennalta vahvistettuihin laskennallisiin menoihin vaan todellisiin kustannuksiin. Erityisavustusta voidaan myöntää, vaikka hakija ei saisikaan yleistä avustusta. Erityisavustus on kuitenkin toissijainen osallistumislain nojalla myönnettäviin yksilölliseen tulotukeen (*individuele inkomenstoelag*, 36 art.) ja yksilölliseen opintotukeen (*individuele studietoelag*, 36 a art.) nähden.²⁸³

3.2.3.3 Etuuksien vastikkeellisuus ja sanktiot

Osallistumislaisissa säädetään avustusten saajille kahdentyyppisistä velvoitteista: yhteistyövelvollisuudesta sekä tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta (17.1–2 art.). Yhteistyövelvollisuus tarkoittaa käytännössä työnhakuvelvoitetta, velvollisuutta osallistua työllistymistoimiin taikka velvollisuutta osallistua osallisuustöihin (*participatieplaatsen*) tai kunnan määräämiin palkattomiin aktiviteetteihin (*tegenprestatie naar vermogen*). Työnhakuvelvoite voi myös merkitä velvollisuutta käyttää kolme tuntia päivässä työnhakumatkoihin tai velvollisuutta muuttaa paikkakuntaa työhaun vuoksi. Maahanmuuttaja voidaan velvoittaa opiskelemaan hollannin kieltä. Osallisuustöissä olevalle maksetaan avustuksen lisäksi muutaman euron tuntipalkkaa. Velvoite osallisuustyön tekemiseen kestää normaalisti kaksi vuotta, mutta erityisistä syistä sitä voidaan pidentää neljään vuoteen. Palkattomiin aktiviteetteihin osallistuvalla maksetaan vain vähimmäisetuutta. Kunnanvaltuuston vastuulla on luoda tarkemmat säännöt palkattomien aktiviteettien luonteesta, kestosta

282 Ibid., s. 78–79.

283 Ibid., s. 78, 80–85. Ks. myös [Uitkeringsbedragen per 1 juli 2022](#).

ja soveltamisalasta. Tällaisia aktiviteetteja ovat esimerkiksi lumenluonti julkisilla paikoilla, metsäpolkujen kunnostus, lehtien haravointi, liikennemerkkien puhdistus, lintujen laskenta, lapsille lukeminen kouluissa sekä pysäköintialueiden valvonta. Palkattomat aktiviteetit eivät ole luonteeltaan työmarkkinoille integroivia, vaan aktivoivia.²⁸⁴

Eri yhteistyövelvoitteiden rikkomisesta seuraa kunnan harkinnan mukaan etuuden maksamisen keskeyttäminen tai määrän alentaminen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Jos etuudensaaja laiminlyö yhteistyövelvoitteensa 12 kuukauden kuluessa edellisestä laiminlyönnistä, avustusta tulee lain nojalla alentaa 100 %:lla enintään kolmeksi kuukaudeksi.²⁸⁵ Osallisuuslain 18 artiklan 10 kohdan mukaan kunta voi kuitenkin poiketa näistä säännöksistä, jos ”kiireelliset syyt erityisten olosuhteiden vuoksi sitä edellyttävät.” Säännös tarkoittaa, ettei avustusta leikata, jos se vaarantaa henkilön välttämättömän toimeentulon.

Tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuus tarkoittaa, että hakiessaan etuuksia hakijan on annettava oikeat tiedot muun muassa tuloistaan, menoistaan ja perheestään ja että olosuhteiden muuttuessa etuuden saajan on ilmoitettava muutoksista viranomaisille. Jos henkilölle on tiedonanto- tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi maksettu avustusta aiheettomasti, tästä ei seuraa pelkästään velvollisuutta palauttaa aiheettomasti maksettu avustus, vaan etuudensaajalle voidaan myös määrätä hallinnollinen sakko (*bestuurlijke boete*, 18 a art.). Sakon määrä on korkeintaan aiheettomasti maksetun avustuksen suuruinen. Mikäli tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti on toistuvaa, hallinnollisen sakon määrä on 150 % aiheettomasti maksetun avustuksen määrästä. Kunta voi luopua määräämästä sakkoa, jos siihen on pakottavia syitä. Kun aiheettomasti maksetun avustuksen määrä ylittää tietyn rajan, kyse on rikosasiasta, mistä kunnan tulee ilmoittaa yleiselle syyttäjälle.²⁸⁶

3.2.3.4 Osallistumislain vastikkeellisuutta ja sanktioita koskevaa oikeuskäytäntöä

Alankomaissa eri asteen tuomioistuimet ovat ratkaisuihinsa ottaneet kantaa työvelvoitteiden rikkomisesta aiheutuneiden etuuksien alentamisen laillisuuteen. Ratkaisut koskevat osallistumislakia edeltäneen vuoden 2004 sosiaaliavustuslain (*Wet werk en bijstand*) säännösten lainmukaisuutta, mutta ratkaisuissa hahmotellut tulkintaperiaatteet soveltuvat myös osallistumislain vastaavien säännösten lainmukaisuuden arviointiin. Esimerkiksi sosiaaliturva-asioiden ylin muutoksenhakutuomioistuin *Centrale Raad van Beroep* katsoi vuonna 2010 antamassaan ratkaisussa²⁸⁷, että tapaukseen, jossa sosiaaliavustusta saanut

284 Heeger-Hertter 2019, s. 87–88.

285 Ibid., s. 86–87.

286 Ibid., s. 86.

287 CRvB 8.2.2012, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093.

henkilö oli avustuksen alentamisen uhalla veloitettu osallistumaan työllistymiseen tähtävään tukityöohjelmaan, ei tullut soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan mukaista ”orjuuden kaltaisen pakkotyön” (artiklan 1 kohta) eikä ”pakkotyön” (artiklan 2 kohta) kieltoa koskevia määräyksiä. Ylin muutoksenhakutuomioistuimien katsoi sen sijaan, että tapausta oli arvioitava 4 artiklan 2 kohdan ”muuta pakollista työtä” koskevan kiellon valossa. Tässä arvioinnissa keskeisiä näkökohtia ovat:

- tukityöohjelmaan kuuluvan työn luonne, paikka, kesto ja työajat ottaen huomioon tukityöllistettävän mahdollisuudet, työkokemus, koulutus ja perhetilanne
- työttömyyden kesto
- kuinka hyvin ohjelmaan kuuluva työ edesauttaa henkilön työllistymistä, ja
- sanktioiden luonne henkilön kieltäytyessä yhteistoiminnasta.

Ylin muutoksenhakutuomioistuimien katsoi, että jokaista tapausta oli arvioitava yksilöllisen harkinnan kautta. Jos yksittäisen etuudensaajan ei voida – yllä luetellut näkökohdat huomioon ottaen – enää edellyttää osallistuvan tukityöohjelmaan, koska työohjelmaan liittyvät työt ovat kohtuuttomia ja/tai ohjelmalla ei voida katsoa olevaan mitään työllistymistä edistävää vaikutusta, kyse voi olla ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa kielletystä ”pakollisesta työstä”. Myöskään tukityöohjelmasta kieltäytymisestä aiheutuvat sanktiot eivät saa olla kohtuuttomia.²⁸⁸

Sosiaaliturva-asioiden ylin muutoksenhakutuomioistuimien on myös ottanut kantaa tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvien hallinnollisten sakkojen lainmukaisuuteen. Edellä selostetut uudet sakot otettiin käyttöön vuonna 2013. Ylin muutoksenhakutuomioistuimien katsoi ratkaisussaan²⁸⁹ vuodelta 2015, ettei sakkoja tullut kaavamaisesti määrätä aina vastaamaan aiheuttomasti maksetun etuuden määrää. Sen sijaan sakko tuli suhteuttaa etuuden saajan tilanteeseen ja olosuhteisiin. Sakkojen tulee olla oikeassa suhteessa laiminlyönnin tahallisuuteen ja vakavuuteen nähden. Tavanomaisessa tapauksessa sakko saa olla vain 50 % aiheuttomasti maksetun etuuden määrästä; jos etuuden saajan nimenomaisena tarkoituksena on ollut saada avustusta aiheuttomasti, 100 %:n sakko voidaan määrätä. Muutoksenhakutuomioistuimien useissa ratkaisuuksissaan luoma oikeuskäytäntö kodifioitiin myöhemmin osaksi lainsäädäntöä.²⁹⁰

288 Ks. Pennings 2019, s. 174–176.

289 CRvB 23.6.2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

290 Ks. Pennings 2019, s. 176–178.

3.2.3.5 Osallistumislain toimeenpano

Osallistumislain mukaisten etuuksien toimeenpano on kuntien vastuulla. Osallistumislain säätäminen oli osa laajempaa hallinnon hajauttamisuudistusta. Sen taustalla oli pyrkimys saattaa päätöksenteko lähemmäksi kansalaisia, tehostaa hallinnon toimintaa ja demokraattista kontrollia sekä alentaa kuluja. Vaikka osallistumislaisissa säädetään etuuksien myöntämisen yleisistä edellytyksistä, yleisen avustuksen määrästä, integraatiotoimista ja sanktioista, laki jättää kunnille laajan harkintavallan päättää tarkemmin erityisavustuksesta, integraatiotoimista ja sanktioista. Kuntien on julkaistava omat linjauksensa omilla kotisivuillaan. Käytännöt kunnissa vaihtelevat. Selvitysten mukaan lähes kaikki kunnat seuraavat aktiivisesti työnhakuvelvoitteen täyttämistä. Sen sijaan vain vähemmistö kunnista edellyttää etuuden saajan suostuvan kolmen tunnin päivittäisiin työmatkoihin. Vain kolmasosa kunnista alensi etuuksia tai määräsi sakon, mikäli etuudensaaja kieltäytyi kunnan määräämistä palkattomista aktiviteeteistä.²⁹¹

3.2.4 Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) täytäntöönpanon valvonnasta vastaava Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea piti Alankomaiden kuudenteen määräaikaisraporttiin antamissaan johtopäätöksissä osallistumislain säätämistä tervetulleena lainsäädännöllisenä uudistuksena Alankomaissa. Komitea esitti kuitenkin myös huolensa vuoden 2015 hallinnon hajautusuudistuksesta, jolla kunnille annettiin toimi- ja harkintavaltaa sosiaalihuollon palveluiden ja etuuksien toimeenpanossa. Komitea oli huolissaan siitä, onko kaikilla kunnilla riittävä osaaminen ja resurssit tehtävien hoitoon. Komitea suositteli informaation, ohjauksen ja resurssien lisäämistä kunnissa, jotta Hollanti täyttäisi TSS-sopimuksen sille asettamat velvoitteet.²⁹²

Alankomaiden tuore vähimmäistoimeentuloturva koskeva maaraportti, josta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaava Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on laatinut johtopäätöksensä, kattaa tarkastelujakson 2016–2019. Komitea totesi johtopäätöksissään, että maaraportin mukaan osallistumislain mukaista yleistä avustusta (*algemene bijstand*) maksettiin tammikuussa 2019 yksinasuvalle tulottomalle henkilölle 1 025,55 euroa nettona. Eurostatin mukaan pienituloisuusraja (50 % ekvivalentista mediaanitulosta) oli Alankomaissa 1 026 euroa kuukaudessa vuonna 2019. Koska yleisavustuksen määrä

291 Heeger-Hertter 2019, s. 76 ja 86–87.

292 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, 6.7.2017, E/C.12/NLD/CO/6, kohdat 4 ja 16–17.

vastasi suunnilleen pienituloisuusrajalla elävän tulotaso, komitea katsoi, että vähimmäistoimeentuloturvaetuuden määrä oli riittävä eikä Alankomaat loukannut sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaletta.²⁹³

3.3 Ranska

3.3.1 Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet

Ranskan voimassa olevan perustuslain (*Constitution du 4 octobre 1958*) 1 artiklan mukaan ”Ranska on jakamaton, maallinen, demokraattinen ja sosiaalinen tasavalta”.²⁹⁴ Ranskan perustuslakineuvosto (*Conseil constitutionnel*), jonka toimivaltaan kuuluu lakien perustuslainmukaisuuden valvonta, ei ole määritellyt, mitä ilmaisu ”sosiaalinen tasavalta” käytännössä tarkoittaa. Sosiaaioikeuden näkökulmasta tärkeämpiä säädöstekstejä ovatkin vuoden 1946 perustuslain johdanto-osan kappaleet 10 ja 11, jotka ovat myös osa Ranskan valtiosääntöä.²⁹⁵ Kappaleen 10 mukaan:

”Kansakunta takaa yksilöille ja perheille niiden kehityksen kannalta välttämättömät edellytykset.”

Johdannon 11 kappaleen mukaan:

*”Se [kansakunta] takaa kaikille – erityisesti lapsille, äideille ja ikääntyneille työntekijöille – terveyden suojelun, aineellisen turvan, levon ja vapaa-ajan. Kaikilla ihmisillä, jotka ovat kykenemättömiä työskentelemään ikänsä, fyysisen tai henkisen tilansa taikka taloudellisen tilanteensa vuoksi, on oikeus saada yhteisöltä riittävä toimeentulo.”*²⁹⁶

293 ECSR, Conclusions 2021 The Netherlands, s. 28–29.

294 Constitution du 4 octobre 1958, Article premier: ”La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.”

295 Kessler 2020, s. 198–199.

296 Constitution de 1946, IVe République, Préambule:

10. ”La Nation assure à l’individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.”

11. ”Elle garantit à tous, notamment à l’enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l’incapacité de travailler a le droit d’obtenir de la collectivité des moyens convenables d’existence.”

Ranskan perustuslakineuvosto katsoi jo vuonna 1971 antamassaan ratkaisussa, että vuoden 1946 perustuslain johdannossa luetellut perusoikeudet ovat oikeudellisesti velvoittavia.²⁹⁷ Ranskassa vallitsevan oikeustieteellisen näkemyksen mukaan johdannossa mainitut sosiaaliset perusoikeudet eivät kuitenkaan luo yksilöille suoraan subjektiivisia oikeuksia, jotka olisivat sellaisinaan täytäntöönpantavissa (*justiciable*) tuomioistuimissa. Sen sijaan ne asettavat valtiovallalle positiivisen toimintavelvoitteen ja toimivallan turvata kaikille riittävä toimeentulo, vaikka ne ovatkin varsin yleisesti muotoiltuja ja tulkinnanvaraisia.²⁹⁸

Sekä perustuslakineuvosto että Ranskan ylin hallintotuomioistuin (*Conseil d'État*) ovat oikeuskäytännössään olleet varsin varovaisia mainittujen sosiaalisten perusoikeuksien tulkinnassa ja jättäneet lainsäätäjälle varsin laajan harkintavallan niiden sisällön määrittelyssä. Esimerkiksi perustuslakineuvosto ei ole toistaiseksi täsmentänyt, mitä sosiaaliturvaa koskeva perusoikeus käytännössä tarkoittaa, ja se on lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassaan vain harvoin viitannut johdannon 11 kappaleeseen. Ylin hallintotuomioistuin on puolestaan todennut esimerkiksi terveyttä koskevan perusoikeuden osalta vain hyvin yleisesti, että sairaanhoitomenot tulee asettaa tasolle, joka vastaa väestön terveydenhuoltotarpeita.²⁹⁹ Ranskassa tavallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa harjoittaa lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa, mutta ne voivat toki tulkita tavallisen lain säännöksiä perusoikeusmyönteisesti.³⁰⁰

Voimassa olevan vuoden 1958 perustuslain 34 artiklassa säädetään, että sosiaaliturvajärjestelmän perusperiaatteista (*principes fondamentaux*) tulee säätää lailla. Lainsäätäjän sinänsä laajasta toimivallasta huolimatta säännös tarkoittaa käytännössä, että toimeenpanonpanovaltaa käyttävälle hallinnolle jää varsin laaja toimivalta määrittää täsmällisemmin sosiaaliturvajärjestelmän sisältö. Perustuslakineuvosto on katsonut perustuslainmukaiseksi esimerkiksi sen, että kun lainsäädännössä jokin etuus on määritelty ikäperusteiseksi, niin hallinnolle on voitu jättää ikärajan täsmällinen määrittelemineen. Hallinnon toimivaltaa rajoittaa lähinnä se, ettei se saa toimillaan tehdä tyhjiksi lainsäädännön sisältämiä periaatteita.³⁰¹

297 CC, 16.7.197, No 71–44DC. Ks. myös Pech 2008, s. 270.

298 Pech 2008, s. 272.

299 Kessler 2020, s. 199–202.

300 Pech 2008, s. 274.

301 Kessler 2020, s. 202–203.

3.3.2 Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Ranska on allekirjoittanut ja ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä sen valinnaisen lisäpöytäkirjan, joka mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen. Ranska on niin ikään allekirjoittanut ja ratifioinut Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Ranska ei kuitenkaan ole toistaiseksi antanut julistusta, joka mahdollistaisi kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita peruskirjaa valvovalle Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Ranskan osalta on siten toistaiseksi vain kansainvälisten järjestöjen ja kansallisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tekemiä kanteluita ja niihin annettuja komitean ratkaisuja.³⁰²

3.3.3 Vähimmäistoimeentuloturva Ranskassa

3.3.3.1 Yleistä

Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän systematiikassa vähimmäisturvaetuudet kuuluvat *l'aide sociale* -nimisen kokonaisuuden alaisuuteen.³⁰³ Termille ei ole olemassa yksiselitteistä suomenkielistä vastinetta, mutta turvallisinta lienee kääntää se "sosiaalihuolloksi". Sana-muodonmukainen suora käänös olisi "sosiaaliapu" tai "sosiaaliavustus", mutta kumpikaan ei tavoita sitä sosiaalietuuksien kokonaisuutta, johon ranskankielinen termi viittaa. Nimitäin sillä viitataan varsin laajaan kokonaisuuteen erilaisia sosiaalietuuksia. Ne voivat olla rahamäärisiä etuuksia tai palveluita, ne voivat olla yleisiä tai suunnattu tietyille väestöryhmille, niiden rahoitus voi perustua sosiaaliturva-/vakuutusmaksuihin tai ne voivat olla verorahoitteisia, niistä voivat vastata departementit, valtio tai kunnat – keskeisimpiä seikkoja mainitaksemme.³⁰⁴

Niin tai näin – Ranskan *l'aide socialeen* kuuluvien rahamääräisten vähimmäisturvaetuuksien muodostama kokonaisuus on rakenteeltaan verrattain selkeä. Se koostuu kuudesta erillisestä etuudesta, joista viisi on erityisille väestöryhmille kohdennettuja etuuksia ja yksi yleisetuus. Ne ovat kaikki verorahoitteisia. Kohdennetut vähimmäisturvaetuudet ovat:

- yli 65-vuotiaille tarkoitettu etuus niitä tilanteita varten, joissa etuudensaajan vakuutusperusteinen vanhuuseläke on tasoltaan alhainen tai siihen ei ole oikeutta laisinkaan (*l'allocation de solidarité aux personnes âgées réservée, ASPA*)

302 [France and the European Social Charter.](#)

303 Sen ohella käytetään myös termiä *l'aide et action sociale*.

304 Ks. Kessler 2020, s. 717–809; Morwan 2021, s. 507–532.

- täysi-ikäisten vammaisten henkilöiden etuus (*l'allocation aux adultes handicapés, AHH*)
- leskille suunnattu etuus (*l'allocation veuvage*)
- etuus niille työttömille, jotka ovat menettäneet oikeutensa vakuutusperusteisiin työttömyysetuuksiin ja jotka ovat olleet tietyn määräajan töissä ennen työsuhteen päättymistä (*l'allocation de solidarité spécifique, ASS*)
- vapautuville vangeille, pakolaisille ja turvapaikanhakijoille tarkoitettu määräaikainen etuus (*l'allocation temporaire d'attente, ATA*).³⁰⁵

Näiden erityisetuksien lisäksi Ranskassa on yleinen vähimmäisturvaetus nimeltään *le revenu de solidarité active (RSA)*, joka jotakuinkin vastaa suomalaista toimeentulotukea. RSA:n lisäksi yleinen vähimmäisturvajärjestelmä sisältää ”aktiivisuuslisän” (*la prime d'activité*), jota maksetaan työssäkäyville, joiden palkkatulot eivät riitä heidän toimeentulonsa turvaamiseen. Näitä yleisiä vähimmäisturvaetuksia selostetaan seuraavaksi seikkaperäisemmin.

3.3.3.2 Yleinen vähimmäisturvaetus RSA

3.3.3.2.1 Saamisedellytykset ja määrä

RSA:sta säädetään laissa, jonka nimi on *Code de l'action sociale et des familles, CASF*. RSA:ta koskevat säännökset (artiklat L262-1–L262-58) tulivat voimaan joulukuun alusta 2008 ja niillä korvattiin aikaisempi vähimmäisturvaetus nimeltään *le revenu minimum d'insertion (RMI)*. Uudistuksella haluttiin lisätä vähimmäisturvan kannustavuutta, sillä edellisen etuuden (RMI) katsottiin muodostavan työttömyysloukun eli työttömän oli usein taloudellisesti kannattavampaa jäädä elämään etuuden varassa kuin palata työmarkkinoille.³⁰⁶ RSA:n ”tarkoituksena on turvata edunsaajille riittävät toimeentulomahdollisuudet köyhyyden torjumiseksi sekä sosiaalisen ja ammatillisen integraation edistämiseksi.”³⁰⁷ Sitä myönnetään työttömille työnhakijoille.

RSA:lle on säädetty kolme yleistä saamisedellytystä. (1) RSA on viimesijainen etuus, eli sitä myönnetään ainoastaan silloin, kun henkilön tulot, saamat elatusmaksut ja/tai (vakuutusperusteiset) sosiaalietuudet eivät riitä turvaamaan hänen toimeentuloaan. (2) Ollakseen oikeutettu RSA:han henkilön oleskelun Ranskassa tulee olla pysyväisluonteista. Kolmannen maan kansalaisten osalta tämän tarkoittaa, että henkilöllä on tullut olla oleskelulupa

305 Kessler 2020, s. 730.

306 Kessler 2020, s. 730–731; Morwan 2021, s. 520–521.

307 CASF art. L262-1. ”Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle.”

Ranskassa vähintään viiden vuoden ajan. (3) Lisäksi RSA:n saamiselle on säädetty tietty ikäraja; hakijan tulee olla täyttänyt 25 vuotta ollakseen oikeutettu etuuteen. Myös 18–24-vuotiaat hakijat ovat oikeutettuja ”nuorten RSA:han” (*RSA jeunes*), jos he ovat työskennelleet kahden vuoden ajan täysipäiväisesti viimeisen kolmen vuoden aikana. Alle 25-vuotiaat ovat oikeutettuja RSA:han myös, jos heillä on lapsi(a) huollettavanaan tai heille on syntymässä lapsi. RSA:n soveltamisalan piiriin eivät kuulu opiskelijat eivätkä vanhempainvapaalla, sapattivapaalla tai palkattomalla vapaalla olevat henkilöt. Näilläkin henkilöillä on kuitenkin oikeus RSA:han, jos he ovat yksihuoltajia.³⁰⁸

RSA:n määrää laskettaessa otetaan huomioon koko ruokakunnan (*foyer*) kuukausittaiset tulot. Ruokakunnan muodostavat henkilöt, jotka jättävät yhteisen veroilmoituksen – kuten esimerkiksi aviopuolisot ja heidän yhteiset huollettavat lapsensa. Ruokakunnalle maksettavan etuuden suuruus määräytyy vuosittain määritellyn kiinteän perusmäärän (*le montant forfaitaire*) perusteella. Kiinteä perusmäärä riippuu ruokakunnan koosta. Esimerkiksi lapsettoman yksinelävän henkilön osalta perusmäärä on 598,54 euroa kuukaudessa (2023). Yhdessä asuvan lapsettoman pariskunnan kiinteä perusmäärä on 897,1128 euroa. Yhden vanhemman perheessä ensimmäinen lapsi korottaa perusmäärää 50 %:lla; jos vanhempi on yksihuoltaja, sekä perusmäärä että lapsikorotus ovat suurempia. Kahden vanhemman perheessä ensimmäinen lapsi korottaa perusmäärää 20 %:lla. Mikäli ruokakunnan kuukausittaiset tulot jäävät sen koon mukaan määritellyn kiinteän perusmäärän alle, RSA:ta maksetaan erotuksen verran.³⁰⁹

RSA:ta hakevalle henkilölle maksettavan asumisetuuden määrää ei oteta tulona täysimääräisesti huomioon RSA:n kiinteän perusmäärän suuruutta laskettaessa. Jos henkilö saa jotakin kolmesta asumisetuudesta (*aide au logement*)³¹⁰, asuu veloituksetta tai omistaa asuntonsa, henkilölle maksettavan RSA:n määrästä vähennetään lopuksi kiinteä summa, joka on yhden ihmisen ruokakunnassa 71,82 euroa, kahden ihmisen ruokakunnassa 143,65 euroa ja kolmen tai useamman ihmisen ruokakunnassa 177,77 euroa kuukaudessa.³¹¹

308 Morwan 2021, s. 524–525. Ks. myös [Service-Public.fr](https://www.service-public.fr).

309 Morwan 2021, s. 526. Ks. myös [mes-allocs.fr/quel est le montant du RSA en 2023?](https://mes-allocs.fr/quel-est-le-montant-du-rsa-en-2023?).

310 Asumisetuudet ovat *l'aide personnalisée au logement (APL)*, *l'allocation de logement familiale (ALF)* ja *l'allocation de logement sociale (ALS)*.

311 Ks. [Aide-sociale.fr](https://www.aide-sociale.fr).

3.3.3.2 Vastikkeellisuus ja sanktiot

RSA:ta saavalle henkilölle asetetaan departementin (aluehallinnon alempi taso) kanssa solmittavassa sopimuksessa erityyppisiä velvoitteita, joiden luonne riippuu siitä, onko henkilö työkykyinen vai ei. Mikäli etuudensaaja on työkykyinen, sopimuksessa sovitaan velvoitteista, jotka tähtäävät ammatilliseen integraatioon (*l'insertion professionnelle*) eli työmarkkinoille sijoittumiseen. Näitä velvoitteita ovat muun muassa rekisteröityminen työttömäksi työnhakijaksi, työnhaku ja tarjotun työn vastaanottaminen. Mikäli henkilö on esimerkiksi asunnottomuuden, terveytensä tai lasten huoltajuuden vuoksi estynyt tekemästä työtä, sopimuksessa sovitaan velvoitteista, jotka tähtäävät sosiaaliseen integraatioon (*l'insertion sociale*).³¹²

Mikäli RSA:n saaja laiminlyö sopimukseen kirjatut velvoitteensa, hänelle maksettavan RSA-etuuden määrää voidaan alentaa tai sen maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan. Ensimmäisestä laiminlyönnistä RSA:n kiinteää perusmäärää voidaan alentaa yksinasuvan kohdalla jopa 80 % ja yksinhuoltajan tai lapsiperheen kohdalla jopa 50 %. Alentaminen kestää yleensä yhdestä kolmeen kuukauteen. Mikäli laiminlyönti toistuu, alentamisesta päättää departementin ylimmän päättävän elimen eli *Conceil Généralin* presidentti, ja alentaminen voi kestää jopa neljä kuukautta. Jos etuuden alentaminen ei johda haluttuun lopputulokseen ja velvoitteiden laiminlyönti jatkuu, RSA:n maksaminen voidaan keskeyttää useammaksi kuukaudeksi tai etuudensaaja voidaan poistaa RSA:n piiristä kokonaan. Jos RSA:ta on etuudensaajan vilpillisen menettelyn seurauksena maksettu perusteettomasti, se tulee maksaa takaisin. Lisäksi etuudensaajalla voidaan määrätä hallinnollisia sanktioita tai tuomita rikosoikeudelliseen rangaistukseen.³¹³

3.3.3.3 Aktiivisuuslisä

Aktiivisuuslisää (*la prime d'activité*) koskevat säännökset sisältyvät sosiaaliturvalakiin (*Code de la sécurité sociale* (CSS), ja ne tulivat voimaan vuoden 2016 alusta. Aktiivisuuslisällä korvattiin RSA:han aiemmin kuulunut ”aktiivisuusosa” (*RSA activité*). Aktiivisuuslisä ei kuitenkaan tuonut mitään periaatteellisesti uutta aiempaan etuuteen verrattuna; tavoitteena oli yksinkertaistaa etuutta ja tehdä siitä läpinäkyvämpi. Uudistus merkitsi kuitenkin etuuden henkilöllisen soveltamisalan laajentumista tiettyihin alle 25-vuotiaiden nuorten ryhmiin.³¹⁴ Aktiivisuuslisän ”tarkoituksena on kannustaa pienituloisia palkkatyöläisiä ja itsensä työllistäviä työskentelemään tai palaamaan työelämään sekä tukemaan heidän ostovoimaansa.”³¹⁵

312 Morwan 2021, s. 528–530.

313 Ks. [mes-allocs.fr/suspension RSA](https://mes-allocs.fr/suspension-RSA). Morwan 2021, s. 530–532.

314 Morwan 2021, s. 527.

315 CSS art. L841-1.

Toisin kuin RSA, aktiivisuuslisään ovat oikeutettuja kaikki 18 vuotta täyttäneet. Aktiivisuuslisän saaminen edellyttää myös pysyvää oleskelua Ranskassa. Opiskelijat on lähtökohtaisesti suljettu aktiivisuuslisä henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle. Jos opiskelijan tulot kuitenkin ovat vähintään 78 % kansallisesta minimipalkasta (*salaire minimum de croissance, SMIC*) tai hänellä on huollettavanaan alaikäinen lapsi, opiskelijalla on tällöin oikeus aktiivisuuslisään.³¹⁶

Aktiivisuuslisän suuruus määräytyy seuraavasti: ruokakunnan koon ja tyyppin perusteella määräytyvään kiinteään perusmäärään (*le montant forfaitaire*)³¹⁷ lisätään 61 % ruokakunnan ansiotuloista ja mahdolliset bonukset, ja saadusta summasta vähennetään sitten ruokakunnan käytettävissä olevat kokonaistulot. Aktiivisuuslisä vastaa suuruudeltaan näin laskettua erotusta. Käytettävissä olevina tuloina otetaan huomioon nettopalkan lisäksi myös eri etuudet, kuten työttömyys- ja perhe-etuudet. Jos yksinelävän etuudensaajan tulot vastaavat noin puolta kansallisesta nettominimipalkasta (*SMIC*)³¹⁸, aktiivisuuslisä on 246 euroa kuukaudessa. Tulojen kasvaessa aktiivisuuslisä vähenee. Jos tulot ovat noin 1,3 kertaa nettominimipalkan verran, niin aktiivisuuslisä on enää 15 euroa. Aktiivisuuslisä leikkaantuu kokonaan tulojen ollessa enemmän kuin 1 885 euroa kuukaudessa. Aktiivisuuslisä toimii siten käytännössä kuten negatiivinen tulovero. Ruokakunnan tulot sekä menot ja siten myös aktiivisuuslisän määrä tarkistetaan kolmen kuukauden välein.³¹⁹

Aivan kuten RSA:n kohdalla, aktiivisuuslisää hakevalle henkilölle maksettavan asumisetuuden määrää ei oteta tulona täysimääräisesti huomioon henkilön tuloja laskettaessa. Jos henkilö saa jotakin kolmesta asumisetuudesta (*aide au logement*)³²⁰, asuu veloituksetta tai omistaa asuntonsa, asumisetuustuloina otetaan huomioon kiinteä summa, joka on yhden ihmisen ruokakunnassa 71,82 euroa, kahden ihmisen ruokakunnassa 143,65 euroa ja kolmen tai useamman ihmisen ruokakunnassa 177,77 euroa kuukaudessa.³²¹

316 Ks. [mes-allocs.fi/Prime d'activité 2023: quelles sont les conditions?](https://mes-allocs.fi/Prime%20d%27activit%C3%A9%202023%3A%20quelles%20sont%20les%20conditions%3F).

317 Huhtikuusta 2022 lähtien esimerkiksi lapsettoman yksinelävän henkilön osalta perusmäärä on 563,68 euroa kuukaudessa.

318 Vuonna 2022 nettominimipalkka oli Ranskassa 1353,07 kuukaudessa. Nettominimipalkka riippuu kuitenkin työnantajayrityksestä ja toimialalle vahvistetuista sosiaaliturvamaksuista. Ks. service-public.fr/Smic (*salaire minimum de croissance*).

319 Ks. [mes-allocs.fr/ Simulation prime d'activité 2023](https://mes-allocs.fr/Simulation%20prime%20d%27activit%C3%A9%202023) ja [mes-allocs.fi/Quel est le barème de la prime d'activité 2023?](https://mes-allocs.fi/Quel%20est%20le%20bar%C3%A8me%20de%20la%20prime%20d%27activit%C3%A9%202023%3F)

320 Asumisetuudet ovat *l'aide personnalisée au logement (APL)*, *l'allocation de logement familiale (ALF)* ja *l'allocation de logement sociale (ALS)*.

321 Ks. [mes-allocs.fr/ Simulation prime d'activité 2023](https://mes-allocs.fr/Simulation%20prime%20d%27activit%C3%A9%202023).

3.3.4 Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö

Ranskan viimeisin vähimmäisturvaa koskeva maaraportti, josta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaava Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on laatinut johtopäätöksensä, kattaa tarkastelujakson 2012–2015. Komitea kiinnitti johtopäätöksissään huomiota siihen, että tilanne Ranskassa oli alle 25-vuotiaiden osalta parantunut monella tavalla verrattuna vuoden 2000 johtopäätösten antamisen aikaan. Komitea viittasi ”nuorten RSA:han,” nuorisotakuuseen ja aktiivisuuslisään, jotka kaikki olivat parantaneet nuorten asemaa. Komitea kuitenkin pyysi Ranskaa selventämään, oliko edelleen mahdollista, että olisi nuorten ryhmiä, jotka eivät olisi oikeutettuja mihinkään mainituista etuuksista. Komitea katsoi johtopäätöksissään lisäksi, että koska yksin asuvalle työttömälle työnhakijalle kesäkuussa 2015 maksetun RSA:n keskimääräinen suuruus eli 740 euroa jäi selkeästi alle 892 euron pienituloisuusrajan (50 % ekvivalentista mediaanitulosta), Ranskan vähimmäistoimeentuloa turvaava etuus ei vastannut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan edellyttämää tasoa. Komitea huomautti Ranskaa myös siitä, että niille sopimusvaltioiden kansalaisille, jotka eivät ole EU-kansalaisia, RSA:n saamiseksi asetettu viiden vuoden oleskeluajakaava vaatimus oli 13 artiklan 4 kohdassa mainitun yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.³²²

3.4 Ruotsi

3.4.1 Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet

Ruotsin voimassa olevan vuoden 1974 hallitusmuodon (*regeringsform*) 2 luvussa säädetään ”vapaus- ja perusoikeuksista” (*grundläggande fri- och rättigheter*). Luku ei sisällä säännöksiä sosiaalisista perusoikeuksista, kuten esimerkiksi oikeudesta vähimmäistoimeentulon turvaan. Hallitusmuodon 1 luvussa säädetään kuitenkin Ruotsin valtiomuodon perusteista. Ensimmäisen luvun 2 §:n toisen kappaleen mukaan:

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.”

Vallitsevan valtiosääntöoikeudellisen doktriinin mukaan kyseinen säännös ei luo yksilöille subjektiivisia oikeuksia, joihin voisi vedota tuomioistuimissa tai viranomaisissa. Ylimmät tuomioistuimet Ruotsissa eivät ole antaneet säännökselle ratkaisevaa merkitystä

322 ECSR, Conclusions 2017 - France - Article 13-1, XXI-2/def/FRA/13/1/EN, 8.12.2017.

ratkaisukäytännössään. Säännöksen ei katsota velvoittavan edes lainsäätäjää; se on luonteeltaan poliittinen tavoitesäännös. Lainsäätäjällä on siten valtiosääntöoikeudellisesti varsin laaja harkintavalta määrittää sosiaaliturvajärjestelmän sisältö.³²³

3.4.2 Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Ruotsi on allekirjoittanut ja ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Se ei kuitenkaan ole allekirjoittanut ja ratifioinut TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen sopimuksen noudattamista valvovalle YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealle.³²⁴

Ruotsi on niin ikään allekirjoittanut ja ratifioinut Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Ruotsi ei kuitenkaan ole toistaiseksi antanut julistusta, joka mahdollistaisi kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita peruskirjaa valvovalle Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Ruotsin osalta on siten toistaiseksi vain kansainvälisten järjestöjen ja kansallisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tekemiä kanteluita ja niihin annettuja komitean ratkaisuja.³²⁵

3.4.3 Vähimmäistoimeentuloturva Ruotsissa

3.4.3.1 Toimeentulotuen saamisedellytykset, rakenne ja määrä

Ruotsin sosiaalihuoltolaissa ([socialtjänstlag](#) 2001:453, *SoL*) säädetään sosiaalipalveluista ja taloudellisesta tuesta. Aivan kuten Suomessakin, keskeinen viimesijainen taloudellisen tuen muoto on toimeentulotuki (*försörjningsstöd*). Tämän lisäksi voidaan maksaa tukea ”elinkustannuksiin muutoin” (*livsföring i övrigt*), mutta se ei ole muodollisesti osa toimeentulotukea. Toimeentulotuesta ja muusta taloudellisesta tuesta säädetään sosiaalihuoltolain 4 luvussa ja niiden maksaminen on kuntien vastuulla. Sosiaalihuoltolain 4 luvun 1 §:n mukaan:

”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.”

323 Paju 2020, s. 47–50; Lind 2009, s. 52–76.

324 [United Nations Human Rights: status of ratification.](#)

325 [Sweden and the European Social Charter.](#)

Toimeentulotuki on siten viimesijainen sosiaalietuus, jonka tarkoituksena on turvata yksilön vähimmäistoimeentulon turva. Toimeentulotukeen on oikeutettu jokainen, joka osakelee kunnassa pysyvästi.³²⁶ Toimeentulotuella katetaan kahdentyyppisiä kohtuullisia elinkustannuksia:

1. kustannukset, jotka aiheutuvat elintarvikkeista, vaatteista ja kengistä, leikistä ja vapaa-ajasta, käyttötavaroista, terveydestä ja hygieniasta sekä sanomalehdistä ja puhelimesta
2. kustannukset, jotka aiheutuvat asumisesta, sähköstä, työmatkoista, kotivaikutuksesta sekä ammattiyhdistyksen ja työttömyyskassan jäsenyydestä.³²⁷

Ensin mainitut kustannukset otetaan laskennallisesti huomioon erikseen määritellyn valtakunnallisen normin (*riksnorm*) mukaisesti ja jälkimmäiset kohtuullisen suuruusina. Valtakunnallinen normi koostuu kahdesta osasta: henkilökohtaisista kuluista (*personliga kostnader*) ja yhteisistä kotitalouskustannuksista (*gemensamma hushållskostnader*). Vuonna 2023 valtakunnallinen normi oli yksinasuvalle aikuiselle 4620 kruunua (n. 413 euroa), josta henkilökohtaisten kustannusten osuus oli 3490 kruunua ja yhteisten kotitalouskustannusten 1130 kruunua.³²⁸ Kunta voi yksittäistapauksissa poiketa hintatasoon ja peruskulutukseen sidotusta valtakunnallisesta normista sekä ylös- että alaspäin, jos siihen on erityisiä syitä.³²⁹

Henkilölle maksettavan toimeentulotuen määrä vastaa menojen ja tulojen erotusta. Toimeentulotuen määrää laskettaessa huomioon otetaan koko kotitalouden (*hushåll*) kuukausittaiset tulot. Kotitalouteen kuuluvat vanhemmat ja alle 18-vuotiaat lapset; myös alle 20-vuotiaat lapset kuuluvat kotitalouteen, jos he suorittavat toiseen asteen tutkintoa. Toimeentulotukilaskelmassa huomioonotettavia tuloja ovat muun muassa ansiotulot ja muista sosiaalietuuksista saadut tulot. Sosiaalihuoltolaissa säädetään tietyistä etuoikeutetuista tuloista, joita ei kuitenkaan oteta huomioon. Näitä ovat muun muassa kotona asuvan alaikäisen lapsen ja koululaisen työansiot, elleivät ne nouse tietyn rajan yli.³³⁰ Kun henkilö on saanut toimeentulotukea kuuden kuukauden ajan, hänen ansiotuloistaan jätetään ottamatta huomioon 25 % toimeentulotuen suuruutta laskettaessa. Tämä erityinen laskentasääntö (*särskild beräkningsregel*) on voimassa kahden vuoden ajan, jonka jälkeen kuuden kuukauden vaatimuksen tulee täyttyä uudestaan.³³¹

326 Paju 2020, s. 40–41.

327 SoL 4:3.1.

328 Riksnormen för försörjningsstöd 2023.

329 SoL 4:3.2.

330 SoL 4:1 a.

331 SoL 4:1 b.

Toimeentulotuen ohella kuntalaiselle voidaan siis myöntää taloudellista tukea myös ”elinkustannuksiin muutoin”. Tämä on toimeentulotuesta erillinen taloudellisen tuen muoto, jolla korvattavia satunnaisluonteisia elinkustannuksia ovat hammashuollosta, silmälasista, terveydenhuollosta ja lääkkeitä, lasten tapaamisoikeudesta, muutosta ja hautauksesta aiheutuvat kustannukset. Kustannukset otetaan huomioon kohtuullisen ja tarpeellisen suuruisina.³³² Suomessa suurin osa näistä kustannuksista kuuluu perustoimeentulon muihin perusmenoihin.

3.4.3.2 Toimeentulotuen vastikkeellisuus ja sanktiot

Jos toimeentulotuen saaja on työkykyinen, hänen tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä ollakseen oikeutettu tukeen. Tämä tarkoittaa käytännössä ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi ja aktiivista työnhakua. Maahanmuuttaja voidaan velvoittaa lisäksi osallistumaan kunnan järjestämään ruotsinkieliseen aikuiskoulutukseen tai vastaavaan koulutukseen kansanopistoissa.³³³ Jos tuensaajalle ei ole voitu tarjota sopivaa työmarkkinapoliittista palvelua tai toimintaa, kunnan sosiaalilautakunta voi velvoittaa tämän osallistumaan tietyksi ajaksi harjoitteluun tai muuhun osaamista edistävään toimintaan. Harjoittelun ja toiminnan tulee kehittää tuensaajan mahdollisuuksia elättää itsensä tulevaisuudessa. Yksilölle räätälöityä toimintaa suunniteltaessa kunnan tulee neuvotella työvoimaviranomaisten kanssa.³³⁴

Ruotsin korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan vuodelta 2020 linjannut, mitä sosiaalihuoltolain 4 luvun 1 pykälässä säädetty ”olla työmarkkinoiden käytettävissä” tarkoittaa. Asiassa oli kyse tarkemmin siitä, minkälaisia työnhakuelvoitteita voidaan asettaa henkilölle, joka hakee toimeentulotukea ensimmäistä kertaa. Kunnan työmarkkinalautakunta oli hylännyt toimeentulotukihakemuksen, koska esikouluopettajan koulutuksen saanut hakija oli hakenut vain koulutustaan vastaavaa työtä. Hakija oli valittanut Malmön hallinto-oikeuteen, joka oli hylännyt valituksen. Hän oli valittanut edelleen Göteborgin kamarioikeuteen, joka oli hyväksynyt valituksen ja kumonnut hallinto-oikeuden ja lautakunnan päätökset. Kunta vei asian korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka katsoi päätöksessään, että kunta oli voinut hylätä toimeentulotukihakemuksen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan aktiivisen työhaun sisältö tulee harkita kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska hakija tiesi työttömyyden vaikuttavan negatiivisesti hänen toimeentuloonsa, hänen voitiin edellyttää hakevan muutakin kuin koulutustaan vastaavaa

332 Socialstyrelsen 2021, s. 123–137.

333 SoL 4:1.2.

334 SoL 4:4.

työtä ensimmäistä kertaa toimeentulotukea hakiessaan. Se, että kyse oli ensimmäisestä toimeentulotukihakemuksesta, ei ollut hyväksyttävä peruste työnhakuvelvoitteen lieventämiselle.³³⁵

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan vuodelta 2009 määritellyt myös sitä, minkälaisia velvoitteita voidaan asettaa henkilölle, joka ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Asiassa oli kyse pitkäaikaisesta toimeentulotukiasiakkaasta, jolla oli vuosia kestänyt alkoholin ongelmakäyttö. Kunta oli tarjonnut asiakkaalle päihdepalveluja, joiden sisällöstä oli sovittu hoitosuunnitelmassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei toimeentulotukihakemuksen hylkääminen asumiskulujen ja ammattiyhdistyksen jäsenmaksun osalta ollut mahdollista, koska sosiaalihuoltolaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta kytkeä toimeentulotuen myöntäminen hoitosuunnitelman noudattamiseen. Korkein hallinto-oikeus viittasi myös siihen, että sosiaalipalveluiden johtavia periaatteita ovat vapaaehtoisuus ja asiakkaan itse-määräämisoikeus. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, ettei valtakunnallisen normin alentaminen sosiaalihuoltolain 4 luvun 3 §:n 2 momentin perusteella ollut mahdollista, koska asumismenot eivät sisälly valtakunnallisella normilla katettaviin menoihin.³³⁶

Sosiaalihuoltolain 4 luvun 5 §:ssä säädetään, että jos yksilö ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö velvollisuutensa osallistua harjoitteluun tai muuhun toimintaan, jatkuvan toimeentulotuen määrää voidaan alentaa tai sen maksaminen keskeyttää kokonaan. Tämä säännös vastaa sisällöltään voimassa olevaa sosiaalihuoltolakia edeltäneen sosiaalihuoltolain (1980:620) 6 d §:n säännöstä. Kumottua 6 d §:n säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että hyväksyttävä syy kieltäytyä toiminnasta voisi esimerkiksi olla se, ettei etuudensaajalla ole fyysisiä edellytyksiä suoriutua siitä. Hallituksen esityksessä todettiin niin ikään, että jos hakija/etuudensaaja ei esitä hyväksyttävää syytä, sosiaalilautakunnan tulee ensisijaisesti alentaa toimeentulotuen määrää. Toimeentulotuen epääminen tai maksamisen keskeyttäminen kokonaan tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisesti kuten esimerkiksi, jos laiminlyönti on jatkuvaa eikä henkilö lautakunnan kehotuksista ja toimenpiteistä huolimatta muuta käyttäytymistään. Hallituksen esityksen mukaan kunnan viimesijainen vastuu asukkaidensa tarpeidenmukaisen tuen järjestämisestä tarkoittaa kuitenkin, että

335 HFD 2020 ref. 46 (mål no 3850-19).

336 RÅ 2009:103 (mål no 6165-06). Ks. myös HFD 2011:49 (mål no 3546-10), jossa oli kyse siitä, voitiinko toimeentulotuenhakija velvoittaa lääkärintarkastukseen, vaikkei hän itse pitänyt itseään sairaana ja vaikka hän oli aktiivisesti hakenut töitä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei se ollut mahdollista pitkälti samoin perustein kuin ratkaisussa RÅ 2009:103.

alennettaessa toimeentulotuen määrää tai keskeytettäessä sen maksaminen kokonaan, ”kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että yksilöllä on vähintään varat välittömän toimeentulon turvaamiseksi.”³³⁷

Sosiaalihuoltolain 9 luvussa säädetään aiheettomasti maksetun toimeentulotuen tai muun taloudellisen tuen takaisinperinnästä. Luvun 1 §:n mukaan sosiaalilautakunta voi ryhtyä takaisinperintään, jos etuuden aiheeton maksaminen perustuu etuudensaajan antamiin väärin tietoihin tai siihen, että tämä on laiminlyönyt tietojen ilmoitusvelvollisuutensa. Myös muista syistä aiheettomasti maksettu taloudellinen tuki voidaan periä takaisin, jos etuudensaajan olisi tullut ymmärtää, että etuutta on maksettu perusteettomasti.³³⁸ Jos etuudensaaja kieltäytyy maksamasta aiheettomasti maksettua etuutta vapaaehtoisesti takaisin, sosiaalilautakunta voi vaatia sitä hallinto-oikeudessa.³³⁹ Jos taloudellisen tuen aiheeton maksaminen perustuu etuudensaajan tahalliseen toimintaan, etuudensaaja voidaan myös tuomita rangaistukseen avustusrikoksesta erillisen avustusrikoslain (*bidragsbrottslag* 2007:612) perusteella. Etuudensaajalle ei sen sijaan voida määrätä hallinnollisia sanktioita kuten esimerkiksi Alankomaissa.

3.4.4 Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö

Ruotsin tuore vähimmäistoimeentuloturva koskeva maaraportti, josta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaava Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on laatinut johtopäätöksensä, kattaa tarkastelujakson 2016–2019. Komitea totesi johtopäätöksissään, että maaraportin mukaan toimeentulotukea maksettiin vuonna 2019 yksinasuville keskimäärin 827 euroa kuukaudessa. Lisäksi komitea viittasi MISSOC:sta saatavaan dataan, jonka mukaan yksiasuvalle maksettiin vuonna 2019 yhteisinä kotitalouskustannuksina (*gemensamma hushållskostnader*) 99 euroa kuukaudessa. Komitea totesi johtopäätöksissään myös, että pienituloisuusraja (50 % ekvivalentista mediaanitulosta) vuonna 2019 oli Eurostatin mukaan 1 020 euroa kuukaudessa. Komitea ei kuitenkaan katsonut, että Ruotsin vähimmäistoimeentuloa turvaava etuus ei olisi vastannut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan edellyttämää tasoa. Sen sijaan se pyysi Ruotsilta lisätietoja ja varasi itselleen mahdollisuuden lopullisiin johtopäätöksiin myöhemmin.³⁴⁰

337 Regeringens proposition 1996/97:124, s. 173: ”Kommunens yttersta ansvar innebär dessutom vissa begränsningar, så till vida att socialnämnden även i dessa fall måste se till att den enskilde åtminstone har medel för det omedelbara livsuppehållet.”

338 SoL 9:1.

339 SoL 9:3.

340 ECSR, Conclusions 2021 Sweden, s. 25–27.

Vaikuttaa siltä, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on tulkinut MIS-SOC:n tietoja väärin, mikä johtunee toisaalta siitä, että MISSOC:ssa tiedot on Ruotsin osalta ilmoitettu epäselvästi.³⁴¹ Tuo komitean viittaama 99 euroa (*gemensamma hushållskostnader*) nimittäin sisältyy Ruotsin valtakunnalliseen normiin. Ruotsin raportissaan ilmoittama kuukausittainen keskimääräinen 827 euron toimeentulotuki sisältää siten mainitun summan.

3.5 Saksa

3.5.1 Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet

Saksan liittotasavalta muodostuu kaikkiaan 16 osavaltiosta. Saksan perustuslain (*Grundgesetz*) 70 artiklan mukaan osavaltiot käyttävät lainsäädäntövaltaa, ellei tiettyä asiaa tai asiakokonaisuutta ole perustuslaissa säädetty nimenomaisesti liittovaltion lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi. Jos asia kuuluu liittovaltion ”yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan” (*ausschließliche Gesetzgebung*) osavaltiot voivat käyttää lainsäädäntövaltaa vain siltä osin kuin perustuslaissa tarkemmin säädetään (71 art.). Jos asia kuuluu puolestaan ”kilpailevan lainsäädäntövallan” (*konkurrierende Gesetzgebung*) alaan, osavaltiot voivat käyttää lainsäädäntövaltaa siltä osin kuin liittovaltio ei ole käyttänyt omaa lainsäädäntövaltaansa säätämällä asiasta lakia (72(1) art.). Sosiaaliturva kuuluu kilpailevan lainsäädäntövallan alaan. Liittovaltio on kuitenkin käyttänyt sosiaaliturvan alalla lainsäädäntövaltaa siinä laajuudessa, että osavaltioiden lainsäädäntövalta on lähes olematonta. Tämä tarkoittaa, että osavaltioiden vastuulla lähinnä on liittovaltiotason sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpano.³⁴²

Saksan perustuslaissa ei ole säännöksiä sosiaalisista perusoikeuksista. Sosiaalisten oikeuksien poisjättämistä perusteltiin sillä, että ne ovat alttiimpia muutokselle kuin perinteiset vapausoikeudet. Joillakin yksittäisillä perusoikeussäännöksillä on kuitenkin vahva sosiaalioikeudellinen ulottuvuus, kuten esimerkiksi 6 artiklan 4 pykälän säännöksellä, jonka mukaan ”jokaisella äidillä on oikeus yhteisön suojeluun ja huolenpitoon”. Sosiaalioikeuden näkökulmasta muita tärkeitä perusoikeussäännöksiä ovat luonnollisesti myös henkilökohtaisia vapauksia koskeva 2 artikla, yhdenvertaisuutta koskeva 3 artikla, elinkeinonvapautta koskeva 12 artikla ja omaisuuden suoja koskeva 14 artikla³⁴³ – aivan kuten Suomessakin.

341 Ks. [missoc.org/comparative tables](https://missoc.org/comparative-tables).

342 Eichenhofer 2021, s. 66–68; Schaumberg 2020, s. 27.

343 Eichenhofer 2021, s. 71–79; Schaumberg 2020, s. 30–31.

Vaikka Saksan perustuslaissa ei olekaan sosiaalisia oikeuksia koskevia varsinaisia perusoikeussäännöksiä, perustuslain 20 artiklan 1 kohdassa ja 28 artiklan 1 kohdassa mainitulla sosiaalivaltioperiaatteella (*Sozialstaatsprinzip*) on jossakin määrin samanlaisia oikeusvaihtokutuksia. Ensin mainitun säännöksen mukaan:

*”Saksan liittotasavalta on demokraattinen ja sosiaalinen liittovaltio.”*³⁴⁴

Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimen (*Bundesverfassungsgericht*) oikeuskäytännön mukaan sosiaalivaltioperiaate velvoittaa valtiovaltaa ”tasoittamaan sosiaalisia vastakohtia ja sitä kautta huolehtimaan oikeudenmukaisesta yhteiskuntajärjestyksestä.”³⁴⁵ Sosiaalisten vastakohtien tasoittaminen tarkoittaa sosiaalisen epätasa-arvon vähentämistä muun muassa kaikkien heikommassa asemassa olevien väestöryhmien taloudellisia toimintaedellytyksiä turvaamalla. Oikeudenmukainen yhteiskuntajärjestys puolestaan viittaa muun muassa jotakuinkin tasa-arvoiseen taakanjakoon. Sosiaalivaltioperiaate velvoittaa ensi sijassa lainsäätäjää luomaan kattavuudeltaan ja tasoltaan riittävän sosiaaliturvajärjestelmän. Periaate jättää lainsäätäjälle harkintavaltaa, eivätkä nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä ja sen yksittäiset etuudet ole ainoa mahdollinen tapa järjestää sosiaaliturvaa. Sosiaalietuuksien heikentämistä rajoittavat perustuslain omaisuudensuojasäännös ja oikeusvaltiollinen luottamuksensuojaperiaate.³⁴⁶

Sosiaalivaltioperiaatteesta ei lähtökohtaisesti voi johtaa konkreettisia veloitteita valtiollalle tai subjektiivisia oikeuksia yksilöille. Liittovaltion perustuslakituomioistuin on kuitenkin katsonut, että periaatteesta voidaan johtaa velvoite turvata jokaiselle niin kutsuttu ihmisarvoinen ”eksistenssiminimi” (*Existenzminimum*). Käytännössä tämä tarkoittaa välttämättömän sosiaalihuollon ja terveydenhuollon antamista yksilöille yksittäisissä hätätapauksissa. Sosiaalivaltioperiaatteesta johdettua eksistenssiminimivaatimusta onkin luonnehdittu kirjoittamattomaksi perusoikeudeksi. Sosiaalivaltioperiaatteella on myös tulkintavaikutusta voimassa olevien sosiaaliturvasäännösten tulkinnassa.³⁴⁷

344 GG Art. 20, Abs. 1: ”Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.” *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Bundesministerium der Justiz.

345 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 22, 180.

346 Muckel – Ogorek – Rixen 2019, s. 26–27.

347 Muckel – Ogorek – Rixen 2019, s. 28–32.

3.5.2 Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Saksan perustuslain 1 artiklan 1 kohdan mukaan "[i]hmisarvo on loukkaamaton. Sen kunnioittaminen ja suojeleminen on kaiken valtiovallan velvollisuus". Saman artiklan 2 kohdan mukaan "Saksan kansa tunnustaa siten loukkaamattomat ja luovuttamattomat ihmisoikeudet jokaisen yhteisön, rauhan ja oikeudenmukaisuuden perustana maailmassa."³⁴⁸ Saksan perustuslain 59 artiklan 2 kohdan mukaan kansainväliset sopimukset, jotka koskevat Saksan liittotasavallan poliittisia suhteita tai oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia, tulee saattaa kansallisesti voimaan liittotasavallan lainsäädännöllä. Saksa noudattaa siten dualistista järjestelmää kuten Suomikin. Kansallisesti voimaan saatettujen kansainvälisten sopimusten sopimusmääräysten katsotaan olevan samantasoisia normeja liittotasavallan lainsäädännön kanssa.³⁴⁹

Saksa on ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen. Sen sijaan Saksa ei ole ratifioinut sopimuksen valinnaista lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen sopimuksen noudattamista valvovalle sosiaalisten, taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealle. Saksa on myös ratifioinut Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, mutta se ei ole allekirjoittanut eikä ratifioinut järjestökanteluiden tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa. Näiden sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien sopimusten katsotaan velvoittavan Saksassa lähinnä lainsäätäjää. Niiden ei sen sijaan katsota luovan yksilöille suoria "oikeusvaateita" (*Rechtsansprüche*) tuomioistuimissa, mutta sopimusmääräyksillä voi olla tulkintavaikutusta kansallisia säännöksiä sovellettaessa.³⁵⁰

3.5.3 Vähimmäistoimeentuloturva Saksassa

3.5.3.1 Yleistä

Aluksi on syytä tehdä käsitteellinen täsmennys. Saksassa termillä *Grundsicherung* viitataan sosiaaliturvajärjestelmän verorahoitteisiin sosiaalietuuksiin erotuksena sosiaalivakuutusperusteisista etuusjärjestelmistä. Termiä ei kuitenkaan tule suoraan rinnastaa Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentissa käytettyyn "perustoimeentulon turvaan", sillä Saksan

348 GG Art. 1:

(1)"Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(2)Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt."

349 Schaumberg 2020, s. 45.

350 Muckel – Ogorek – Rixen 2019, s. 559; Schaumberg 2020, s. 45; Eichenhofer 2021, s. 45.

Grundsicherung käsittää suomalaisittain sekä perustoimeentulon turvaan että vähimmäistoimeentulon turvaan kuuluvia etuuksia. Tässä esityksessä termi *Grundsicherung* on käännetty termiksi ”vähimmäisturva”, sillä siihen kuuluvat etuudet ovat jäljempänä selostetulla tavalla lähempänä suomalaista toimeentulotukea kuin perusturvaetuuksia.

Saksassa vähimmäistoimeentuloa turvataan ”sosiaalisen avun” (*soziale Hilfe*) piiriin kuuluvilla etuuskokonaisuuksilla. Sosiaaliseen apuun (laajasti määriteltynä) lasketaan yhtäältä eksistenssiminimiä yleisesti turvaavat järjestelmät, kuten ”työhakijan perusturva” (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*) ja ”sosiaaliavustus” (*Sozialhilfe*) sekä toisaalta erityisiä elinkustannuksia kompensoivat etuudet, kuten asumistuki (*Wohngeld*). Työhakijan perusturva ja sosiaaliavustus ovat peruseriaatteiltaan, rakenteiltaan ja tasoltaan pitkälti samankaltaisia etuuksia. Keskeinen ero on kuitenkin siinä, että ensin mainittua etuutta maksetaan työnhakijoille, kunta taas jälkimmäinen etuus on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä.

Ennen vuotta 2005 työhakijan perusturva ja sosiaaliavustus muodostivat kaksi toisistaan selkeästi poikkeavaa järjestelmää. Työhakijan perusturva tunnettiin nimellä ”työttömyysavustusjärjestelmä” (*Arbeitslosenhilfe*), jonka puitteissa maksettiin työttömyyttä edeltäneiden nettoansioden perusteella määräytynyttä tarveharkintaista työttömyysrahaa (*Arbeitslosengeld*). Sosiaaliavustus oli niin ikään tarveharkintainen vähimmäistoimeentuloturvaetus, mutta sitä maksettiin *täydennyksenä*, jos työttömyysraha jäi liian alhaiseksi tai jos hakija ei ollut oikeutettu työttömyysetuuksiin laisinkaan. Sekä työttömyysavustus että sosiaaliavustus olivat verorahoitteisia etuuksia. Työttömyysavustusta maksoivat työvoimaviranomaiset (*Arbeitsämter*) ja sosiaaliavustusta kunnat. Työttömyysavustusjärjestelmä oli varsin avokätinen, sillä työttömyysraha oli suhteellisen korkea eikä sen kesto ollut rajattu. Järjestelmä vaikutti omalta osaltaan korkeaan työttömyyteen Saksassa, mistä syystä se katsottiin tarpeelliseksi uudistaa. Vuoden 2005 alusta pääosin voimaan tullut niin kutsutun Hartz IV -uudistuksen myötä siirryttiin nykyiseen vähimmäistoimeentuloturvajärjestelmään, jonka piirteitä selostetaan seuraavaksi.³⁵¹

3.5.3.2 Työhakijan perusturva

Työhakijan perusturvasta (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*) säädetään Saksan sosiaalilakikodifikaation II kirjassa (*Sozialgesetzbuch, SGB II*). Työhakijan perusturva on viimesijainen, tarveharkintainen ja verorahoitteinen etuuskokonaisuus, jonka tarkoituksena on turvata työttömälle ihmisarvoinen elämä. Työhakijan perusturvalla toteutetaan käytännössä perustuslain sosiaalivaltioperiaatteesta johdettua eksistenssiminimin vaatimusta, vaikka se on toki tasoltaan korkeampi kuin eksistenssiminimin asettama vaatimus.

351 Muckel – Ogorek – Rixen 2019, s. 376–382; Schaumberg 2020, s. 189–191.

Työnhakijan perusturvan henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat 15 vuotta täyttäneet, ei vielä säädettyä eläkeikää saavuttaneet henkilöt, jotka ovat työkykyisiä, tulojensa ja varallisuutensa perusteella taloudellisen tuen tarpeessa ja joiden vakituinen asuinpaikka on Saksassa. Tarveharkinnassa otetaan huomioon hakijan kanssa samaan ”tarveyhteisöön” (*Bedarfsgemeinschaft*)³⁵² eli lähinnä perheeseen kuuluvien tulot ja varallisuus. Työnhakijan perusturvan henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa opiskelijat, turvapaikanhakijat ja laittomasti maassa oleskelevat ulkomaalaiset henkilöt.³⁵³

Työnhakijan perusturvaan kuuluvat yhtäältä työllistymistä edistävät palvelut (*Leistungen zur Eingliederung in Arbeit*) ja toisaalta toimeentuloa turvaavat rahaetuudet (*Leistungen zur Sicherung des Unterhalts*). Toimeentuloa turvaavat rahaetuudet jakaantuvat edelleen 1) työttömyysrahaan (*Arbeitslosengeld II*), 2) sosiaalirahaan (*Sozialgeld*) sekä 3) koulutus- ja osallisuuskorvauksiin (*Leistungen für Bildung und Teilhabe*).³⁵⁴

Työttömyysrahalla katetaan työttömälle työnhakijalle perustarpeista (*Regelbedarf*), lisätarpeista (*Mehrbedarf*) sekä asumisesta ja lämmityksestä (*Bedarfe für Unterkunft und Heizung*) aiheutuvia kustannuksia. Perustarpeet käsittävät ravinnon, vaatetuksen, hygienian, kotitaloustavarat ja energian (pl. lämmitys ja kuumavesi). Perustarpeiden laskennalliset kustannukset määritellään vuosittain erillisellä säädöksellä. Vuonna 2023 yksin asuvan perustarpeita katetaan 502 eurolla kuukaudessa. Lisätarpeista aiheutuvat kustannukset liittyvät sen sijaan odottaviin äiteihin, yksihoitajiin³⁵⁵ ja henkilöihin, joilla on lääketieteellisistä syistä erityisruokavalio. Asumisesta ja lämmityksestä aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon täysimääräisesti, mikäli ne ovat kohtuullisia. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon asunnon koko, sijainti, varustelu ja paikkakunnan hintataso. Sosiaalirahaa maksetaan henkilölle, joka kuuluu työttömyysrahaan oikeutetun henkilön kanssa samaan perheeseen, mutta joka ei ole työkykyinen. Sosiaalirahalla katetaan tällaisen henkilön perustarpeista, lisätarpeista sekä asumisesta ja lämmityksestä aiheutuvia kustannuksia. Toimeentuloa turvaaviin etuuksiin lasketaan myös koulutus- ja osallisuuskorvaukset, joihin ovat oikeutettuja alle 25-vuotiaat yleissivistävää tai ammatillista oppilaitosta käyvät lapset ja nuoret, jotka eivät saa koulutustukea (*Ausbildungsvergütung*). Koulutus- ja

352 Tarveyhteisöön kuuluvat muun muassa samassa taloudessa hakijan kanssa asuva puoliso, vanhemmat ja alle 25-vuotiaat lapset (SGB II, luku 2, § 7).

353 Schaumberg 2020, s. 193–196.

354 Schaumberg 2020, s. 197–198.

355 Esimerkiksi vuonna 2023 yksinhuoltajan perustarpeiden suuruutta korotetaan 36 %:lla, jos tällä oli alle 7-vuotias lapsi. Ks. [Sozialpolitik-aktuell.de](https://www.sozialpolitik-aktuell.de).

(*außergewöhnlichen Härte*). Myös kolmen kuukauden määräajasta tulee olla mahdollista poiketa, jos etuudensaaja täyttää velvollisuutensa. Tuomioistuimien piti myös 60 %:lla alentamista ja työttömyysrahan lakkauttamista lähtökohtaisesti perustuslainvastaisina, sillä niiden vaikutuksista ei ollut riittävästi tietoa. Tuomioistuimen mukaan toistuvien laiminlyöntien johdosta perustarveosuutta ei saa vähentää enempää kuin 30 %, ennen kuin lainsäätäjät on muuttanut lainsäädäntöä. Myös toistuvien laiminlyöntien kohdalla alentamisesta tulee voida poiketa, jos alentaminen saattaisi etuudensaajan poikkeuksellisiin vastoinkäymisiin. Tuomioistuimien katsoi kuitenkin, että työttömyysrahan maksaminen keskeyttäminen kokonaan on hyväksyttävää tilanteissa, jossa etuudensaajan on mahdollista turvata itselleen ihmisarvoinen elämä ja toimeentulo vastaanottamalla hänelle tarjottua kohtuullista työtä. Perustuslakituomioistuimien ei ottanut ratkaisussaan kantaa alle 25-vuotiaita koskevia tiukempia sanktioita koskevaan säännökseen.³⁵⁹

3.5.3.4 Sosiaaliavustus

Sosiaaliavustuksesta (*Sozialhilfe*) säädetään Saksan sosiaalilakikodifikaation XII kirjassa (SGB XII). Sosiaaliavustus on työnhakijan perusturvan tavoin verorahoitteinen, tarveharkintainen ja viimesijainen etuuskokonaisuus, johon kuuluvia etuuksia maksetaan vasta silloin, kun henkilö ei voi elättää itseään muilla etuuksilla, tuloilla tai varoilla. Sosiaaliavustuksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoinen elämä henkilöille, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä. Sosiaaliavustuksella toteutetaan perustuslain sosiaalivaltioperiaatteesta johdettua eksistenssiminimin vaatimusta aivan kuten työnhakijan perusturvallakin. Sosiaaliavustukseen kuuluu kolme etuuskokonaisuutta: 1) toimeentuloavustus (*Hilfe zum Lebensunterhalt*), 2) ikääntyneiden ja pysyvästi työkyvyttömien perusturva (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*) ja 3) avustukset erilaisissa elämäntilanteissa (*Hilfen in unterschiedlichen Lebenslagen*). Sosiaaliavustuksen henkilöllisen soveltamisalan piiristä on rajattu ulos työkykyiset, turvapaikanhakijat ja opiskelijat. Sosiaaliavustus myönnetään pääsäännön mukaan hakemuksesta. Sosiaaliavustus voidaan kuitenkin myöntää ilman hakemusta, kun viranomaiset ovat saaneet tiedon henkilöstä, jonka kohdalla etuuden myöntämisedellytykset täyttyvät (SGB XII, § 18).³⁶⁰

Toimeentuloavustukseen oikeutettujen piiri on varsin rajattu; siihen kuuluvat esimerkiksi henkilöt, joiden työkyky ei ole heikentynyt pysyvästi ja jotka eivät sen vuoksi ole oikeutettuja työkyvyttömyysetuuksiin. Arvioitaessa henkilön oikeutta toimeentuloavustukseen otetaan huomioon samassa taloudessa asuvien tulot ja varallisuus (SGB XII, § 27). Toimeentuloavustuksen rakenne vastaa työnhakijan työttömyysrahan rakennetta, sillä

359 Schaumberg 2020, s. 201–202.

360 Schaumberg 2020, s. 204–207.

toimeentuloavustuksella katetaan perustarpeista, lisätarpeista sekä asumisesta ja lämmityksestä aiheutuvia kustannuksia. Hyväksyttävät kustannukset määritellään samoin tavoin kuin työttömyysrahassa.³⁶¹

Ikääntyneiden ja pysyvästi työkyvyttömien perusturvaetuudet on tarkoitettu säädetyn eläkeiän ylittäneille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja vakuutusperusteiseen vanhuuseläkkeeseen tai se ei riitä kattamaan heidän toimeentuloaan, sekä pysyvästi työkyvyttömille, jotka eivät ole oikeutettuja vakuutusperusteiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Ikääntyneiden ja pysyvästi työkyvyttömien perusturvaetuudet vastaavat rakenteeltaan työttömyysrahan rakennetta. Erilaisiin elämäntilanteisiin tarkoitettuja avustuksia maksetaan esimerkiksi terveydenhoidosta, hoivasta, kodittomuudesta ja hautauksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi. Ikääntyneiden ja pysyvästi työkyvyttömien perusturvaetuuksia sekä erilaisiin elämäntilanteisiin tarkoitettuja avustuksia myönnetään vain hakemuksesta toisin kuin sosiaaliavustusta.³⁶²

Koska sosiaaliavustukseen kuuluvat etuudet on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä, ei etuuksiin liity varsinaisia velvoitteita, kuten työnhakijan perusturvaetuuksiin. Mikäli etuudensaaja kuitenkin tahallaan vähentää tulojaan tai omaisuuttaan taikka jatkaa taloudellisesti epätarkoituksenmukaista toimintaa tarkoituksenaan saada sosiaaliavustukseen sisältyviä etuuksia, hänen etuuksiaan voidaan alentaa kattamaan vain kaikkein välttämättömimmän toimeentulon (SGB XII, § 26). Sosiaaliavustuksesta päättäminen kuuluu paikallisviranomaisten eli piirikuntiin kuulumattomien kaupunkien (*kreisfreien Städte*) ja piirikuntien (*Landkreise*) toimivaltaan.³⁶³

3.5.4 Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö

Saksan viimeisin vähimmäistoimeentuloturva koskeva maaraportti, josta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaava Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on laatinut johtopäätöksensä, kattaa ajanjakson 2012–2015.³⁶⁴ Komitea katsoi johtopäätöksissään, että koska yksin asuvalle työttömälle työnhakijalle toukokuussa 2016 maksetun työttömyysrahan (sisältäen perustarpeet, lisätarpeet sekä asuinkustannukset ja lämmitys) keskimääräinen suuruus eli 719 euroa jäi selkeästi alle 861 euron pienituloisuusrajan (50 %

361 Schaumberg 2020, s. 207–209.

362 Schaumberg 2020, s. 209–210.

363 Schaumberg 2020, s. 210–211.

364 Saksa ei jättänyt seuraavaa 5-vuotiskautta kattavaa maaraporttiaan ajoissa eli 31.12.2020 mennessä, mistä syystä komitea ei laatinut johtopäätöksiä raportista. Ks. [Germany and the European Social Charter](#).

ekvivalentista mediaanitulosta vuonna 2015), Saksan vähimmäistoimeentuloa turvaava etuus ei vastannut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaleen edellyttämää tasoa.³⁶⁵

YK:n TSS-sopimuksen noudattamista valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea esitti Saksan valtion vuonna 2017 toimittamaan määräaikaisraporttiin antamissaan johtopäätöksissä huolensa siitä, että Saksan vähimmäisturvaetuuksien (*Grundsicherung*) taso ei ollut riittävä turvatakseen yksilöiden ja perheiden toimeentuloa. Komitea esitti huolensa myös niistä ankarista sanktioista, joita voidaan langettaa erityisesti nuorille työttömille työnhakijoille työvoimapolitiittisten velvollisuuksien laiminlyönneistä.³⁶⁶ Kuten yllä jo todettiin, Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimien katsoi ratkaisussaan vuodelta 2019 osan sanktioista olevan perustuslain vastaisia.

3.6 Tanska

3.6.1 Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet

Tanskan perustuslain (*Danmarks Riges Grundlov*, lov nr 169 af 05/06/1953) perusoikeusluettelo ei ole kovin kattava, mikä selittyy sillä, että perustuslaki on peräisin vuodelta 1953. Perusoikeuksista säädetään perustuslain 8 luvussa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä säätämällä siitä erillinen laki vuonna 1992 (*Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, lov nr 285 af 29/04/1992).

Tanskan perustuslaki sisältää vain yhden sosiaalisiksi perusoikeudeksi luonnehdittavan säännöksen. Perustuslain 75 §:n 2 kappaleen mukaan:

*”Se, joka ei voi elättää itseään tai perhettään ja jonka toimeentulo ei ole kenenkään muun velvollisuutena, on oikeutettu julkisen vallan apuun, edellyttäen että hän alisuu niihin velvoitteisiin, joista laissa säädetään.”*³⁶⁷

365 ECSR, Conclusions XXI-2 - Germany - Article 13-1, XXI-2/def/DEU/13/1/EN, 8.12.2017.

366 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27.11.2018, E/C.12/DEU/CO/6, kohdat 46–47.

367 Danmarks riges grundlov, § 75, stk. 2: ”Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.”

Säännös takaa yksilöille oikeuden välttämättömään toimeentulonturvaan. Säännös heijastaa myös yleistä sosiaalioikeudellista periaatetta, jonka mukaan jokainen on ensisijaisesti vastuussa omasta (ja perheensä) toimeentulosta.³⁶⁸

Tanskassa vallitsi pitkään näkemys, jonka mukaan perustuslain 75 §:n 2 kappaleen säännös velvoittaa lähinnä lainsäätäjää säätämään vähimmäisturvaetuksista. Oikeusoppineiden keskuudessa voimistui kuitenkin 1990-luvulta alkaen näkemys, jonka mukaan kyseinen perustuslain säännös luo yksilölle suoraan subjektiivisen oikeuden vähimmäisturvaan. Tanskan korkein oikeus (*Højesteret*) vahvisti tämän näkemyksen ratkaisussaan (UfR 2012.1761 H) vuodelta 2012. Korkeimman oikeuden mukaan ”tämä säännös tulee ymmärtää siten, että julkisella vallalla on velvollisuus turvata eksistenssiminimi henkilöille, jotka kuuluvat säännöksen soveltamisalaan, ja että he voivat saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, onko velvollisuus täytetty.”³⁶⁹ Vaikka perustuslain säännös luokin suoraan subjektiivisen oikeuden vähimmäistoimeentulon turvaan, käytännössä tuota oikeutta turvataan sosiaalietuuksilla, joista säädetään tavallisen lain tasoisissa säädöksissä – aivan kuten Suomessakin.

Tanskan perustuslain 75 §:n 2 kappaleen säännöksessä ei määritellä vähimmäisturvan tasoa. Tämä on ymmärrettävää, sillä kyseessä on perustuslain säännös, jonka tarkoituksena on kestää ajan hammasta. Korkein oikeus puhui yllä mainitussa ratkaisussaan ”eksistenssiminimin” turvaamisesta, mikä on kuitenkin saanut kritiikkiä osakseen. Sen sijaan että puhuttaisiin eksistenssiminimistä, osa oikeustieteilijöistä katsoo, että perustuslain säännöksen yhteydessä tulisi puhua ”säädyllyisestä ihmisarvoisesta elämästä” (*anstændig menneskelig tilværelse*). Kyse ei toisin sanoen ole vain elossa pysymisestä, vaan tätä korkeammasta vähimmäisturvan tasosta. Toisaalta niin kutsutussa aktiivilaissa säädetyn vähimmäisetuuden eli ”käteisavun” (*kontanthjælp*) tason katsotaan olevan korkeampi kuin perustuslain turvaaman vähimmäistoimeentulon turvan.³⁷⁰

368 Ketscher 2014, s. 219–221.

369 Ketscher 2014, s. 224–227.

370 Ketscher 2014, s. 235–238.

3.6.2 Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Tanska on allekirjoittanut ja ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Se ei kuitenkaan ole allekirjoittanut ja ratifioinut TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen sopimuksen noudattamista valvovalle YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealle.³⁷¹

Tanska on ratifioinut Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1961. Se myös allekirjoittanut Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä järjestökanteluiden tekemisen mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Tanska ei kuitenkaan ole ratifioinut kumpaakaan näistä, joten Tanskaa koskevien järjestökanteluiden tekeminen ei ole toistaiseksi mahdollista.³⁷²

3.6.3 Aktiivilain mukainen vähimmäistoimeentuloturva

3.6.3.1 Yleistä

Vähimmäistoimeentulon turvan kannalta keskeisin laki on niin kutsuttu ”aktiivilaki” (*Lov om aktiv socialpolitik*, nk. *aktivlov*, lov nr. 455 af 10/6/1997). Sitä on muutettu useampaan kertaan sen voimassaolon aikana. 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä lakiin sisältyneiden etuuksien saamisedellytyksiä kiristettiin ja etuuksien tasoa laskettiin useampaan otteeseen. Esimerkiksi vuonna 2002 nuorille vähimmäisturvaetuuksien saajille asetettiin velvollisuus hakeutua koulutukseen ja velvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuneita sanktioita kiristettiin. Yli puoli vuotta vähimmäisetuutta saaneiden aviopuolisoiden etuuksia leikattiin, ja kotirouvien osalta vähimmäisetuus muutettiin ”kotirouvalisäksi” (*hustrutillæg*). Maahanmuuttajien kohdalla vähimmäisetuus muutettiin puolestaan ”alkuavustukseksi” (*starthjælp*), joka oli määrältään 35–50 % alhaisempi kuin tavanomainen vähimmäisetuus. Tavanomaisen vähimmäisetuuden saaminen edellytti jatkossa, että etuudensaaja oli asunut Tanskassa vähintään seitsemän vuoden ajan hakemusta edeltäneen kahdeksan vuoden ajanjaksona. Myöhemmin lisäedellytykseksi asetettiin, että etuudensaajan oli tullut työskennellä Tanskassa täysiaikaisesti vähintään kahden ja puolen vuoden ajan kyseisen kahdeksan vuoden ajanjakson aikana. Vuonna 2005 aviopuolisoiden oikeutta vähimmäisetuuteen heikennettiin. Mikäli kumpikin aviopuolisoista oli saanut vähimmäisetuutta kahden vuoden ajan, he menettivät oikeutensa etuuteen, ellei kumpikin ollut työskennellyt täyspäiväisesti vähintään 300 tuntia kyseisen kahden vuoden aikana.³⁷³

371 [United Nations Human Rights: status of ratification.](#)

372 [Denmark and the European Social Charter.](#)

373 Van Aerschot 2011, s. 89–90.

Vähimmäisetuuksia koskeva politiikka lieventyi kuitenkin vuonna 2012, jolloin muun muassa alkuavustuksesta, muista alennetuista etuuksista ja 300 tunnin säännöstä luovuttiin. Tuolloin ainoastaan nuorille säädetyt erityisvelvoitteet jäivät voimaan, ja niiden henkilöllinen soveltamisala laajennettiin alle 25-vuotiaista alle 30-vuotiaisiin.³⁷⁴ Maahanmuuttajille tarkoitetut erityisetuudet ja aviopuolisoiden työskentelyvelvoite otettiin kuitenkin uudestaan käyttöön jo vuonna 2015.

3.6.3.2 Etuuksista ja niiden tasosta

Aktiivilaissa säädetään ainakin viidentyypisistä vähimmäistoimeentuloetuksista. Ne ovat: 1) käteisavustus (*kontanthjælp*), 2) erityistilanneavustus (*hjælp i særlige tilfælde*), 3) koulutusavustus (*uddannelseshjælp*), joka on tarkoitettu alle 30-vuotiaille kouluttamattomille henkilöille, 4) itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustus (*selvforsørgelse- og hjemrejseydelse*) ja siirtymäavustus (*overgangsydelse*), jotka on tarkoitettu maahanmuuttajille, jotka eivät ole oikeutettuja yleiseen käteis- tai koulutusavustukseen, sekä 5) erityisavustus korkeisiin asumiskustannuksiin (*særlig støtte til høje boligudgifter*).

Käteisavustukseen ovat oikeutettuja 30 vuotta täyttäneet henkilöt: a) joiden olosuhteissa on tapahtunut jokin muutos, kuten esimerkiksi sairaus, työttömyys tai yhteiselämän päättyminen; b) jotka eivät tapahtuman seurauksena kykene elättämään itseään tai perhettään, eivätkä ole kenenkään muun elatusvelvollisuuden alaisia; ja c) joiden toimeentuloa ei voida turvata muilla, ensisijaisilla etuuksilla. Myös alle 30-vuotiaat ovat oikeutettuja käteisavustukseen, jos heillä on ammatillinen koulutus. Kummankin ikäryhmän osalta lisäedellytyksenä on, että etuudenhakija on asunut Tanskassa vähintään yhdeksän vuotta hakemusta edeltäneen viimeisen 10 vuoden ajanjakson aikana. Lisäksi edellytetään, että etuudenhakija on työskennellyt täyspäiväisesti kahden ja puolen vuoden ajan samaisen 10 vuoden ajanjakson aikana.³⁷⁵ Toisin kuin tässä raportissa tarkasteltujen muiden maiden vähimmäisetuudet, Tanskan käteisavustus on tavallaan tai ainakin osittain riskiperustainen etuus, koska sen saaminen edellyttää jonkin perinteisen sosiaalisen riskin toteutumista tai muuta vastaavan kaltaista olosuhdemuutosta.

Käteisavustuksen määrää laskettaessa huomioon otetaan omat ja puolison tulot; pääsääntönä on, että jokainen tienattu kruunu alentaa tuen määrää kruunulla. Myös käteis- ja sellaiseksi helposti muutettavissa oleva varallisuus otetaan huomioon siltä osin kuin se ylittää 10 000 kruunua yksin asuvalta ja vastaavasti yhteensä 20 000 kruunua puolisoilta. Käteisavustus on veronalainen etuus. Vuonna 2023 käteisavustuksen bruttoenimmäismäärä oli

374 Hansen – Larsen 2013, s. 6.

375 Aktivlov 11 §:n 2, 3 ja 8 kappaleet.

lapsettomalla 11944 kruunua (n. 1605 €).³⁷⁶ Alle 30-vuotiaille maksettavan käteisavustuksen määrä riippuu monesta eri tekijästä: onko kyse alle 25-vuotiaasta vai 25–29-vuotiaasta, asuunko henkilö vanhempiensa luona vai ei, onko hänellä lapsi(a) huollettavanaan vai ei, onko hän yksinhuoltaja vai ei, ja niin edelleen. Esimerkiksi itsenäisesti asuvalle 25–29-vuotiaille vuonna 2023 maksettavan käteisavustuksen bruttoenimmäismäärä oli 7699 kruunua (n. 1035 €) kuukaudessa.³⁷⁷

Kunta myöntää **erityistilanneavustusta** vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleville henkilöille kohtuullisiin kertaluonteisiin kuluihin, jotka merkittävästi vaikeuttavat henkilön tai hänen perheensä toimeentuloa. Erityistilanneavustusta myönnetään yleensä vain sellaisiin kuluihin, joiden syntymistä ei ole voitu ennakoida. Erityistilanneavustusta myönnetään esimerkiksi vuokratuluihin hädän uhatessa; muuttokuluihin; sekä sairaanhoito-, lääke- ja hammashoitokuluihin, kun niitä ei korvata muista järjestelmistä. Erityistilanneavustuksen myöntäminen ei ole sidottu käteisavustuksen myöntämiseen.³⁷⁸

Koulutusavustuksen yleiset myöntämisedellytykset ovat samat kuin käteisavustuksenkin kohdalla: toimeentulon vaarantuminen muuttuneen elämäntilanteen seurauksena ja asumisaikavaatimus. Ollakseen oikeutettu koulutusavustukseen henkilön on kuitenkin oltava alle 30-vuotias, eikä hänellä saa olla ammatillista koulutusta. Aivan kuten alle 30-vuotiaille maksettavan käteisavustuksenkin kohdalla, koulutusavustuksen määrä riippuu monesta eri tekijästä: onko kyse alle 25-vuotiaasta vai 25–29-vuotiaasta, asuunko henkilö vanhempiensa luona vai ei, onko hänellä lapsi(a) huollettavanaan vai ei, onko hän yksinhuoltaja vai ei, ja niin edelleen. Esimerkiksi itsenäisesti asuvalle 25–29-vuotiaille maksettavan koulutusavustuksen bruttoenimmäismäärä oli 6545 kruunua (n. 880 €) kuukaudessa vuonna 2023. Mikäli henkilö ei ole valmis aloittamaan koulutusta saman tien, vaan hän tarvitsee valmistavia aktivointitoimia (esim. luku- ja kirjoitusopetusta), hänelle maksetaan aktiivisuusslisää (*aktivitetstillæg*).³⁷⁹ Itsenäisesti asuvalle 25–29-vuotiaille maksettavan koulutusavustuksen bruttoenimmäismäärä aktiivisuusslisän kanssa oli 11 944 kruunua (n. 1605 €) kuukaudessa vuonna 2023.³⁸⁰

Itsensä elättämis- ja kotiinpalluavustus sekä **siirtymäavustus** on tarkoitettu maa-hanmuuttajille, jotka eivät täytä yleisen käteisavustuksen tai koulutusavustuksen asumisaikaedellytystä. Tämä koskee myös Tanskan kansalaisia. Näiden avustusten yleiset myöntämisedellytykset ovat lähtökohtaisesti samat kuin käteisavustuksen kohdalla

376 borger.dk/Kontanthjælp: hvis du er 30 år eller derover.

377 borger.dk/Kontanthjælp: er du under 30 år og har du en uddannelse?

378 Aktivlov 10 luku; borger.dk/Økonomisk tilskud fra kommunen.

379 Aktivlov 24 §.

380 borger.dk/Uddannelseshjælp - er du under 30 år og har du ikke en uddannelse?

(elämäntilanteen muutos, jne.). Maahanmuuttajille tarkoitettujen avustusten saamiseen ei kuitenkaan liity työskentelyaikaedellytystä. Itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustus sekä siirtymäavustus ovat määrältään samansuuruisia. Kummankin osalta määrä kuitenkin vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä henkilöllä elätettävänä lapsia, onko hän yksinhuoltaja, onko hän alle vai yli 30-vuotias, jne. Esimerkiksi 30 vuotta täyttäneelle henkilölle, jolla ei ole lapsia huollettavanaan, etuus oli bruttomäärältään 6 228 kruunua (n. 837 €) kuukaudessa vuonna 2022.³⁸¹

Erityisavustusta korkeisiin asumiskustannuksiin voidaan myöntää henkilölle, joka täyttää käteisavustuksen, koulutusavustuksen, elättämis- ja kotiinpaluuavustuksen tai siirtymäavustuksen yleiset myöntämisedellytykset.³⁸² Korkeisiin asumiskustannuksiin myönnettävän erityisavustuksen edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että hakija tosiasiasa saa jotakin mainituista muista avustuksista. Erityisavustuksen myöntämisen lisäedellytyksenä on luonnollisesti, että henkilöllä on korkeat asumiskustannukset ja/tai useita lapsia huollettavanaan. Erityisavustuksen määrä on käytännössä todellisten nettoasumiskustannusten ja niiden kustannusten, joiden hakijan odotetaan itse maksavan (nk. *grænsebeløb*), välinen erotus.³⁸³

3.6.3.3 Vähimmäistoimeentuloturvan vastikkeellisuus ja sanktiot

Aktiivilain mukaisten vähimmäistoimeentuloetuuksien maksamisen edellytyksenä on, että etuudensaajat täyttävät heille laissa säädetyt velvoitteet. Henkilöiden, jotka kunta on arvioinut olevan ”valmiita töihin” (*jobparat*), tulee ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja hakea aktiivisesti töitä. Myös ”opiskeluun valmiiden” (*uddannelseparat*) henkilöiden on haettava töitä, kunnes heidän koulutuksensa alkaa, minkä jälkeen heidän on osallistuttava koulutukseen. ”Aktivointitoimiin valmiin” (*aktivitetsparat*) etuudensaajan, jolla ei toisin sanoen ole (toistaiseksi) edellytyksiä töihin tai opiskeluun, tulee puolestaan osallistua hänen kanssaan sovittuihin aktivointitoimiin. Aktivointitoimien perimmäisenä tarkoituksena on saada etuudensaaja työmarkkinoille, ja niitä pyritään toteuttamaan tavallisilla työpaikoilla. Käytännössä aktivointitoimi voi tarkoittaa esimerkiksi lyhennettyjen työpäivien tekemistä, harjoittelujaksoja sekä sosiaali- ja/tai terveystalveluihin ohjaamista.³⁸⁴

Mikäli etuudensaaja ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö velvoitteensa hakea töitä, kieltäytyy työtarjouksesta, ei osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin, keskeyttää työn, ei opiskele tai ei osallistu aktivointitoimiin, hänelle maksettavan käteisavustuksen määrää

381 borger.dk/Selvforsorgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse.

382 Aktivlov 34 §.

383 borger.dk/Økonomisk tilskud fra kommunen.

384 Aktivilov 13 a ja 24 §. Ks. myös borger.dk/Kontanthjælp: hvis du er 30 år eller derover.

alennetaan kiinteällä summalla, jonka määrä riippuu henkilölle maksettavan avustuksen määrästä sekä laiminlyönnin luonteesta.³⁸⁵ Esimerkiksi työhaastattelusta kieltäytyvän käteisavustusta alle 5 641 kruunua (n. 758 €) kuukaudessa saavan henkilön avustuksen määrästä vähennettiin 200 kruunua (n. 26 €) jokaiselta laiminlyöntipäivältä vuonna 2022. Jos samainen henkilö kieltäytyi työtarjouksesta, avustuksen määrästä vähennettiin 600 kruunua (n. 80 €) jokaisesta kieltäytymisestä.³⁸⁶ Toistuvista laiminlyönneistä kunta voi lakkauttaa avustuksen maksamisen kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lakkauttaminen kuitenkin edellyttää, että henkilölle on tarjolla työpaikka, työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi, jonka vastaanottamalla tai johon osallistumalla tämä voi täyttää veloitteensa uudestaan.³⁸⁷ Mikäli kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta aktivointitoimien piirissä olevasta etuudensaajasta, kunnan tulee sanktioita harkitessaan arvioida, onko tällä todellisia mahdollisuuksia täyttää veloitteensa. Sanktioita ei tule määrätä, jos etuudensaajalla on esimerkiksi vakava mielenterveys- tai päihdeongelma.³⁸⁸

Yli vuoden aktivointilain mukaisia avustuksia saaneille henkilöille on säädetty lisäveloitteita avustusten saamiseksi; kyse on niin kutsutusta 225 tunnin säännöstä (*225-timersreglen*). Jos naimaton henkilö on saanut viimeisen kolmen vuoden ajanjakson aikana käteis- tai koulutusavustusta yhteensä yli vuoden ajan, hänen on täytynyt työskennellä vähintään 225 tuntia täyspäiväisesti viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana ollakseen oikeutettu avustukseen jatkossakin. Mikäli henkilö ei täytä mainittua työskentelyveloitetta, hänen kuukausittaisesta avustuksestaan vähennettiin vuonna 2023 joko 544 (n. 71 €9 tai 1 090 kruunua (n. 143 €) riippuen hänelle myönnetyn avustuksen määrästä. Täyttä avustusta aletaan maksaa taas, kun edunsaaja täyttää 255 tunnin työskentelyvaatimuksen.³⁸⁹

225 tunnin sääntöä sovelletaan myös aviopareihin, joista molemmat ovat saaneet käteis-, koulutus-, itsensä elättämis- ja kotiin- taikka siirtymäavustusta yli vuoden ajan kolmen vuoden ajanjaksolla. Jos kumpikaan puolisoista ei täytä työskentelyvaatimusta ja he saavat molemmat 30 vuotta täyttäneelle maksettavaa käteis- tai koulutusavustusta, avustuksen maksaminen lakkautetaan kokonaan siltä, jonka suhde työmarkkinoihin on löyhempi. Jos kumpikaan puolisoista ei täytä työskentelyvaatimusta ja he saavat jotakin muuta kuin

385 Aktivilov 35 §:n 4 ja 5 kappale.

386 [Beskæftigelsesministeriet: Kontanthjælp](#).

387 Aktivilov 40 a §.

388 [borger.dk/Kontanthjælp: hvis du er 30 år eller derover](#).

389 Aktivilov 13 f–g ja 26 §. Ks. [myös borger.dk/225-timersreglen for ugifte, der modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp](#).

30 vuotta täyttäneelle maksettavaa käteis- tai koulutusavustusta, avustuksen määrää alennetaan siltä, jonka suhde työmarkkinoihin on löyhempi. Aviopuolisoille tällöin maksettavan avustuksen yhteismäärä vastaa 30 vuotta täyttäneen avustuksen määrää.³⁹⁰

3.6.3.4 Aktiivilain ehdollisuutta ja sanktioita koskevaa oikeuskäytäntöä

Tanskan korkein oikeus on oikeuskäytännössään ottanut kantaa aktivointitoimenpiteiden suhteeseen perustuslain 75 §:n 2 kappaleeseen nähden. Se katsoi ratkaisussaan (UfR 2006.770 H) vuodelta 2006, että vaikka aktivointitoimista maksettu palkkio oli alan työehtosopimuksessa sovittua alhaisempi, se ei tarkoittanut, että kyse olisi ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa tarkoitettua pakkotyöstä. Korkein oikeus katsoi, että aktivointitoimet olivat hyväksytyjä, koska niillä pyrittiin parantamaan henkilön itsensä elättämismahdollisuuksia. Aktivointitoimet olivat siten linjassa perustuslain 75 §:n 2 kappaleen kanssa.³⁹¹ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaikka perustuslain 75 §:n 2 kappale ei ole esteenä sille, että avustusten maksaminen keskeytetään henkilölle, joka ei täytä avustuksen saamiseksi säädettyjä velvoitteita, perustuslain 75 §:n 2 kappaleen säännöksestä seuraa kuitenkin, että täysin ilman avustuksia jääneelläkin on oikeus vähimmäistoimeentuloon suoraan kyseisen säännöksen nojalla; tästä oikeudesta on käytetty termiä ”perustuslakiavustus” (*grundlovshjælp*).³⁹²

3.6.4 Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö

Tanskan tuore vähimmäistoimeentuloturva koskeva määräaikaisraportti, josta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaava Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on laatinut johtopäätöksensä, kattaa tarkastelujakson 2016–2019. Komitea totesi johtopäätöksissään, että maaraaportin mukaan käteisavustusta maksettiin vuonna 2019 yksinasuville noin 990 euroa kuukaudessa. Komitea totesi edelleen, että pienituloisuusraja Tanskassa (50 % ekvivalentista mediaanitulosta) vuonna 2019 oli Eurostatin mukaan 1 254 euroa kuukaudessa. Koska käteisavustus jäi alle pienituloisuusrajan, komitea katsoi, että Tanskan vähimmäistoimeentuloa turvaava etuus ei vastannut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaleen edellyttämää tasoa.³⁹³

390 [borger.dk/225-timersreglen for ægtepar](https://borger.dk/225-timersreglen-for-aegtepar).

391 Ketscher 2014, s. 233.

392 Ketscher 2014, s. 443.

393 ECSR, Conclusions XXII-2 (2021) Denmark, s. 28–30.

Tanska sai myös moitteet liittyen vähimmäisetuuksien henkilölliseen soveltamisalaan. Tanskan ulkomaalaislainsäädännön mukaan ulkomaalaisen oleskelulupa voidaan peruuttaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on turvautunut vähimmäisetuuteen kuuden kuukauden ajan oleskeluluvan voimassa ollessa, ellei henkilö ole oleskellut Tanskassa yli seitsemää vuotta.³⁹⁴ Tämä katsottiin sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan vastaiseksi.

YK:n TSS-sopimuksen noudattamista valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea esitti vuonna 2019 Tanskan valtion toimittamaan määräaikaissäätöraporttiin antamissaan johtopäätöksissä huolensa siitä, että maahanmuuttajille tarkoitetun itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustuksen suuruus oli selkeästi alhaisempi kuin käteisavustuksen suuruus. Komitea suositteli johtopäätöksissään itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustuksesta luopumista tai sen muuttamista (suuruuden nostamista) yhdenvertaisuuden takaamiseksi.³⁹⁵

3.7 Yhdistynyt kuningaskunta

3.7.1 Valtiosääntö ja perusoikeudet

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole erillistä, säädettyä perustuslakia kuten Suomessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Yhdistyneessä kuningaskunnassa olisi valtiosääntöoikeudelliseksi katsottavia säädöksiä tai oikeuskäytännön kautta muotoutuneita oikeudellisia periaatteita. Säädöksiä, joilla katsotaan vakiintuneen tulkinnan mukaan olevan valtiosääntöinen asema (*statutes of constitutional nature*), ovat muun muassa Magna Carta (1215), Bill of Rights (1689), Acts of Union (1707), Reform Acts (1832–1969), Human Rights Act (1998), Scotland Act (1998), Government of Wales Act (1998) ja Northern Ireland Act (1998).³⁹⁶

Koska Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole erikseen säädettyä perustuslakia, siellä esiintyy ainakin kaksi kilpailevaa käsitystä valtiosäännöstä ja suvereniteetista. Perinteisen ja vallitsevan käsityksen mukaan ylin valtiovalta ja lainsäädäntövalta kuuluvat parlamentille (*principle of parliamentary sovereignty*). Käsitystä on luonnehdittu demokraattispositivistiseksi valtiosääntökäsitykseksi, ja se perustuu niin *common law*'hon kuin oikeustieteeseenkin. Kilpailevan, liberaalin valtiosääntökäsityksen mukaan perus- ja ihmisoikeudet rajoittavat kuitenkin myös parlamentin valtaa, ja niinpä tuomioistuimet voivat

394 Ibid.

395 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Denmark, 12.11.2019, E/C.12/DNK/CO/6, kohdat 38–39.

396 Boyle 2020, s. 109–112.

yksittäistapauksissa katsoa parlamentin säätämän lain tai säännöksen perus- tai ihmisoikeuksien vastaiseksi. Tukea tälle kilpailevalle käsitykselle antavat ennen muuta Pohjois-Irlantia, Skotlantia ja Walesia koskevat valtiosääntöiset lait, joiden mukaan alueelliset parlamentit eivät voi säätää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisia lakeja.³⁹⁷

Kilpailevien valtiosääntöisten käsitysten vuoksi myös perus- ja ihmisoikeuksien valtiosääntöinen asema on jossain määrin epäselvä. Parlamentti hyväksyi vuonna 1998 erillisen ihmisoikeuslain (*Human Rights Act*), joka tuli voimaan lokakuussa 2000. Käytännössä *Human Rights Actilla* pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimus. Erillisen ihmisoikeuslain on katsottu olevan yhdenmukainen vallitsevan demokraattispositivistisen valtiosääntökäsityksen kanssa, sillä laki säädettiin parlamentissa. Toisaalta *Human Rights Actin* tietyt säännökset viittaavat liberaaliin valtiosääntökäsitykseen. Esimerkiksi lain 2 pykälässä säädetään, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuomioistuinten ”on otettava huomioon” (*must take into account*) ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ja ratkaisut. Lain 3 pykälässä säädetään, että kansallista lainsäädäntöä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimuksen oikeuksien kanssa ”siinä määrin kuin se on mahdollista”. Lain 4 pykälän mukaan tuomioistuimet voivat yksittäistapauksessa julistaa kansallisen lain säännöksen olevan yhteensovittamaton (*incompatible*) Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien kanssa.³⁹⁸ Näistä säännöksistä huolimatta kansalliset tuomioistuimet ovat suhtautuneet varsin kunnioittavasti parlamentin suvereenisuuteen. Heinäkuuhun 2017 mennessä kansalliset tuomioistuimet olivat antaneet ihmisoikeuslain nojalla vain 25 lainvoimaista yhteensopimattomuusjulistusta. Toisaalta parlamentti on suhtautunut näihin julistuksiin varsin myönteisesti, sillä 20 niistä oli johtanut/johtamassa lakimuutoksiin.³⁹⁹

Human Rights Act kattaa ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kattamat oikeudet, joten sosiaalisilla perus- ja ihmisoikeuksilla on lähtökohtaisesti heikompi valtiosääntöoikeudellinen asema Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuin perinteisillä kansalais- ja poliittisilla perusoikeuksilla. Eräät Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat, kuten kidutuksen kieltä koskeva 3 artikla, ovat olleet merkityksellisiä tuomioistuinten ratkaistessa oikeustapauksia, joissa on esimerkiksi ollut kyse turvapaikanhakijoiden oikeudesta välttämättömään toimeentuloon.⁴⁰⁰ Euroopan sosiaalista peruskirjaa tai muitakaan sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia ei ole Yhdistyneessä kuningaskunnassa inkorporoitu eli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

397 Boyle 2020, s. 78, 106.

398 Ks. legislation.gov.uk.

399 Boyle 2020, s. 101.

400 Boyle 2020, s. 164–165.

Parlamentissa toimiva Ihmisoikeuksien sekakomitea (*Joint Committee of Human Rights*) käy läpi kaikki lakiesitykset ja arvioi niiden yhteensopivuutta ihmisoikeusveloitteiden kanssa. Komitea voi arvioida lakiesityksiä myös muiden ihmisoikeussopimusten kuin pelkästään Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämien oikeuksien näkökulmasta.⁴⁰¹ Komitean kannanotot ja suositukset eivät kuitenkaan ole parlamenttia sitovia, joten niitä ei voi rinnastaa esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin tai mietintöihin Suomessa.

3.7.2 Kansainväliset sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ainoastaan siis Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu erillisellä lailla (*Human Right Act*) osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Yhdistynyt kuningaskunta noudattaa Suomen tavoin niin kutsuttua dualistista järjestelmää, jonka mukaan kansainvälisten sopimusten kansallisen sitovuuden edellytyksenä on erillinen lainsäädäntötoimi. Yhdistynyt kuningaskunta on kyllä allekirjoittanut ja ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) sekä Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisen peruskirjan, mutta se ei ole saattanut niitä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yhdistynyt kuningaskunta on suhtautunut muutoinkin varauksellisesti näihin sosiaalisia oikeuksia koskeviin sopimuksiin. Se ei ole allekirjoittanut ja ratifioinut TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen sopimuksen noudattamista valvovalle YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealle.⁴⁰² Se ei myöskään ole allekirjoittanut ja ratifioinut Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi järjestökanteluiden tekemisen peruskirjan noudattamista valvovalle Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle.⁴⁰³

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on toistuvasti Yhdistyneen kuningaskunnan määräaikaisraportteihin antamissaan johtopäätöksissä huomauttanut Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, ettei se ole saattanut TSS-sopimusta osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja ettei sopimus ole suoraan sovellettavissa kansallisissa tuomioistuimissa.⁴⁰⁴

401 [The Joint Committee on Human Rights.](#)

402 [United Nations Human Rights: status of ratification.](#)

403 [The United Kingdom and the European Social Charter.](#)

404 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 14.7.2016, E/C.12/GBR/CO/6, kohdat 5–6.

3.7.3 Universal Credit toimeentuloa turvaavana etuutena

3.7.3.1 Yleistä

Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettiin merkittävä sosiaaliturvauudistus vuonna 2012 säätämällä uusi laki sosiaaliturvauudistuksesta (*Welfare Reform Act, 8.3.2012*).⁴⁰⁵ Lakia on täsmennetty asetuksilla, joissa säädetään tarkemmin muun muassa etuuksien tasosta ja saamisedellytyksistä. Uudistuksen keskeisin elementti oli uuden *Universal Credit* -nimisen sosiaalietuuden käyttöönotto. *Universal Credit* korvaa vähitellen kaikkiaan kuusi aiempaa sosiaalietuutta ja verovähennystä. Ne ovat:

1. toimeentulotuki (*income support*)
2. perustyöttömyyspäiväraha (*income-based jobseeker's allowance*)⁴⁰⁶
3. tarveharkintainen työllistymistuki (*income-related employment and support allowance*)
4. asumistuki (*housing benefit*)
5. lapsiverovähennys (*child tax credit*)
6. työssäkäyvän verovähennys (*working tax credit*).

Universal Creditin tehtävänä on turvata työttömien ja työssäkäyvien pienituloisten toimeentuloa, kannustaa työntekoon sekä nostaa ihmisiä pois köyhydestä. Sosiaaliturvauudistuksella myös tiukennettiin etuuden ehdollisuutta ja otettiin käyttöön kovemmat, velvollisuuksien laiminlyönnistä tai rikkomisesta aiheutuvat sanktiot.⁴⁰⁷

3.7.3.2 Etuuden taso ja määräytymisperusteet

Universal Credit on tarveharkintainen eli tulosisonnainen kuukausittain maksettava etuus, jolla katetaan elinkustannuksia kuten ravinto-, vaate- ja asumiskustannuksia. Etuuteen ovat oikeutettuja niin työttömät kuin matalapalkkaiset työssäkäyvätkin. Vuonna 2023⁴⁰⁸ *Universal Creditin* kuukausittaisen perusavustuksen (*monthly standard allowance*)⁴⁰⁹ määrä on yksinasuvalle 25 vuotta täyttäneelle 368,74 £ ja yhdessä asuvalle pariskunnalle, joista toinen on täyttänyt 25 vuotta, yhteensä 578,82 £. Perusavustuksen lisäksi maksetaan ylimääräisiä avustuksia (*extra amounts*), jos:

405 Termi "welfare" on tässä yhteydessä käännetty "sosiaaliturvaksi" eikä "hyvinvoinniksi".

406 "Income-based jobseeker's allowance" ei tarkoita ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Sille on olemassa oma terminsä eli "contribution-based jobseeker's allowance".

407 Department for Work and Pensions. *Universal Credit: welfare that works*. 2010, s. 14 ja 24.

408 Kaikki tässä luvussa ilmoitetut *Universal Creditin* rahamäärät koskevat vuotta 2023.

409 *Welfare Reform Act, Sec. 9*.

1. taloudessa on lapsi/lapsia⁴¹⁰,
2. etuudensaaja on vammaisuuden tai sairauden vuoksi osittain työkyvytön⁴¹¹
3. etuudensaaja toimii vammaisen henkilön omaishoitajana vähintään 35 h/vko (carer's addition)⁴¹²
4. etuudensaaja tarvitsee apua vuokranmaksuun.⁴¹³

Universal Creditin määrälle on asetettu enimmäisrajat, jotka riippuvat etuudensaajan tilanteesta. Esimerkiksi yksin Lontoossa asuva voi saada etuutta korkeintaan 1 284,17 puntaa kuukaudessa. Kahden vanhemman perheessä, joka asuu Lontoossa, enimmäismäärä on 1 916,67 puntaa kuukaudessa.⁴¹⁴

Jos etuudensaajalla on palkkatuloja, jokainen tienattu punta alentaa *universal creditin* määrää 55 pennillä, kunnes se leikkaantuu kokonaan pois. Etuudensaajalla voi kuitenkin olla oikeus työtulovähennykseen (*work allowance*)⁴¹⁵, jonka määrää ei oteta huomioon, kun lasketaan työtulon alentavaa vaikutusta *Universal Creditin* määrään. Etuudensaaja on oikeutettu vähennykseen jos:

1. taloudessa on lapsi/lapsia,
2. etuudensaaja on vammaisuuden tai sairauden vuoksi osittain työkyvytön.⁴¹⁶

Työtulovähennyksen määrä on 573 £ kuukaudessa, jos etuudella ei kateta asumiskuluja, ja 344 £, jos etuudella katetaan myös asumiskuluja.

410 Welfare Reform Act, Sec. 10.

411 Welfare Reform Act, Sec. 12(2b).

412 Welfare Reform Act, Sec. 12(2c). Universal Creditiin kuuluva "carer's addition" on eri etuus kuin "carer's allowance", jota maksetaan tiettyihin vammaisetuuksiin oikeutettujen henkilöiden hoitajille. Jos hoitajalle on myönnetty carer's allowance, se vähennetään täysimääräisesti hänelle maksettavan Universal Creditin määrästä. Ks. [understandinguniversalcredit.gov.uk](https://www.understandinguniversalcredit.gov.uk).

413 Welfare Reform Act, Sec. 11; [gov.uk/universal credit/what you'll get](https://www.gov.uk/universal-credit/what-you'll-get).

414 [gov.uk/benefit cap](https://www.gov.uk/benefit-cap).

415 Vastaa toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n 3 momentin mukaista ansiotulovähennystä.

416 [gov.uk/how your earnings affect your payments](https://www.gov.uk/how-your-earnings-affect-your-payments).

Myös etuudensaajan varallisuus/säästöt vaikuttaa *Universal Creditin* määrään.⁴¹⁷ Jos etuudensaajalla on varallisuutta enemmän kuin 6 000 puntaa, etuuden määrää alennetaan 4,35 punnalla jokaiselta ylimenevältä 250 punnalta. Mikäli etuudenhakijan varallisuus on arvoltaan yli 16 000 puntaa, hän ei ole oikeutettu *Universal Creditiin* laisinkaan.⁴¹⁸

3.7.3.3 Vastikkeellisuus ja sanktiot

Universal Creditin käyttöönotto ei merkinnyt pelkästään etuusjärjestelmän yksinkertaistamista, vaan se myös muutti etuusjärjestelmän toimintalogiikkaa. Toisin kuin aiemmin, uudistuksen jälkeen myös matalapalkkaisissa töissä työskentelevät kuuluvat vastikkeellisuuden piiriin. Ennen uudistusta matalapalkkaisissa töissä olevien toimeentuloa tuettiin työssäkävyn verovähennyksellä (*working tax credit*), kunhan heidän viikoittainen työtuntimääränsä oli riittävän suuri (16 tuntia/yksinasuva). Uudistuksen jälkeen myös työssäkävien matalapalkkaisten tulee kuitenkin täyttää *Universal Creditin* maksamiselle asetetut ehdot. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että heidän tulee hakea lisätöitä tai yrittää muutoin kasvattaa palkkaansa, jos heidän työtulonsa jäävät alle määritellyn tulorajan (*conditionality earnings threshold, CET*).⁴¹⁹ Tuloraja määritellään yksilöllisesti, mutta lähtökohtana on tulo, joka saadaan kertomalla kansallisen minimipalkan tuntipalkka 35 viikkotyötunnilla. Mikäli tulot jäävät alle tämän yksilöllisesti määritellyn rajan, etuudensaajan on osallistuttava kahdesti työnhakuhaastatteluun (*work search interview*) kahdeksan viikon ajanjaksolla.⁴²⁰

Kun henkilö hakee *Universal Creditiä*, hakijalle laaditaan henkilökohtainen etuudensaajan sitoumus (*claimant commitment*⁴²¹), joka hänen on hyväksyttävä. Sitoumuksessa sovietaan niistä toimista, joihin etuudensaajalla on velvollisuus ryhtyä vastineeksi etuudesta. Sitoumuksesta käy myös ilmi, minkälaisiin sanktioihin velvollisuuksien laiminlyönti voi

417 Welfare Reform Act, Sec. 5.

418 [Universal Credit \(UC\): capital/savings.](#)

419 Dwyer – Wright 2014, s. 30–32; Millar – Bennet 2017. Yhdistyneen kuningaskunnan uusi järjestelmä ei tältä osin vaikuttaisi poikkeavan Suomen työttömyysturvajärjestelmästä. Työttömyysturvalain 4 luvun 1 ja 3 §:n mukaan osa-aikaiseen työhön, jossa työaika on enintään 80 % alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta, itsestään riippumattomista syistä päätyneellä työnhakijalla on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Kyseisen säännöksen ja lain 2 luvun 1 §:n perusteella sovitellun työttömyysetuuden maksamisen edellytyksenä on, että osa-aikatyössä oleva on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi ja hakee nimenomaan kokoaikatyötä.

420 [uc-advice.co.uk/conditionality regime.](https://www.uc-advice.co.uk/conditionality-regime)

421 Welfare Reform Act, Sec. 14.

johtaa. *Universal Creditiä* saavat henkilöt jaetaan neljään pääryhmään sen perusteella, millaisia vastikkeellisuuden muotoja etuuden maksamiselle voidaan asettaa. Ehdollisuusryhmät (*conditionality regime*) ovat:

1. **Aktiivinen työnhaku** -ryhmä⁴²², johon kuuluvat muun muassa työttömät työkykyiset henkilöt; matalapalkkaiset työssäkäyvät, joiden odotetaan kasvattavan tulojaan; ja terveydellisistä ongelmista kärsivät henkilöt, jotka eivät ole osallistuneet työkykyarviointiin (*work capability assessment*). Tähän ryhmään kuuluvat myös huoltajat, jotka hoitavat kotonaan 3 vuotta täyttäneitä lasta. Kaikilta edellä mainituilta edellytetään aktiivista työnhakua.
2. **Työhön valmistautuminen** -ryhmä⁴²³, johon kuuluvat etuudensaajat, joiden odotetaan työllistyvän tulevaisuudessa, mutta joiden ei vielä edellytetä hakevan aktiivisesti työtä, koska heidän työkykynsä on toistaiseksi rajoittunut terveydellisistä tai vammaisuuteen liittyvistä syistä. Ryhmään kuuluvat myös huoltajat, jotka hoitavat kotonaan 2 vuotta täyttäneitä lasta. Tähän ryhmään kuuluvien edellytetään muun muassa osallistuvan työtaitojen kartoittamisenettelyyn ja laativan ansioluettelonsa.
3. **Yhteydenpito työmarkkinoihin** -ryhmä⁴²⁴, johon kuuluvat etuudensaajat, joiden odotetaan työllistyvän tulevaisuudessa, mutta joiden ei vielä edellytetä hakevan aktiivisesti työtä, koska heillä on esimerkiksi ensisijainen vastuu 1 vuotta täyttäneen lapsen hoidosta. Tähän ryhmään kuuluvien edellytetään osallistuvan haastatteluihin ja tunnistavan koulutusmahdollisuuksia.
4. **Ei velvollisuuksia** -ryhmä⁴²⁵, johon kuuluvat esimerkiksi työssäkäyvät etuudensaajat, joiden tulot ylittävät määritellyt tulorajan (*CET*), sekä etuudensaajat, joiden ei terveydellisistä tai vammaisuuteen liittyvistä syistä voida edellyttää työskentelevän laisinkaan. Tähän ryhmään kuuluvat myös omaishoitajat, jotka hoitavat vähintään 35 tuntia viikossa tiettyjä vammaisuuksia saavia henkilöitä, sekä alle 1-vuotiasta lasta kotonaan hoitavat huoltajat.⁴²⁶

Arvioidessaan vuoden 2012 sosiaaliturvauudistuksen yhteensopivuutta ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa parlamentissa toimiva ihmisoikeuksien sekakomitea (*Joint Committee of Human Rights*) totesi raportissaan, että sosiaaliturvaetuuksien vastikkeellisuutta ei voida

422 Welfare Reform Act, Sec. 22.

423 Welfare Reform Act, Sec. 21.

424 Welfare Reform Act, Sec. 20.

425 Welfare Reform Act, Sec. 19.

426 [uc-advice.co.uk/conditionality-regime/](https://www.uc-advice.co.uk/conditionality-regime/); [Universal Credit \(UC\) - What activities will I have to do when claiming Universal Credit?](#)

pitää ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa tarkoitettuna orjuutena tai pakkotyönä. Komitea katsoi lisäksi, että vastikkeellisuutta itsessään ei myöskään voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan (Kidutuksen kielto⁴²⁷) vastaisena. Sen sijaan jos sosiaalietuuden saamisedellytykseksi asetettaisiin työntekovelvollisuus henkilölle, jonka on esimerkiksi vammaisuuden vuoksi mahdotonta työllistyä, voisi kyse olla 3 artiklan loukkauksesta.⁴²⁸

Universal Creditin saamiseksi asetettujen ehtojen rikkomisesta seuraa hallinnollisia seuraamuksia⁴²⁹, jotka on jaettu vakavuuden perusteella neljään eri tasoon. Ne ovat:

1. **Korkean tason** sanktiot, joita määrätään siksi, että etuudensaaja ei ole kehoksesta huolimatta hakenut tiettyä työpaikkaa, tai siksi, että etuudensaaja on kieltäytynyt työtarjouksesta. Korkean tason sanktioita määrätään myös, jos etuudenhakija on ennen etuuden hakemista ilman pätevää syytä irtisanoutunut työstä tai tullut irtisanotuksi henkilöön liittyvistä syistä. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraa 91 päivän sanktio ja toisesta tai useammasta sanktiosta 182 päivän sanktio. Sanktioiden lukumäärän tarkastelujakso on yksi vuosi.
2. **Keskitalon** sanktiot, joita määrätään, jos etuudensaaja ei ole ryhtynyt tarkoituksenmukaisiin toimiin työn löytämiseksi tai työtulon kasvattamiseksi taikka osallistunut työnhakuhaastatteluihin. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraa 28 päivän sanktio ja toisesta sanktiosta 91 päivän sanktio. Sanktioiden lukumäärän tarkastelujakso on yksi vuosi.
3. **Matalan** tason sanktiot, joita määrätään, jos etuudensaaja ei osallistu työvalmennukseen tai työnhakua tukevaan haastatteluun. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraa 7 päivän sanktio, toisesta 14 päivän sanktio ja kolmannesta 28 päivän sanktio. Tässäkin sanktioiden lukumäärän tarkastelujakso on yksi vuosi.
4. **Matalimman** tason sanktio, joka määrätään, jos etuudensaajalle on asetettu ainoastaan velvollisuus osallistua työnhakua tukevaan haastatteluun, eikä hän osallistu siihen. Sanktio kestää niin kauan, kunnes etuudensaaja osallistuu haastatteluun.

Jos etuudensaajalle asetetaan jokin ylläluetelluista sanktioista, se tarkoittaa, että hänelle maksettavan kuukausittaisen perusavustuksen (*monthly standard allowance*) määrää alennetaan. Jos etuudensaaja kuuluu aktiivinen työnhaku -ryhmään, perusavustuksen määrää

427 EIS 3 art.: ”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

428 Joint Committee on Human Rights, Legislative Scrutiny: Welfare Reform Bill, Twenty-first Report of Session 2010–12, HL Paper 233, HC 1704, 12.12.2011, s. 16–17.

429 Welfare Reform Act, Sec. 26–27.

alennetaan 100 %:lla eli käytännössä sen maksaminen keskeytetään. Kahden aikuisen taloudessa perusavustuksen määrää alennetaan 50 %:lla, jos laiminlyöntiin on syyllistynyt vain toinen. Muihin ehdollisuusryhmiin kuuluvien kohdalla perusavustuksen alentamissa noudetaan alhaisempia prosenttilukuja. Alentaminen ei voi kohdistua perusavustuksen päälle maksettaviin ylimääräisiin avustuksiin. Jos määrätty sanktio johtaa siihen, ettei etuudensaaja pysty maksamaan vuokraansa, lämmityskustannuksia taikka elin- tai hygieniatarvikkeita, etuudensaajalle maksetaan "vastoinkäymisavustusta" (*hardship payment*⁴³⁰), joka kuitenkin kuitataan etuudensaajalle maksettavista tulevista *Universal Credit* -etuuksista. Vastoinkäymisavustuksen maksamisen edellytyksenä on, että etuudensaaja on ennen avustuksen hakemista osoittanut tehneensä kaikkensa työllistyäkseen.⁴³¹

Universal Creditin asumistukiosuuteen⁴³² on niin ikään luotu erillinen sanktiomekanismi, jota kutsutaan epävirallisesti "makuuhuoneveroiksi" (*bedroom tax*). Mekanismi rankaisee ylimääräisestä makuuhuoneesta, jos etuudensaaja asuu vuokralla kunnan taikka sosiaalista vuokratoimintaa harjoittavan yhdistyksen tai yksityishenkilön omistamassa asunnossa. Kaikilla samassa taloudessa asuvilla yli 16-vuotiailla sekä aikuisella pariskunnalla on sallittua olla oma makuuhuone. Kahden alle 16-vuotiaan samaa sukupuolta olevan lapsen edellytetään jakavan makuuhuoneen, kuten myös kahden alle 10-vuotiaan riippumatta heidän sukupuolestaan. Jos etuudensaajalla/-saajilla on yksi ylimääräinen makuuhuone, hänen/heidän kohtuulliseksi katsotusta vuokrastaan (*eligible rent*) vähennetään 14 %, mikä vähentää puolestaan asumistukiosuutta. Kahdesta tai useammasta ylimääräisestä makuuhuoneesta vähennys on 25 %.⁴³³

Jos etuudensaaja on tyytymätön hänelle määrättyyn sanktioon, hän voi pyytää päätöksen pakollista uudelleenarviointia (*mandatory reconsideration*) viranomaiselta. Jos viranomainen ei muuta päätöstään, etuudensaaja voi valittaa viranomaisesta erilliseen muutoksenhakulautakuntaan.⁴³⁴

3.7.4 Kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytäntö

YK:n TSS-sopimuksen täytäntöönpanon valvonnasta vastaava Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea esitti Yhdistyneen kuningaskunnan kuudenteen määräaikaisraporttiin antamissaan johtopäätöksissä huolensa eräistä vuoden 2012

430 Vastoinkäymisavustuksesta säädetään Welfare Reform Actin 28 pykälässä.

431 [gov.uk/Guidance Universal Credit and you](https://www.gov.uk/Guidance/Universal-Credit-and-you).

432 Welfare Reform Act, Sec. 11.

433 [gov.uk/Housing benefit](https://www.gov.uk/Housing-benefit).

434 [Citizen advice/Challenging a Universal Credit decision - mandatory reconsideration](https://www.citizenadvice.org.uk/Challenging-a-Universal-Credit-decision-mandatory-reconsideration).

sosiaaliturvalain tuomista muutoksista, kuten sanktioiden ja makuuhuoneveron käyttöön- otosta. Komitea pyysi Yhdistynyttä kuningaskuntaa arvioimaan, onko sanktioiden käyttö suhteellisuusperiaatteen mukaista ja onko sanktiota koskeva muutoksenhakumenettely riittävän nopea ja riippumaton.⁴³⁵

Yhdistyneen kuningaskunnan viimeisin vähimmäisturvaa koskeva maaraaportti, josta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on laatinut johtopäätöksensä, kattaa tarkastelu- jakson 2016–2019. Komitea katsoi johtopäätöksissään, että 13(1) artiklan mukaisen vähim- mäisturvan taso (perusetuus ja lisäetuudet) on pudonnut tarkastellun ajanjakson aikana koko maassa alle pienituloisuusrajan. Siksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea kat- soi, että Yhdistyneen kuningaskunnan vähimmäistoimeentuloa turvaava etuus ei vastan- nut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan edellyttämää tasoa.⁴³⁶

3.8 Maiden vertailua toisiinsa ja Suomeen

3.8.1 Yleistä

Kun vertaillaan edellä tarkasteltujen maiden vähimmäisturvajärjestelmiä toisiinsa ja Suomen toimeentulotukijärjestelmään, mitään merkittäviä periaatteellisia eroja ei maiden välillä ole. Kaikissa maissa vähimmäisturvaetuudet ovat tarveharkintaisia ja viimesijaisia etuuksia. Ainoan poikkeuksen muodostaa Tanska, jossa vähimmäistoimeentuloetuuk- sien saamisedellytyksenä on etuudenhakijan olosuhteissa tapahtunut muutos, kuten esi- merkiksi sairaus, työttömyys tai yhteiselämän päättyminen. Tanskan vähimmäisetuuksia voidaankin luonnehtia osittain syyperusteisiksi. Toisaalta voidaan ajatella, että yksilön tai perheen toimeentulo vaarantuu ja tulot alentuvat harvoin ilman, että heitä on kohdannut jokin perinteiseksi sosiaalisesti riskiksi luonnehdittava elämäntilanteen muutos. Tässä mie- lessä Tanskan järjestelmä ei välttämättä poikkeaa käytännössä juurikaan muiden maiden järjestelmistä.⁴³⁷

Maiden välillä ei ole mitään merkittäviä eroja myöskään vähimmäisturvatuuksien raken- teen suhteen. Useimmissa maissa vähimmäisturvajärjestelmä koostuu perusetuudesta, jolla katetaan välttämättömiä laskennallisia elinkustannuksia kuten ravinto ja vaate- tus, sekä lisäetuudesta, jolla katetaan muita, usein kertaluonteisia ja yllättäviä elinkus- tannuksia. Sama pätee myös Suomeen, jonka toimeentulotukijärjestelmä käsittää sekä

435 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 14.7.2016, E/C.12/GBR/CO/6, kohdat 40–41.

436 ECSR, Conclusions XXII-2 (2021) United Kingdom, s. 29–33.

437 Ks. myös Iivonen – Tervola – Ollonqvist 2022.

perustoimeentulotuen että täydentävän toimeentulotuen. Joissakin maissa on yleisen vähimmäisturvaetuuden ohella erityisille väestöryhmille, kuten maahanmuuttajille ja nuorille suunnattuja vähimmäisturvaetuuksia. Näiden etuuksien saamisedellytykset poikkeavat joltain osin yleisten etuuksien saamisedellytyksistä. Suomessa sen sijaan toimeentulotukea maksetaan kaikille väestöryhmille periaatteessa samoin perustein. Toisaalta Suomessakin perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa eri perustein riippuen siitä, onko tuensaaja työtön työnhakija, alle 25-vuotias koulutukseen kelpoinen nuori tai kotoutumissuunnitelmaan oikeutettu maahanmuuttaja.

Vähimmäisturvaetuuksien toimeenpano on useimmista vertailumaissa annettu kuntien tai aluehallintoviranomaisten vastuulle. Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa etuuksien maksamisesta vastaavat kunnat. Ranskassa vähimmäistoimeentuloturvaetus on aluehallinnon alemman tason eli departementtien (95 kappaletta Ranskan eurooppalaisilla alueilla) vastuulla. Saksassa työnhakijan vähimmäisturvaetuuksien myöntäminen kuuluu liittovaltion työvoimatoimistojen ja kunnallisten viranomaisten yhteiseen toimivaltaan, ellei toimivaltaa ole erikseen annettu yksinomaisesti kunnallisille viranomaisille. Sosiaaliavustuksesta päättäminen kuuluu puolestaan paikallisviranomaisten toimivaltaan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa *Universal Creditin* hallinnointi kuuluu työ- ja eläkeministeriön (*Department for Work & Pensions*) alaisille *Jobcentre Plus* -nimisille työvoima- ja sosiaaliturvatoimistoille (yli 600 kappaletta). Suomessa perustoimeentulotuen toimeenpano keskitettiin vuonna 2017 Kelalle, mitä voidaan pitää useimpiin vertailumaihin nähden poikkeavana kehityskulkuna.

Seuraavassa vertaillaan kokoavasti hieman seikkaperäisemmin sosiaalisten perusoikeuksien asemaa ja suhtautumista sosiaalisia ihmisoikeussopimuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin edellä tarkastelluissa maissa sekä Suomessa. Lisäksi pohditaan, olisiko Suomessa valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista ottaa käyttöön yksiomaan sosiaaliseen integrointiin tähtääviä aktivointitoimenpiteitä perustoimeentulotuen vastasuorituksena, olisiko Suomessa mahdollista käyttää ankarampia sanktioita – perustoimeentulotuen maksamisen keskeyttäminen kokonaan – eri vastasuoritusten laiminlyöntien seurauksena, ja voitaisiinko laiminlyönneistä määrätä myös hallinnollisia sanktioita.

3.8.2 Valtiosääntö ja sosiaaliset perusoikeudet eri maissa

Sosiaalisten perusoikeuksien asema vertailumaiden perustuslaeissa tai valtiosäännössä poikkeaa jonkin verran toisistaan. Maat on jaettavissa kolmeen ryhmään sen perusteella, miten velvoittavina niiden sosiaalisia perusoikeussäännöksiä pidetään.

Ensimmäisen ryhmän muodostavat Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta, joiden valtiosäännöt eivät sisällä lainkaan sosiaalisiksi perusoikeuksiksi luonnehdittavia säännöksiä. Ruotsin hallitusmuodon 1 luvun 2 §:ssä säädetään ainoastaan, että julkisen vallan tavoitteena tulee olla yksilön taloudellinen hyvinvointi ja että julkisen vallan tulee toimia sosiaalisen huolenpidon ja turvallisuuden edistämiseksi. Vallitsevan käsityksen mukaan kyseessä on poliittisluonteinen tavoitesäännös, joka ei luo yksilöille subjektiivisia oikeuksia. Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosääntöiseen säädöskokonaisuuteen sisältyy *Human Rights Act*, jolla on pantu kansallisesti täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimus, joka ei kuitenkaan sisällä sosiaalisia ihmisoikeuksia. Jotkin ihmisoikeussopimuksen artiklat, kuten esimerkiksi artiklat 2, 3 ja 4, saattavat kuitenkin olla merkityksellisiä sosiaaliturvajärjestelmän ja sen toimeenpanon kannalta.

Toisen ryhmän muodostavat Alankomaat ja Ranska, joiden molempien perustuslakiin sisältyy sosiaalisia perusoikeussäännöksiä. Alankomaiden perustuslain 20 artiklan 3 kohdassa säädetään oikeudesta välttämättömään toimeentuloon. Vaikka säännös on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon, se ei voi tulla suoraan sovellettavaksi tuomioistuimissa. Säännös velvoittaa lähinnä lainsäätäjää. Ranskan valtiosääntöön kuuluvan vuoden 1946 perustuslain johdannon kappale 11 sisältää sosiaalisiksi perusoikeudeksi katsotun säännöksen jokaisen oikeudesta riittävään toimeentuloon. Vallitsevan näkemyksen mukaan johdannossa mainitut sosiaaliset perusoikeudet eivät kuitenkaan luo yksilöille suoraan subjektiivisia oikeuksia, jotka olisivat sellaisinaan täytäntöönpantavissa tuomioistuimissa. Sen sijaan ne asettavat valtiovallalle eli lähinnä lainsäätäjälle toimintavelvoitteen turvata kaikille riittävä toimeentulo.

Kolmanteen ryhmään kuuluvat Saksa ja Tanska. Vaikka Saksan perustuslaissa ei ole varsinaisia sosiaalisia perusoikeussäännöksiä, siihen sisältyvällä sosiaalivaltioperiaatteella (*Sozialstaatsprinzip*) on kuitenkin vastaavanlaisia oikeusvaikutuksia. Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuin on katsonut, että sosiaalivaltioperiaatteesta voidaan johtaa velvoite turvata jokaiselle oikeus niin kutsuttuun ihmisarvoiseen "eksistenssiminimiin" (*Existenzminimum*) eli elossa pysymisen kannalta välttämättömään huolenpitoon. Sosiaalivaltioperiaatteesta johdettua eksistenssiminimivaatimusta on luonnehdittu kirjoittamattomaksi perusoikeudeksi. Sosiaalivaltioperiaatteella on myös tulkintavaikutusta voimassa olevien sosiaaliturvasäännösten tulkinnassa. Tanskan perustuslain 75 §:n 2 kappale takaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon. Tanskan korkein oikeus vahvisti vuonna 2012, että säännös luo yksilöille subjektiivisen oikeuden, minkä myötä he voivat saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteutuuko kyseinen oikeus. Säännöksen katsotaan sisältävän oikeuden niin kutsuttuun "perustuslakiavustukseen" (*grundlovshjælp*).

Kun verrataan Suomen perustuslakia ja sen sosiaalista perusoikeussäännöstä kolmen maa-ryhmän maihin, Suomi on kiistatta sijoitettavissa kolmanteen ryhmään Saksan ja Tanskan kanssa. Suomen perustuslain 19 §:n perusoikeussäännös (Oikeus sosiaaliturvaan)

on kokonaisuudessaan verrattain kattava ja moderni. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeudesta ”välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Säännös luo sellaisenaan subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja se on siten suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa, kuten Tanskankin perustuslain vastaava säännös. Lisäksi Suomessa tuomioistuimilla on perustuslain 106 §:n nojalla toimivalta tutkia yksittäistapauksissa tavallisen lain perustuslainmukaisuus. Perustuslain 106 §:n merkitys on kuitenkin jäänyt – myös sosiaaliturvaa koskevien asioiden osalta – käytännössä lähes olemattomaksi, sillä lakien perustuslainmukaisuus arvioidaan Suomessa ennakkollisesti perustuslakivaliokunnassa.

3.8.3 Maiden suhtautuminen kansainvälisiin sosiaalisia ihmisoikeuksia koskeviin sopimuksiin

Myös suhtautuminen kansainvälisiin sosiaalisia ihmisoikeuksia koskeviin sopimuksiin vaihtelee vertailumaiden välillä. Maat on jaettavissa kolmeen ryhmään sen perusteella, kuinka vahvaa niiden sitoutuminen sopimusten noudattamiseen on.

Ensimmäiseen ryhmään voidaan lukea Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska ja Saksa. Kaikki kolme maata ovat allekirjoittaneet ja ratifioineet YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus). Saksa on ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1996, mutta Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska vain alkuperäisen Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1961. Yksikään näistä maista ei ole kuitenkaan ratifioinut TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen, eikä Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi järjestökanteluiden tekemisen sopimuksen noudattamista valvovalle komitealle. Saksan perustuslain 1 artiklan 2 kohdassa tunnustetaan kyllä loukkaamattomat ja luovuttamattomat ihmisoikeudet jokaisen yhteisön perustana. Sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten katsotaan velvoittavan Saksassa lähinnä lainsäätäjää, eikä niiden katsota luovan suoria oikeusvaateita yksilöille.

Toiseen ryhmään kuuluvat Alankomaat ja Ruotsi. Kumpikin maista on ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen, mutta ne eivät ole allekirjoittaneet eivätkä ratifioineet sopimuksen valinnaista lisäpöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen. Alankomaat ja Ruotsi ovat ratifioineet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Ne eivät kuitenkaan ole antaneet julistusta, joka mahdollistaisi kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita peruskirjaa valvovalle Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Alankomaissa tuomioistuimilla on perustuslain 93 §:n nojalla toimivalta tutkia, onko lainsäädäntö kansainvälisten sopimusten mukaista. Kansallista lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa kansainvälisten sopimusten velvoittavien säännösten kanssa, ei tule soveltaa. Jotta

kansainvälisen sopimuksen yksittäinen sopimusmääräys voisi tulla sovellettavaksi tuomioistuimessa, sopimusmääräyksen on kuitenkin oltava niin selkeä ja ehdoton, että se ei vaadi erillistä täytäntöönpanoa. Alankomaissa sosiaaliturva-asioiden ylin muutoksenhakutuomioistuin on katsonut, että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikla 12 (Oikeus sosiaaliturvaan) ja artikla 13 (Oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun) eivät ole Alankomaissa suoraan sovellettavia sopimusmääräyksiä. Se on niin ikään katsonut, että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnasta vastaavan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kanteluihin antamat päätökset eivät sido oikeudellisesti Alankomaita, eikä niistä voi johtaa mitään suoria oikeudellisia vaatimuksia kansallisissa tuomioistuimissa. Alankomaissa tuomioistuimet suhtautuvat samalla tavoin myös YK:n sosiaalisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiin. Sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien sopimusten määräyksillä ja valvontaelinten päätöksillä voi kuitenkin olla tulkintavaikutusta hollantilaisissa tuomioistuimissa.

Kolmanteen ryhmään kuuluu Ranska, sillä se on allekirjoittanut ja ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä sen valinnaisen lisäpöytäkirjan, joka mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen. Ranska on myös allekirjoittanut ja ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Ranska ei kuitenkaan ole toistaiseksi antanut julistusta, joka mahdollistaisi kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita peruskirjaa valvovalle Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle.

Suomi voidaan sijoittaa Ranskan kanssa samaan ryhmään, sillä myös Suomi on allekirjoittanut sekä TSS-sopimuksen yksilövalitukset mahdollistavan valinnaisen pöytäkirjan että Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan. Suomi on lisäksi toistaiseksi ainoa sopimusvaltio, joka on antanut julistuksen, joka sallii myös kansallisten kansalaisjärjestöjen tehdä kanteluita Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Jos komitea katsoo ratkaisussaan, että kantelun kohteena oleva valtio ei ole noudattanut sopimusvelvoitteita, se laatii raportin, jonka pohjalta Euroopan neuvoston ministerikomitea voi antaa valtiolle suosituksen tilanteen korjaamiseksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia, kuten eivät myöskään ole ministerikomitean suosituksetkaan. Lähtökohtana kuitenkin on, että sopimusvaltiot kunnioittaisivat niitä ja ryhtyisivät niiden edellyttämiin toimenpiteisiin.⁴³⁸

Suomen suhtautumista sosiaalisia ihmisoikeuksia koskeviin kansainvälisiin ihmisoikeuksiin selittää osaltaan perustuslain 22 §, jonka mukaan "[j]ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen." Suomessakaan ei tosin katsota, että TSS-sopimuksen tai uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimusmääräykset loisivat

438 Ks. HE 229/2001 vp, s. 6; ks. [European Committee of Social Rights](#).

yksilöille suoraan subjektiivisia oikeuksia sosiaalisiin etuuksiin. Osa sopimusmääräyksistä, kuten Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla (Oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun), kuitenkin velvoittaa sopimusvaltiota takaamaan tietyt oikeudet subjektiivisina oikeuksina.⁴³⁹ On kuitenkin huomautettava, että vaikka Suomi näyttää muodollisesti sitoutuneen varsin vahvasti sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten noudattamiseen, se ei kuitenkaan tarkoita, että näin olisi myös käytännön tasolla. Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kahdessa Suomea koskevassa järjestökanteluratkaisussaan katsonut Suomen rikkovan peruskirjan 12 ja 13 artiklaa, koska perustoimeentuloturvaetuudet sekä vähimmäisturvaetuudet (perustoimeentulotuki ja työmarkkinatuki) ovat tasoltaan liian alhaisia. Toisaalta tarkastelluista valtioista lähes kaikki olivat saaneet Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta huomautuksia vähimmäisturvaetuuksien riittämättömyydestä määräkaisraportoinnin yhteydessä – Suomen tilanne ei siis tässä mielessä ole mitenkään poikkeuksellinen.

3.8.4 Olisivatko sosiaaliseen integraatioon kytketyt vastasuoritukset ja sanktiot mahdollisia Suomessa?

3.8.4.1 Yleistä

Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa vähimmäisturvaetuuden maksamisen vastasuorituksena etuudensaajalta voidaan edellyttää osallistumista erilaisiin aktivointitoimiin, joiden ensisijaisena tarkoituksena ei ole työmarkkinoille integrointi vaan yleisempi etuudensaajan aktivointi ja/tai sosiaalinen integrointi yhteiskuntaan. Alankomaissa kunnat voivat velvoittaa etuudensaajan hänen kykynsä mukaisesti palkattomiin aktiviteetteihin (*tegenprestatie naar vermogen*), joiden ensisijaisena tavoitteena on etuudensaajan aktivointi. Ranskassa departementit voivat edellyttää *le revenu de solidarité activen (RSA)* saajilta vastasuorituksia, joilla tähdätään sosiaaliseen integraatioon (*l'insertion sociale*). Tanskassa puolestaan sellaiset vähimmäisturvaetuuden saajat, joilla ei ole valmiuksia työntekoon tai opiskeluun, mutta joilla on valmius aktivointitoimiin (*aktivitetsparat*), voidaan velvoittaa osallistumaan niihin.

Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, joiden nojalla toimeentulotuen saaja voitaisiin velvoittaa sellaisiin vastasuorituksiin, joiden tavoitteena olisi pelkästään etuudensaajan sosiaalinen integraatio. Lähimpänä tällaisia vastasuorituksia on kuntouttava työtoiminta, mutta senkin tavoitteena on kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 1 §:n mukaisesti parantaa pitkäaikaistyöttömän edellytyksiä työllistyä

439 HE 309/1993 vp, s. 69. Ks. tarkemmin Tuori – Kotkas 2016, s. 228–229; Mikkola 2010, s. 330 ja 667.

avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 4 kohdasta voidaan johtaa velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. Kyseisen säännöksen mukaan perustoimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 %, jos kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu alle 25-vuotias henkilö on ilman työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalla ei makseta palkkaa, mutta hän on oikeutettu toimintarahaan ja matkakorvaukseen.

Perustuslakivaliokunta katsoi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 184/2000 vp) antamassaan lausunnossaan (PeVL 44/2000 vp), ettei perustoimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuuden kytkemiselle kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymiseen tai sen keskeyttämiseen ollut valtiosääntöoikeudellista estettä. Perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan lausuntoonsa PeVL 31/1997 vp, jonka se oli antanut toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä. Valiokunta katsoi tuolloin, että alentamisseuraamus oli kytketty hyväksyttävään perusteeseen eli työllisyyden edistämiseen.

Olisiko Suomessa valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista säätää toimeentulotuen maksamiselle vastasuorituksia, joiden ensisijaisena tarkoituksena olisi aktivointi ja/tai sosiaalinen integraatio? Perustuslakivaliokunta ei ole tietävästi ottanut kysymykseen kantaa, joten vastausta on hahmoteltava perustuslain 19 §:ää ja muita perusoikeussäännöksiä koskevaa valiokunnan lausuntokäytäntöä vasten.

3.8.4.2 Sosiaalisen integraation hyväksyttävyyden rajoitusperusteena

Ensinnäkin tulisi pohtia, voidaanko aktivointia ja sosiaalisen integraation edistämistä pitää perustuslain näkökulmasta *hyväksyttävänä perusteena* rajoittaa yksilön oikeutta perustuslain 19.1 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja mihin perustuslain säännöksiin ne voitaisiin kiinnittää. Perustuslain 1 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säädetään, että "[v]altiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa." Voidaan ajatella, että erityisesti sosiaalinen integraatio kiinnittyy ihmisarvon loukkaamattomuuteen ja yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen. Ei ole ihmisarvon mukaista ja oikeudenmukaista antaa yksilöiden syrjäytyä tai jättää ketään yhteiskunnan ulkopuolelle. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännöksellä on sitä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 1/1998 vp, s. 74) mukaan kiinteä yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan "[j]ulkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon." Perustuslain 14 §:n 4 momentin säännöksessä

on kuitenkin kyse vaikuttamismahdollisuuksista, ei niinkään abstraktista sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta. Sosiaaliseen integraatioon viitataan tietenkin myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden taata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Riittävyyden kriteerinä on palveluiden taso, joka turvaa jokaiselle mahdollisuuden toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁴⁴⁰

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa⁴⁴¹ on sen sijaan vahvistettu sosiaaliseen integraatioon viittaavia abstraktimpia oikeuksia yksilöille. Esimerkiksi peruskirjan 34 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "[y]hteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta." Voidaan ajatella, että tämä sopimusmääräys heijastaa yleisempää sosiaaliturvaa koskevaa osallisuusperiaatetta, joka voisi toimia hyväksyttävänä perusteluna sosiaaliturvajärjestelmien aktivointitoimenpiteille ja sosiaalisen integraation tavoitteelle.

Pohdittaessa sosiaalisen integraation edistämismahdollisuutta hyväksyttävänä perusteluna vastasuorituksille tulee pitää mielessä, että työllisyyden edistämismahdollisuuden ja sosiaalisen integraation edistämismahdollisuuden välinen raja on epäselvä. Esimerkiksi Tanskassa sosiaaliseen integraatioon tähtävien aktivointitoimenpiteidenkin perimmäisenä tarkoituksena on saada etuudensaaja työmarkkinoille. Ja vaikka Alankomaissa kunnan määräämien palkattomien aktiviteettien (*tegenprestatie naar vermogen*) ensisijaisena tarkoituksena on etuudensaajan aktivointi, eikä työmarkkinoille integrointi, silti aktivointi tarkoittaa käytännössä erityyppisten palkattomien töiden tekemistä. Kyse on siten tavallaan asioiden nimeämisestä. Myös aktivoinnilla ja sosiaalisella integraatiolla pyritään usein siihen, että etuudensaaja siirtyisi lopulta työmarkkinoille.

3.8.4.3 Vastasuoritusten asiallinen yhteys sosiaaliseen integraatioon

Vaikka sosiaalisen integraation edistämisen katsottaisiin olevan hyväksyttävä ja työllisyyden edistämismahdollisuudesta erillinen peruste alentaa toimeentulotukea tilanteissa, joissa toimeentulotuen saaja ei täytä hänelle asetettuja aktiivisuusvelvollisuutta, tulisi edelleen pohtia, olisiko aktiivisuusvelvoitteilla *asiallinen yhteys* sosiaalisen integraation edistämiseen. Kyse on toisin sanoen siitä, millaisiin aktiivisuustoimiin etuudensaaja voitaisiin

440 HE 309/1993 vp, s. 71.

441 Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 389–405.

velvoittaa. Valtiosääntöoikeudellista estettä tuskin olisi säätää Suomessakin Alankomaiden tapaan erilaisista palkattomista aktiviteeteista. Itse asiassa tämänkaltaiset palkattomat aktiviteetit tulevat varsin lähelle Suomessa jo käytössä olevaa kuntouttavaa työtoimintaa.

Jotta vastasuorituksina teetettävät työt tai aktiivisuustoimet eivät käytännössä johtaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa sovitun ”pakkotyön tai muun pakollisen työn kiellon” loukkaamiseen, niiden tulisi täyttää tietyt kriteerit.⁴⁴² Muun muassa Alankomaiden ylin muutoksenhakutuomioistuin sosiaaliturva-asioissa on oikeuskäytännössään hahmottanut kriteerejä, joiden valossa vastasuoritusten hyväksyttävyyttä tulee arvioida. Suomessa perustuslakivaliokunnan työttömyysturvan kontekstissa määrittelemät kriteerit tulisi myös ottaa arvioinnin lähtökohdaksi. Vastasuoritusten tulisi täyttää ainakin seuraavat yleiset kriteerit:

- vastasuoritusten tulisi edistää etuudensaajan sosiaalista integraatiota ja/tai työllistymistä
- vastasuorituksina teetettävä palkaton työ tai aktiivisuustoimet eivät saisi olla ihmisarvoa alentavia eivätkä ne saisi loukata henkilön vakaumusta
- vastasuoritukset eivät saisi olla kohtuuttomia ottaen huomioon etuudensaajan toimintakyky, osaaminen, perhetilanne ja asuinpaikka
- vastasuoritusten tulisi olla kestoaltaan rajattuja, ja etuudensaajan toiminta- ja/tai työkyky olisi arvioitava määräajoin.

Itse asiassa nämä kriteerit sisältyvät jo voimassa olevaan kuntouttavaa työtoimintaa koskevaan sääntelyyn. Kysymys kuntouttavan työtoiminnan mahdollisesta luonteesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa tarkoitettuna ”muuna pakollisena työnä” ei tiettävästi ole noussut esille. Ainakaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 44/2000 vp kysymykseen ei viitattu. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun (189/2001) lain mukaan:

442 Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkaan ei tiettävästi ole antanut ratkaisuja, jotka olisivat koskeneet sosiaaliavustusten edellytykseksi säädettyjen työvelvoitteiden ja pakollista työtä koskevan kiellon välistä suhdetta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisemassa asiassa *Stummer v. Itävalta* ([GC], no. 37452/02, 7.7.2011) valittaja väitti tullessaan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan vastaisesti syrjityksi sillä perusteella, että hänen vankilassa vankina tekemänsä työ ei kerryttänyt vanhuuseläkettä. Valittaja perusti väitteensä ihmisoikeussopimuksen 4(2) artiklassa sovittuun muun pakollisen työn kieltoon. Ihmistuomioistuin katsoi tuomiossaan, ettei sopimuksen 4 artiklaa ollut rikottu, koska vain niukassa enemmistössä sopimusvaltioita vankien tekemä työ kuului vanhuuseläkettä kerryttävän työn piiriin. Asiassa *Schuitemaker v. Alankomaat* (dec., no. 15906/08, 4.5.2010) ihmisoikeustuomioistuin jätti tutkimatta valituksen, jossa väitettiin, että työttömyysetuuden maksamisen edellytykseksi oli asetettu velvollisuus ottaa vastaan ”yleisesti hyväksyttyä työtä”. Tutkimatta jättämisen perusteena oli muun muassa se, että valitus koski lainsäädäntöä abstraktilla tasolla, eikä valittaja ollut osoittanut mitään konkreettista oikeudenloukkausta. Ihmisoikeustuomioistuin totesi olevan yleisesti hyväksyttyä, että kansallisissa sosiaaliturvajärjestelmissä voidaan asettaa ehtoja sosiaalietuuksien saamiselle. Velvollisuutta ottaa vastaan ”yleisesti hyväksyttävää työtä” ei voida pitää kohtuuttomana.

- kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita (13 a.1 §)
- kuntouttava työtoiminta on sovitettava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Kuntouttava työtoiminta ei saa vakavasti loukata henkilön uskonnollista tai muuta eettistä vakaumusta (13 b.1 §)
- kuntouttava työtoiminta on järjestettävä henkilön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla työssäkäyntialueella (14.3 §)
- kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan (13 b.2 §) ja jakson päättyessä aktivointisuunnitelma on uudistettava (13 b.3 §).⁴⁴³

Mitään perustavanlaatuista estettä asettaa toimeentulotuen saamiselle sellaisia vastasuorituksia, joiden tavoitteena olisi pelkästään sosiaalinen integraatio, tuskin olisi. Kuten sanottu, kuntouttava työtoiminta on jo nykyisellään varsin lähellä tällaisia vastasuorituksia. Kuntouttava työtoiminta on mainittu sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14.3 §:ssä hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle kuuluvana sosiaalipalveluna.

Entä voitaisiinko vastasuoritukseksi asettaa etuudensaajan velvollisuus ottaa vastaan hänelle tarpeelliseksi arvioituja sosiaalipalveluja laajemminkin tai terveystalv palveluja? Eli että toimeentulotukea voitaisiin alentaa sillä perusteella, että etuudensaaja kieltäytyisi vastaanottamasta esimerkiksi päihdepalveluja. Edellä on Ruotsin vähimmäisturvajärjestelmää tarkasteltaessa tuotu esille, kuinka Ruotsin korkein hallinto-oikeus katsoi vuonna 2009 antamassaan ratkaisussa, että toimeentulotukihakemuksen hylkääminen asumiskulujen ja ammattiyhdistyksen jäsenmaksun osalta ei ollut mahdollista, koska sosiaalihuoltolaissa ei ollut säädetty mahdollisuudesta kytkeä toimeentulotuen myöntäminen hoitosuunnitelman noudattamiseen. Ruotsin korkein hallinto-oikeus viittasi myös siihen, että sosiaalipalveluiden johtavia periaatteita ovat vapaaehtoisuus ja asiakkaan itsemääräämisoikeus.⁴⁴⁴

443 HE 184/2000 vp, s. 34: ”Koska kuntouttavan työtoiminnan tarkoitus on parantaa henkilön tilannetta, ja luoda edellytyksiä hänen siirtymiselle työhön tai työllistymistä edistävään toimenpiteeseen, on kuntouttavan työtoiminnan jakson enimmäispituus rajattu 24 kuukauteen, jotta säännöllisin aikaväleihin voidaan arvioida kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus.”

444 RÅ 2009:103 (mål no 6165-06). Ks. myös HFD 2011:49 (mål no 3546-10), jossa oli kyse siitä, voitiinko toimeentulotuenhakija velvoittaa lääkärintarkastukseen, vaikkei hän itse pitänyt itseään sairaana ja vaikka hän oli aktiivisesti hakenut töitä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei se ollut mahdollista pitkälti samoin perustein kuin ratkaisussa RÅ 2009:103.

Olennaista ei ole niinkään se, että Ruotsin sosiaalihuoltolaissa ei ollut säädetty asiasta, vaan nimenomaan se, että sosiaalipalvelut – kuten myös terveystalvet – rakentuvat vapaaehtoisuudelle ja asiakkaan/potilaan itsemääräämisoikeudelle.

Myös Suomessa sosiaali- ja terveystalvetjärjestelmän lähtökohtana on, että kenenkään ei ole pakko – tahdonvastaista hoitoa lukuun ottamatta – hakeutua palveluiden piiriin tai ottaa niitä vastaan, vaikka niille olisikin todettu selkeä tarve. Mikäli toimeentulotuen vastasuorituksiksi asetettaisiin velvollisuus ottaa vastaan terveystalvet, puututtaisiin todennäköisesti liaksi etuudensaajan perustuslain 7 §:ään kiinnittävään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, itsemääräämisoikeuteen ja vapaaehtoisuuden periaatteeseen. Potilaan itsemääräämisoikeus ja hoidon vapaaehtoisuus ovat erityisen vahvoja periaatteita terveydenhuollossa. Selvää esimerkiksi on, että etuudensaajaa ei olisi mahdollista velvoittaa ottamaan vastaan tiettyä *hoitoa*, vaikka se olisikin katsottu tarpeelliseksi. Voidaan ajatella, että tämänkaltaisen kytkenän salliminen merkitsisi paluuta vanhaan ”pakkoauttamisen” kulttuuriin.

Entä olisiko mahdollista asettaa *terveystarkastukseen osallistuminen* vastasuorituksiksi perustoimeentulotuen saamiseksi – eli että perustoimeentulotuen perusosaa voitaisiin alentaa sillä perusteella, että etuudensaaja kieltäytyy osallistumasta terveystarkastukseen hänen terveydentilansa kartoittamiseksi? Ei liene täysin mahdotonta, että terveystarkastukseen velvoittamiselle voisi tietyissä tilanteissa sinänsä olla valtiosääntöoikeudellisesti *hyväksyttävä syy* (esim. terveyden ja/tai sosiaalisen integraation edistäminen). Tästä huolimatta terveystarkastukseen velvoittamisen *asiallinen yhteys* sillä tavoiteltuihin päämääriin todennäköisesti jäisi liian etäiseksi juuri siitä syystä, että toimeentulotuen saajaa ei kuitenkaan lopulta voitaisi velvoittaa ottamaan vastaan tiettyä hoitoa.

Työterveyshuollon, sairausvakuutuksen ja työkyvyttömyyseläkkeitä koskevan sääntelyn puitteissa työntekijä tai etuudenhakija on mahdollista velvoittaa perustellusta syystä osallistumaan terveystarkastukseen tai tutkimukseen työkyvyn selvittämiseksi.⁴⁴⁵ Esimerkiksi työntekijän terveystarkastuksen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut sen olevan hyväksyttävää, sillä julkisen vallan velvollisuutena on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava työvoiman suojelusta ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä (ks. esim. PeVL 39/2001 vp). Pakollisten terveystarkastusten perusteella työantaja tai

445 Ks. esim. työterveyshuoltolaki (1383/2001) 13 §, sairausvakuutuslaki (1224/2004) 15:13, kansaneläkelaki (568/2007) 61 § ja työntekijän eläkelaki (395/2006) 102 §. Ks. PeVL 30/2005 vp ja PeVL 48/2006 vp.

sosiaaliturvaviranomaiset eivät kuitenkaan voi velvoittaa yksilöä hoitoon. Se, että henkilö kieltäytyy hoidosta tai leikkauksesta, joka todennäköisesti palauttaisi hänen työkykynsä, ei ole hyväksyttävä peruste evätä häneltä sairauspäivärahaa tai työkyvyttömyyseläkettä.

Sen sijaan sosiaalipalvelut ovat monimuotoisempi palveluiden joukko, ja jotkut palveluista eivät merkitse niin vahvaa puuttumista yksilön itsemääräämisoikeuteen kuin toiset. Kuten edellä todettiin, jo nykyisin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n nojalla perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos tuensaaja kieltäytyy tai keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan, joka on sosiaalihuoltolaissa määritelty sosiaalipalveluksi. Lisäksi toimeentulotukilain 10.2 §:n 2 kohtaa muutettiin (L 9.12.2022/1023) hiljattain siten, että perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 40 % myös, jos henkilö kieltäytyy osallistumasta sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaiseen palvelutarpeen arviointiin.⁴⁴⁶

Luultavasti joidenkin muidenkin sosiaalipalveluiden, kuin kuntouttavan työtoiminnan, osalta olisi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista asettaa velvollisuus osallistua niihin toimeentulotuen tai työttömyysetuuden vastasuoritukseksi. Tällaisia sosiaalipalveluita voisivat olla esimerkiksi sosiaalityö, sosiaaliohjaus ja sosiaalinen kuntoutus. Sen sijaan yksilön velvoittaminen ottamaan vastaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain 18 a §:n mukaista lapsiperheen kotipalvelua tai 19 §:n mukaisia tukipalveluja tuskin olisi valtiosääntöoikeudellisesti oikeasuhtaista. Velvoittamisella puututtaisiin liiaksi perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Etuudensaajan velvoittaminen päihdepalveluihin tai palveluasumiseen toimeentulotuen tai työttömyysetuuksien vastasuorituksena puolestaan loukkaisi liiaksi perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen.

Vaihtoehtoisena sääntelykeinona erilaiset *positiiviset kannustimet* olisivatkin luultavasti ongelmattomampia. Jos palveluihin osallistuville toimeentulotuki- tai työttömyysetuusasiakkaille maksettaisiin jonkinlaista ”osallistumislisää”, tämä saattaisi olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävämpää. Jäljempänä luvussa 4.2 tarkastellaan osallistumislisää yhden perusturvaetuuden osana. Tämänkaltaiset positiiviset kannustinmekanismit eivät nekään olisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen näkökulmasta tarkasteltuna aivan ongelmattomia. Olisiko oikein, että työttömänä työnhakijana olevalle etuudensaajalle maksettaisiin siitä, että hän osallistuu sosiaalipalveluihin? Voitaisiko sosiaalista integraatiota pitää hyväksyttävänä perusteluna tämänkaltaiselle (positiiviselle) erityiskohtelulle?

446 Toimeentulotukilain uudistuksesta (HE 127/2022 vp) ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

3.8.4.4 Sanktioiden oikeasuhtaisuus – mitä sanktioita aktiivisuusvelvollisuuden laiminlyöntiin olisi mahdollista kytkeä?

Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa myös aktiivisuusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa vähimmäisturvaetuuden alentamiseen tai keskeyttämiseen. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraa usein etuuden alentaminen tietyllä prosenttiosuudella. Toistuvien laiminlyöntien seurauksena viranomaiset voivat keskeyttää etuuden maksamisen määräajaksi. Alankomaissa ja Tanskassa keskeyttäminen saa kestää korkeintaan kolme kuukautta kerrallaan. Ranskassa keskeyttäminen on mahdollista pidemmäksi aikaa. Kaikissa maissa on kuitenkin jonkinlainen ”varaventiilisäännös”, joka turvaa yksilön oikeuden eksistenssiminimiin. Esimerkiksi Alankomaiden osallisuuslain 18 artiklan 10 kohdan mukaan kunta voi jättää määräämättä sanktioita, jos ”kiireelliset syyt erityisten olosuhteiden vuoksi sitä edellyttävät.” Tanskassa kunnan tulee sanktioita harkitessaan arvioida, onko haavoittuvassa asemassa olevalla etuudensaajalla todellisia mahdollisuuksia täyttää aktiivisuusvelvoitteensa. Sanktioita ei tule määrätä, jos etuudensaajalla on esimerkiksi vakava mielenterveys- tai päihdeongelma.

Suomessa perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annetun lain säätämisen yhteydessä katsonut, että toimeentulotuen perusosan alentaminen enintään 40 % tuensaajan kieltäytyttyä tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä ei ole ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 momentin kanssa. Alentaminen ei kuitenkaan saa yksittäistapauksessa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentaminen saa olla muutenkaan kohtuutonta.⁴⁴⁷ Toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentissa säädetään myös, että alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Mikäli aktivointitoimet katsottaisiin ylipäänsä hyväksyttäväksi ja niillä olisi asiallinen yhteys sosiaalisen integraation tavoitteeseen, aktivointitoimien laiminlyöntiin olisi valtiosääntöoikeudellisesti todennäköisesti myös mahdollista kytkeä samat sanktiot, joista säädetään toimeentulotukilain voimassa olevassa 10 §:ssä. Aktivointisuunnitelmassa tai vastaavassa sovittuihin palkattomiin aktiviteetteihin, joiden ensisijaisena tavoitteena olisi sosiaalinen integraatio, osallistumatta jättämisestä voisi siten seurata perustoimeentulotuen perusosan alentaminen enintään 40 %, jos kieltäytyminen olisi toistuvaa, kunhan välttämätön toimeentulo kuitenkin olisi turvattu.

447 PeVL 31/1997 vp, s. 4.

3.8.4.5 Voitaisiinko oikeus toimeentulotukeen evätä toistaiseksi, jos etuudensaaja toistuvasti kieltäytyy tarjotuista töistä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä?

Kuten edellä eri vertailumaita koskevien tarkastelujen yhteydessä on käynyt ilmi, osassa maita vähimmäisturvaetuuden maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan, mikäli etuudensaaja toistuvasti kieltäytyy hänelle tarjotusta töistä. Näin on esimerkiksi Saksassa, jossa perustuslakituomioistuin katsoi vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa, että työttömän vähimmäisturvaetuuteen sisältyvän työttömyysrahan maksaminen keskeyttäminen kokonaan on hyväksyttävää tilanteessa, jossa etuudensaajan on mahdollista turvata itselleen ihmisarvoinen elämä ja toimeentulo vastaanottamalla hänelle tarjottua kohtuullista työtä.⁴⁴⁸ Myös Ranskassa *le revenu de solidarité activen* maksaminen voidaan laiminlyöntien seurauksena lopettaa kokonaan.⁴⁴⁹ Samoin Ruotsissa kunnat voivat sosiaalihuoltolain 4 luvun 5 §:n nojalla keskeyttää jatkuvan toimeentulotuen maksamisen kokonaan, jos etuudensaaja laiminlyö velvoitteensa. Tanskan aktiivilain 40 a §:n mukaan kunta voi etuudensaajan toistuvien laiminlyöntien perusteella lakkauttaa avustuksen maksamisen kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa aktiivinen työnhaku -ryhmään kuuluvan *Universal Creditin* saajan perusavustuksen määrää alennetaan 100 %:lla eli käytännössä sen maksaminen keskeytetään kuudeksi kuukaudeksi, jos tämä laiminlyö velvoitteensa useammin kuin kerran. Kaikissa maissa edellytyksenä vähimmäisturvaetuuden maksamisen keskeyttämiselle on, että etuudensaajalle on tosiasiasa tarjolla työpaikka, jonka vastaanottamalla hän voi täyttää velvollisuutensa elättää itsensä, taikka työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi, johon osallistumalla hän voi täyttää vastasuoritusvelvoitteensa.

Kaikkien maiden oikeusjärjestykset kuitenkin myös takaavat kaikkein välttämättömimmän toimeentulon, vaikka etuudensaaja olisikin laiminlyöntiensä seurauksena menettänyt oikeutensa säännönmukaiseen vähimmäisturvaetuuteen. Alankomaiden osallisuuslain 18 artiklan 10 kohdan mukaan kunta voi poiketa sanktioiden määräämistä säännöksistä, jos kiireelliset syyt erityisten olosuhteiden vuoksi sitä edellyttävät. Ruotsissa kuntien tulee sosiaalihuoltolain esitöiden mukaan huolehtia siitä, että yksilöllä on aina vähintään varat välittömän toimeentulon turvaamiseksi. Saksassa perustuslakituomioistuin on johtanut perustuslain sosiaalivaltioperiaatteesta oikeuden eksistenssiminimiin. Tanskassa täysin ilman avustuksia jääneellä on oikeus minimitoimeentuloon suoraan perustuslain 75 §:n 2 kappaleen säännöksen (nk. ”perustuslakiavustus”). Yhdistyneessä kuningaskunnassa sanktioiden kohteeksi joutuneella on tietyin edellytyksin oikeus ”vastoinkäymisavustukseen” (*hardship payment*), joka tosin tulee maksaa takaisin.

448 Schaumberg 2020, s. 201–202.

449 Ks. mes-allocs.fr/suspension RSA.

Suomessa toimeentulotuen maksamisen keskeyttäminen kokonaan laiminlyöntien seurauksena ei ole voimassa olevan lainsäädännön perusteella mahdollista. Perustoimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin nojalla alentaa enintään 40 %:lla, jos toimeentulotuen saajan laiminlyönnit ovat toistuvia. Suomen lainsäädäntö on tältä osin siis lievempi kuin vertailumaissa. Olisiko Suomessa mahdollista muuttaa toimeentulotukilakia siten, että vastasuoritusveloitteiden toistuvien laiminlyöntien seurauksena etuudensaaja menettäisi toistaiseksi oikeutensa perustoimeentulotukeen tai sen perusosaan? Kysymykseen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta, mutta joka tapauksessa selvää on, että yksilön oikeus perustuslain 19.1 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ei saa missään tilanteessa vaarantua. Perustuslakivaliokunta arvioi toimeentulotukilakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 31/1997 vp), että

”[k]un ehdotusta arvioidaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin [nyk. perustuslain 19 §:n 1 momentin] kannalta, on merkittävintä, että tässä säännöksessä kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen esityksessä ehdotettujen perusteiden täyttyessä ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että toimeentulotuen perusosalla katetaan osaksi sellaisia menoja, jotka eivät kuulu kyseisen perusoikeuden mukaiseen välttämättömään toimeentuloon.”

Vaikka perustoimeentulotuen perusosan tai koko perustoimeentulotuen maksamisen keskeyttäminen kokonaan katsottaisiin mahdolliseksi, yksilöllä olisi kuitenkin oikeus toimeentulotukilain 8 §:n mukaiseen ehkäisevään toimeentulotukeen ja/tai sosiaalihuoltolain (1301/2014) 12 §:n mukaisiin kiireellisiin sosiaalipalveluihin, jotta hänen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeutensa ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuisi. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös ”on ymmärrettävissä elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiniminin turvaavaksi perusoikeudeksi”⁴⁵⁰.

450 HE 309/1993 vp, s. 46.

Kokonaan eri kysymys kuitenkin on, olisiko kuvatun kaltainen lainmuutos sosiaalipoliittisesti, taloudellisesti ja/tai hallinnollisesti tarkoituksenmukainen. Sosiaaliavustuksen saajilla työttömyys ei ole seurausta niinkään kannustimien puutteesta vaan monissa tapauksissa vakavista sosiaalisista ja/tai terveydellisistä ongelmista. Eri maita koskevat tutkimustulokset sanktioiden tehokkuudesta ja tosiasiallisista vaikutuksista ovat samansuuntaisia. Esimerkiksi Alankomaissa vuonna 2019 tehdyn, osallistumislain viittä ensimmäistä voimassaolovuotta koskeneen selvityksen mukaan osallistumislain nojalla määrättyjen seuraamusten vaikutukset työllisyyteen olivat vähäisiä. Ankarilla seuraamuksilla ei ollut vaikutusta erityisesti etuudensaajiin, joilla on vakavia terveydellisiä ongelmia. Vuonna 2021 julkaistun, Tanskaa koskevan tutkimuksen tulokset olivat samansuuntaisia.⁴⁵¹ Jos muita maita koskevat tutkimustulokset tukisivat yksiselitteisesti sitä, ettei vähimmäistuoksien epäämisellä ole juurikaan tai vain vähän vaikutusta etuudensaajien aktivointiin, tällaista sääntelyä voitaisiin Suomessa pitää myös valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaisena, sillä rajoitustoimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa ja tarkoituksenmukaisia sääntelyn tavoitteisiin nähden.

3.8.5 Olisivatko Alankomaissa käytössä olevat hallinnolliset sanktiot mahdollisia Suomessa?

Kuten edellä on tuotu esille, Alankomaissa kunnat voivat määrätä hallinnollisen sakon (*bestuurlijke boete*) sosiaaliavustuksen saajalle, jolle on tiedonanto- tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi maksettu avustusta aiheettomasti. Sakko määrätään siis sen lisäksi, että etuudensaajan tulee maksaa takaisin aiheettomasti myönnetty avustus. Sakon määrä on korkeintaan aiheettomasti maksetun avustuksen suuruinen. Mikäli tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti on toistuvaa, hallinnollisen sakon määrä on 150 % aiheettomasti maksetun avustuksen määrästä. Kunta voi luopua määräämästä sakkoa, jos siihen on pakottavia syitä. Kun aiheettomasti maksetun avustuksen määrä ylittää tietyn rajan, kyse on rikosasiasta, mistä kunnan tulee ilmoittaa yleiselle syyttäjälle.⁴⁵²

Olisiko Suomessa mahdollista säätää Alankomaiden osallistumislain kaltaisista hallinnollisista sanktioista? Suomessa toimeentuloturvaan koskeva lainsäädäntö ei tietävästi sisällä säännöksiä rahamääräisten hallinnollisten sanktioiden määräämisestä tilanteissa, joissa etuuden saaja on laiminlyönnillään tai muutoin vaikuttanut etuuden aiheettomaan maksamiseen.

451 Hiilamo 2022, s. 116–117 ja 126.

452 Heeger-Hertter 2019, s. 86.

Opintotukilain (65/1994) 27 §:n 5 momentin mukaan "[o]piskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrää korotetaan 7,5 prosentilla, jollei valtioneuvoston asetuksella säädetä alemmasta korotuksesta." Korotuksen tarkoituksena on "ohjata opiskelijaa palauttamaan liikaa saamansa tuki määräajassa. Opintotuen takaisinperinnän korotus poikkeaa muista valtion saatavista siten, että korotus on kertaluonteinen. Yleensä valtion saatavissa on korkolain mukainen juokseva korko."⁴⁵³ Lainkirjoittajan oppaan mukaan takaisinperittävän etuuden määrän kertaluonteista korotusta ei ole pidettävä rangaistusluonteisena hallinnollisena sanktiona.⁴⁵⁴

Mikäli Suomessa lainsäätäjät alkaisi pohtia hallinnollisen sakon käyttömahdollisuutta osana toimeentulotukijärjestelmää, pohdinnassa tulisi ottaa huomioon hallinnollisten sanktioiden yleiset sääntelyperiaatteet ja se, että toimeentulotuen asiakkaat ovat lähtökohtaisesti varsin huonossa taloudellisessa asemassa ja heidän hyvinvointinsa on muuta väestöä selkeästi heikompaa.⁴⁵⁵

Hallinnollisten sanktioiden käytön on arvioitu lisääntyneen lähes kaikilla muilla hallinnonaloilla, mihin on vaikuttanut ennen kaikkea EU-oikeudellinen sääntely. Kehityksen seurauksena oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2017 työryhmän pohtimaan, olisiko tarpeen säätää hallinnollisia seuraamuksia koskeva yleislaki. Työryhmä katsoi mietinnössään, ettei tarvetta yleislaille ollut, mutta toimeksiannon mukaisesti se hahmotti myös hallinnollisten sanktioiden yleisiä sääntelyperiaatteita, jotka tulisi ottaa huomioon sanktioista säädetäessä. Näitä ovat muun muassa:

- hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin sen kohteena olevaa tekoa
- hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve
- hallinnollisista sanktioista säädetäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä (kaksoisrangaistavuuden kieltä)
- perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä
- hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädetävä lailla

453 HE 156/2022 vp, s. 5.

454 Lainkirjoittajan opas: [Hallinnollisen sanktion määrittely, luku 12.10.2.](#)

455 Toimeentulotuen saajien hyvinvointi on muuta väestöä selkeästi heikommalla tasolla – tarkasteltiinpa hyvinvointia sitten toimeentulo-ongelmien, asuinolojen, terveyden tai elämänlaadun valossa (ks. Hannikainen-Ingman – Kuivalainen – Sallila 2013; Vaalavuo 2016).

- toimivalta hallinnollisen sanktion määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja
- hallinnollisen sanktion tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen
- seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee yleensä mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi
- hallinnollisen sanktion määräämistä koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.⁴⁵⁶

Näiden sääntelyperiaatteiden asettamat vaatimukset olisi sinänsä mahdollista ottaa huomioon säädettäessä rahamääräisestä hallinnollisesta sanktiosta niitä tilanteita varten, joissa toimeentulotukea on maksettu aiheettomasti hakijan tahallaan antamien virheellisten tietojen perusteella tai tietojenantovelvollisuuden tahallisen laiminlyönnin vuoksi. Asian tekee kuitenkin ongelmalliseksi se, että sanktioita määrättäisiin henkilöille, joiden toimeentulo on osittain riippuvainen välttämätöntä toimeentuloa turvaavasta etuudesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyen, että alentaminen ei saa yksittäistapauksessa johtaa perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaiseen tilanteeseen, eli että alentamisen seurauksena henkilölle ei enää voitaisi taata säännöksen mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon.⁴⁵⁷

Saman näkökohdan voidaan ajatella pätevän myös rahamääräiseen sanktioon. Jos henkilöltä, jolle on maksettu toimeentulotukea aiheettomasti tämän oman tahallisen toiminnan seurauksena, ei pelkästään perittäisi aiheettomasti maksettua etuutta takaisin, vaan hänelle myös määrättäisiin samansuuruinen sanktiomaksu, olisi usein varsin todennäköistä, että hänen välttämätön toimeentulonsa vaarantuisi. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että sanktiomaksun määrääminen edesauttaisi henkilön pysymistä toimeentulotukiasiakkaana ja joutumista mahdollisesti pitkäaikaisen ulosoton kohteeksi. Hallinnollinen sanktio voisi myös olla edellä luettelossa mainitun 2. sääntelyperiaatteen vastaista, eli hallinnollisille sanktioille ei välttämättä olisi valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden näkökulmasta perustetta.

456 Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, s. 49–54.

457 PeVL 31/1997 vp, s. 4.

Taulukko 2. Taulukko kuvaa Suomen ja vertailuun valittujen maiden (Alankomaat, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta) valtiosääntöjen sisältämiä sosiaaliturvaa koskevia perusoikeuksia, suhdetta niitä sitoviin kansainvälisiin sosiaalisiin ihmisoikeussopimuksiin, maiden vähimmäisturvajärjestelmien rakennetta, vähimmäisturvaetuksien vastikkeellisuutta, velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamusten luonnetta sekä toimeepanoa.

| | Suomi | Alankomaat | Ranska | Ruotsi | Saksa | Tanska | Yhdistynyt kuningaskunta |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Perustuslaki ja sosiaaliset perusoikeudet | Kattavat sosiaaliset perusoikeussäännökset, PL 19.1–4 § PL 19.1 § luo suoraan subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon | Sosiaalinen perusoikeussäännös, joka turvaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon, GW 20(3) art. Säännös ei luo suoraan subjektiivista oikeutta | Vuoden 1946 perustuslain johdannon kappale 11 sisältää sosiaalisesti perusoikeudeksi katsotun säännöksen jokaisen oikeudesta riittävään toimeentuloon Säännös ei luo suoraan subjektiivista oikeutta | Perustuslaki ei sisällä säännöstä sosiaalisista perusoikeuksista – ainoastaan poliittiseksi tavoitesäännökseksi katsottavan sosiaaliturvaa koskeva säännöksen | Perustuslaki ei sisällä säännöstä sosiaalisista perusoikeuksista, mutta liittovaltion perustuslakituomioistuin on johtanut perustuslain sosiaalivaltioperiaatteesta (GG 20(1) art.) eksistenssiminimin (<i>Existenzminimum</i>), joka takaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon | Sosiaalinen perusoikeussäännös, joka luo suoraan subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon, GL 75 § 2 kappale (<i>grundlovshjælp</i>) | Valtiosääntö ei sisällä säännöstä sosiaalisista perusoikeuksista |
| Kansainväliset ihmisoikeussopimukset | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen sekä yksilövalitusten tekemisen mahdollistavan lisäpöytäkirjan Ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1996 ja järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan sekä antanut julistuksen, joka mahdollistaa kansallisten järjestöjen tehdä kanteluita | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen, mutta ei ole ratifioinut yksilövalitusten tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa Ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1996 sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen sekä yksilövalitusten tekemisen mahdollistavan lisäpöytäkirjan Ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1996 sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen, mutta ei ole ratifioinut yksilövalitusten tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa Ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1996 sekä järjestökantelut mahdollistavan lisäpöytäkirjan | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen, mutta ei ole ratifioinut yksilövalitusten tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa Ratifioinut uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1996, mutta ei ole ratifioinut järjestökanteluiden tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen, mutta ei ole ratifioinut yksilövalitusten tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa Ratifioinut alkuperäisen Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1961, mutta ei ole ratifioinut järjestökanteluiden tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa | Ratifioinut YK:n TSS-sopimuksen, mutta ei ole ratifioinut yksilövalitusten tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa Ratifioinut alkuperäisen Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1961, mutta ei ole ratifioinut järjestökanteluiden tekemistä mahdollistavaa lisäpöytäkirjaa |

| | Suomi | Alankomaat | Ranska | Ruotsi | Saksa | Tanska | Yhdistynyt kuningaskunta |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vähimmäis-turva-järjestelmän rakenne | Kaikille tarkoitettu toimeentulotuki, joka jakaantuu perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen | Osallistumislain nojalla myönnetään yleistä avustusta ja erityisavustusta Erityisavustus on toissijainen yksilölliseen tulotukeen ja yksilölliseen opintotukeen nähden | Yleinen vähimmäisturvaetus (<i>le revenu de solidarité active, RSA</i>) ja siihen kytkeytyvät aktiivisuuslisä (<i>la prime d'activité</i>) Lisäksi eri väestöryhmille, kuten eläkeläisille, vammaisille, leskille, vakuuttamattomille työttömille, vangeille, pakolaisille ja turvapaikanhakijoille suunnattuja vähimmäisetuuksia | Kaikille tarkoitettu toimeentulotuki (<i>försörjningsstöd</i>). Lisäksi kunnat myöntävät tukea elinkustannuksiin muutoin (<i>livsföring i övrigt</i>) | Vähimmäisturva-järjestelmä jakaantuu kahteen osaan: työnhakijoiden perusturva (<i>Grundsicherung für Arbeitssuchende</i>) ja sosiaaliavustus muille (<i>Sozialhilfe</i>) – etuudet ovat kuitenkin rakenteeltaan samankaltaisia | Aktiivilaissa säädetään viidentyyppisistä eri väestöryhmille suunnatuista vähimmäisturvaetuuksista: 1) yleinen käteisavustus (vastaa perustoimeentulotukea), 2) erityistilanneavustus (vastaa täydentävää toimeentulotukea), 3) koulutusavustus alle 30-vuotiaille, 4) itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustus sekä siirtymäavustus maahanmuuttajille, sekä 5) erityisavustus korkeisiin asumiskustannuksiin | Yleinen vähimmäisturvaetus (<i>Universal Credit</i>), jolla yhdistetty useita aiempia erillisiä etuuksia <i>Universal Credit</i> sisältää kuukausittaisen perusavustuksen sekä ylimääräisiä avustuksia (lapsiperheille, osittain työkyvyttömillä, omaishoitajille ja vuokranmaksuun) |
| Vähimmäisturvan vastikkeellisuus | Velvollisuus hakea töitä, osallistua työllistymistoimiin, koulutukseen/opintoihin, sosiaaliseen kuntoutukseen, kotoutumistoimiin, jne. | Velvollisuus hakea töitä ja osallistua työllistymistoimiin Vaihtoehtoisesti velvollisuus osallistua aktiivisiin osallisuustöihin tai palkattomiin aktiviteetteihin | Velvollisuus hakea töitä ja osallistua työllistymistoimiin Vaihtoehtoisesti velvollisuus osallistua sosiaaliseen integraatioon tähtävään toimintaan | Velvollisuus hakea töitä, osallistua työllistymistoimiin, harjoitteluun, ruotsinkieliseen aikuis-koulutukseen (maahanmuuttajat) | Työttömien perusturvan piirissä olevilla velvollisuus hakea töitä, ottaa vastaan töitä ja osallistua työllistymistoimiin Sosiaaliavustus ei ole vastikkeellista | Velvollisuus hakea töitä tai osallistua työllistymistoimiin (<i>jobparat</i>), velvollisuus opiskella (<i>uddannelseparat</i>), taikka velvollisuus osallistua aktivointitoimiin (<i>aktivitetsparat</i>) | Neljä eri ehdollisuusryhmää: 1) aktiivinen työnhaku, 2) työhön valmistautuminen, 3) yhteydenpito työmarkkinoihin, ja 4) ei velvollisuuksia |

| | Suomi | Alankomaat | Ranska | Ruotsi | Saksa | Tanska | Yhdistynyt kuningaskunta | |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Seuraamukset | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi perustoitteentulotuen perusosaa voidaan alentaa kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan enintään 20 % ja toistuvista laiminlyönneistä enintään 40 %; alentaminen ei kuitenkaan saa ei vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentaminen saa olla muutenkaan kohutuutonta</p> | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi etuutta voidaan alentaa tai sen maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan kolmeksi kuukaudeksi</p> <p>Kunta voi poiketa sanktioista, jos kiireelliset syyt ja erityisolosuhteet sitä edellyttävät</p> | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi etuutta voidaan alentaa tai sen maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan neljäksi kuukaudeksi</p> <p>Toistuvien laiminlyöntien vuoksi etuudensaaja voidaan poistaa RSA:n piiristä kokonaan</p> | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi toimeentulotukea voidaan alentaa</p> <p>Toistuvien laiminlyöntien vuoksi sen maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan, mutta tällöinkin kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että yksilöllä on vähintään varat välittömän toimeentulon turvaamiseksi</p> | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi työttömyysrahan perustarveosaa voidaan alentaa 30 tai 60 %:lla; toistuvista laiminlyönneistä maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan</p> <p>Perustuslakituomioistuimen mukaan 60 %:lla alentaminen on perustuslain vastaista; 30 %:n alentamisesta tulee voida poiketa, jos johtaisi poikkeukselliseen vastoinkäymisiin; perustarveosan maksaminen voidaan kuitenkin lakkauttaa kokonaan, jos tarjolla kohutuullista työtä</p> | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi käteisavustuksen (<i>kontantthjælp</i>) määrää alennetaan avustuksen määrän ja laiminlyönnin vakavuuden perusteella määräytyvällä kiinteällä summalla</p> <p>Toistuvista laiminlyönneistä avustuksen maksaminen voidaan lakkauttaa kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan; lakkauttaminen edellyttää, että henkilölle on tarjolla työpaikka, työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi; jos kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta aktivointitoimien piirissä olevasta etuudensaajasta, kunnan tulee sanktioita harkitessaan arvioida, onko tällä todellisia mahdollisuuksia täyttää velvoitteensa</p> <p>Viime kädessä oikeus <i>grundlovshjælpiin</i></p> | <p>Velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi käteisavustuksen (<i>kontantthjælp</i>) määrää alennetaan avustuksen määrän ja laiminlyönnin vakavuuden perusteella määräytyvällä kiinteällä summalla</p> <p>Toistuvista laiminlyönneistä avustuksen maksaminen voidaan lakkauttaa kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan; lakkauttaminen edellyttää, että henkilölle on tarjolla työpaikka, työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi; jos kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta aktivointitoimien piirissä olevasta etuudensaajasta, kunnan tulee sanktioita harkitessaan arvioida, onko tällä todellisia mahdollisuuksia täyttää velvoitteensa</p> <p>Viime kädessä oikeus <i>grundlovshjælpiin</i></p> | <p>Sanktiot jaettu neljään tasoon: 1) korkea taso (perusavustuksen maksaminen keskeytetään kokonaan enintään puoleksi vuodeksi), 2) keskitaso (perusavustusta alennetaan enintään kolmeksi kuukaudeksi), 3) matala taso (perusavustusta alennetaan enintään neljäksi viikoksi), ja 4) matalin taso (perusavustuksen maksaminen keskeytetään, kunnes etuudensaaja osallistuu haastateluun)</p> <p>Jos määrätty sanktio johtaa siihen, ettei etuudensaaja pysty maksamaan vuokraa, lämmityskustannuksia taikka elin- tai hygienia-tarvikkeita, etuudensaajalle maksetaan "vastoinkäymisavustusta" (<i>hardship payment</i>), joka tulee maksaa takaisin</p> <p>Lisäksi erillinen "makuuhuonevero" (<i>bedroom tax</i>), jos etuudensaajan vuokra-asunto on liian suuri</p> |

| | Suomi | Alankomaat | Ranska | Ruotsi | Saksa | Tanska | Yhdistynyt kuningaskunta |
|--------------------|-------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toimeenpano | Hyvinvointialueiden vastuulla | Kuntien vastuulla | Departementtien vastuulla (alempi valtion aluehallinnon taso) | Kuntien vastuulla | Työnhakijan perusturvaetuedet liittovaltion työvoimatoimistojen (<i>Bundesagenturen für Arbeit</i>) sekä kuntien yhteisellä vastuulla, ellei vastuuta ole erikseen annettu yksinomaisesti kunnille Sosiaaliavustus paikallisviranomaisten eli piirikuntiin kuulumattomien kaupunkien (<i>kreisfreien Städte</i>) ja piirikuntien (<i>Landkreise</i>) vastuulla | Kuntien vastuulla | Valtion hallintoon kuuluvien työvoima- ja sosiaaliviranomaisten (<i>jobcentre plus</i>) vastuulla |

4 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat

4.1 Vaihtoehtoisia järjestämistapoja koskeva valmistelutyö

Sosiaaliturvauudistuksen parlamentaarisen valmistelun yhteydessä on selvitetty erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää sosiaaliturvaa. Selvitystyöstä on vastannut Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitystyöryhmä, joka julkaisi raporttinsa 10.1.2023.⁴⁵⁸ Selvitysraportissa on tarkasteltu erityisesti kolmea eri järjestämistapaa, jotka ovat perustulo, yksi perusturvaetus ja osallistumislisä, sekä sosiaalitili. Raportissa on luotu katsaus järjestämistavoista käytyyn keskusteluun, aiempiin kokeiluihin ja vaikutusarvioihin sekä vertailtu vaihtoehtoisia järjestämistapoja nykyjärjestelmään niiden peruseriaatteiden osalta. Raportti sisältää myös havainnollistavat konkreettiset esimerkkimallit järjestämistavoista ja arviot niiden vaikutuksista.

Seuraavassa arvioimme näitä kolmea vaihtoehtoista järjestämistapaa voimassa olevan valtiosääntöoikeudellisen doktriinin näkökulmasta⁴⁵⁹. Yksittäisestä järjestämistavasta, kuten esimerkiksi perustulosta, on olemassa lukuisia erilaisia variaatioita. Arvioimme järjestämistapamalleja sellaisina kuin ne esitetty selvitysryhmän raportissa, emmekä ota kantaa esimerkiksi tutkimuskirjallisuudessa esitettyihin variaatioihin – muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tarkastelemme, miten hyvin mallit olisivat sovitettavissa yhteen tämän raportin 2. pääluvussa kuvatun, perustuslain 19 §:ää koskevan valtiosääntöoikeudellisen doktriinin kanssa.

458 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2023:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2023. SÖPU-hankkeen tutkijoista Anna-Kaisa Tuovinen oli jäsenenä selvitystyöryhmässä.

459 Ks. EU-oikeudellisia näkökohtia sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista em. raportin luku 6.3.

4.2 Yksi perusturvaetus

4.2.1 Perusturvaetuuden keskeiset piirteet

Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitysraportissa tarkastellun yhden perusturvaetuuden keskeinen ajatus on koota yhteen lakiin ja ”yhden etuuden” alle keskeiset toimeentuloa turvaavat etuusjärjestelmät. Monissa maissa valtaosa sosiaaliturvaa koskevasta sääntelystä on koottu yhteen lakiin, kuten esimerkiksi Saksan Sozialgesetzbuch, Ranska Code de la sécurité sociale ja Ruotsin Socialförsäkringsbalken. Näissä laeissa etuuksia ei ole yhdistetty, mutta käsitteistöä ja menettelysääntöjä on yhtenäistetty ja lisäksi etuuksien yhteensovittaminen saattaa olla selkeämpää. Esimerkkinä yhdestä kattavasta etuudesta voidaan puolestaan mainita Yhdistyneen kuningaskunnan Universal Credit, joka tosin koostuu eri osista. Monissa tapauksissa etuuksia koskevien lakien kokoaminen ”samoihin kansiin” tai etuuksien yhdistäminen ”yhdeksi etuudeksi” saattaa kuitenkin olla näennäistä. Esimerkiksi Universal Creditkin sisältää useita toisiinsa nähden melko itsenäisiä osaetuuksia.

Yhden perusturvaetuuden mallissa on piirteitä näiden maiden järjestämistavoista, mutta se pohjautuu varsinaisesti eriarvoisuutta käsitelleen työryhmän loppuraportissa⁴⁶⁰ esitettyyn perusturvalain malliin. Yksi perusturvaetus koostuisi seuraavista osista: 1) perusosa, 2) hoivaosa, 3) turvaosa, 4) asumisosa ja 5) korvausosa, joista kaksi ensimmäistä olisi vaihtoehtoiset, muut eivät. Lisäksi perusosan ja hoivaosan saajille voitaisiin maksaa erillistä osallistumislisää.⁴⁶¹ Yhden perusturvaetuuden mallissa olisi elementtejä perustuslain 19.1 §:n mukaisesta vähimmäisturvasta, 19.2 §:n mukaisesta perusturvasta, 19.3 §:n mukaisista rahamääräisistä tuista sekä 19.4 §:n mukaisesta asumisen edistämisestä ja oikeudesta asumiseen.

Perusturvaetuuden **perusosa** korvaisi nykyisistä etuuksista työttömän peruspäivärahan, työmarkkinatuen, vähimmäismääräisen sairauspäivärahan, vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat ja opintorahan. Perusosa olisi luonteeltaan syyperusteinen etuus, jota myönnettäisiin tiettyjen perustuslain 19.2 §:ssä lueteltujen sosiaalisten riskien realisoinnin, kuten työttömyyden, työkyvyttömyyden, sairauden ja vanhemmuuden perusteella. Opintoraha ei kuitenkaan nykyisellään kuulu perustuslain 19.2 §:n turvaamiin etuuksiin, vaan se kiinnittyy perustuslain 16.2 §:ään, jonka mukaan varattomuus ei saa olla esteenä

⁴⁶⁰ Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2018.

⁴⁶¹ Ks. yhdestä perusturvaetuudesta tarkemmin: Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista.

perusopetuksen jälkeiselle opiskelulle ja itsensä kehittämislle. Perusosa vastaisi pääosin tasoltaan nykyisiä perustoimeentuloturvaetuuksia, mutta opiskelun perusteella maksettava perusosa olisi muuta perusosaa alhaisempi, kuten nykyisinkin.⁴⁶²

Perusturvaetuuden **hoivaosa** käsittäisi erilaiset hoivan tuet, kuten omaishoidontuen ja lastenhoidon tuet.⁴⁶³ Hoivaosan maksamisen perusteena olisi siten se, että perusturvaetuuden saaja hoitaisi alle 3-vuotiasta lasta taikka toimisi omaisen tai muun läheisen henkilön omaishoitajana. Hoivaosa olisi vaihtoehtoinen perusosaan nähden, joten etuudensaaja ei voisi olla oikeutettu molempiin. Hoivaosa olisi suuruudeltaan perusosaa selvästi alhaisempi, sillä se vastaisi nykyisen kotihoidon tuen määrää.⁴⁶⁴

Perusturvaetuuden **turvaosassa** olisi kyse viimesijaisesta ja tarveharkintaisesta etuudesta, jolla turvattaisiin perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Turvaosaa maksettaisiin silloin, kun perusosa tai hoivaosa eivät riittäisi turvaamaan etuudensaajan perustoimeentuloa. Turvaosaa voitaisiin maksaa myös tilapäisesti tilanteessa, jossa ei olisi vielä selvillä, onko – ja millä perusteella – hakija oikeutettu perusosaan. Tällöin turvaosaa maksettaisiin vain lyhyen määräajan. Jos hakija ei olisi lainkaan oikeutettu perusosaan tai hoivaosaan, hän siirtyisi turvaosakauden jälkeen hyvinvointialueen järjestämivastuulla olevan viimesijaisten vähimmäisturvanetuuksien piiriin.⁴⁶⁵

Perusturvaetuuden **asumisosa** toteuttaisi perustuslain 19.4 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta edistää, että jokaisen oikeus asuntoon toteutuisi. Asumisosalla korvattaisiin nykyinen yleinen asumistuki. Asumisosa olisi perusturvaetuuden muihin osiin nähden itsenäinen, eli etuudensaajan ei tarvitsisi saada perusosaa tai hoivaosaa ollakseen oikeutettu asumisosaan. Toisaalta asumisosaa voitaisiin tietenkin maksaa perusosan ja hoivaosan lisäksi.⁴⁶⁶

Perusturvaetuuden **korvausosaan** sisältyisivät nykyiset sairaanhoitokorvaukset, vammaisetuudet ja lapsilisät, jotka kaikki kiinnittyvät perustuslain 19.3 §:ään. Myös korvausosa olisi perusturvaetuuden muista osista riippumaton, eli sitä maksettaisiin, kunhan mainituille etuuksille säädetyt nykyiset saamisedellytykset täyttyisivät.⁴⁶⁷

462 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 43–44.

463 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitysraportissa ei ole täsmennetty, kuuluisivatko kaikki nykyiset lastenhoidon tuet hoivaosaan. Lastenhoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha.

464 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 44.

465 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 44–45.

466 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 44–45.

467 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 44–45.

Perusosan ja hoivaosan saajalle voitaisiin lisäksi maksaa erillistä **osallistumislisää**. Osallistumislisän tavoite olisi tukea etuudensaajan osallistumista sellaiseen toimintaan, joka edistäisi hänen itsenäistä selviytymistään ja olisi mielekästä hänen elämäntilanteensa kannalta. Osallistumislisän saamisen edellyttämä toiminta räätälöitäisiin etuudensaajan yksilöllisten tarpeiden perusteella. Opiskelijat eivät olisi oikeutettuja osallistumislisään. Osallistumislisä toimisi kannustimen tavoin; esimerkiksi sairauden tai tilapäisen työkyvyttömyyden vuoksi perusturvaetuutta saava voisi saada alkuun osallistumislisän automaattisesti, mutta sairauden pitkittyessä sen saaminen voisi edellyttää lääkärinlausuntoa tai muuta selvitystä työkyvyttömyydestä ja kuntoutusmahdollisuuksista. Osallistumislisän maksamisen edellytykseksi voitaisiin tällöin asettaa esimerkiksi kuntoutukseen osallistuminen.⁴⁶⁸

4.2.2 Perusturvaetuuden suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin

Kuten edellä luvussa 2.2 on todettu, perustuslain sosiaaliturvaa koskeva perustuslain 19 §:n perusoikeussäännös ei edellytä juuri nykyisenkaltaista toimeentuloturvajärjestelmää, joten muutokset etuusjärjestelmiin ovat lähtökohtaisesti mahdollisia. Järjestämistavan suhteen lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa.⁴⁶⁹ Perusturvaetus olisi kuitenkin perustuslain 19 §:n systematiikan kannalta merkityksellinen, sillä se tarkoittaisi yhtäältä perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisten sosiaalisten riskien kattamista yhdellä etuudella (perusturvaetuuden perusosa), ja toisaalta nykyisin perustuslain 19 §:n 1–4 momentin alaan kuuluvien sosiaalietuuksien kokoamista saman etuuden (perusturvaetus) alaisuuteen. Seuraavaksi onkin syytä tarkastella, liittyisikö selostetun kaltaiseen yhteen perusturvaetuuteen valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Perustuslain 19.2 § ja sen ilmentämä toimeentuloturvan syyperusteisuus ei estä nykyisten perusturvaetuuksien kokoamista yhden perusturvaetuuden muodostamaksi kokonaisuudeksi. Perustuslain 19.2 §:n kannalta olennaista on, että perustoimeentuloa turvaava järjestelmä kattaa kaikki säännöksessä luetellut sosiaalisten riskien tilanteet, eikä väliinputoajaryhmiä synny. Yksi perusturvaetus – tarkemmin sen perusosa, joka kattaisi nykyiset työttömyyden, sairausajan, vanhemmuuden ja työkyvyttömyyden perusturvan – ei muuttaisi radikaalilla tavalla nykyistä perustoimeentuloturvajärjestelmää. Kyse olisi pikemminkin olemassa olevien etuuksien niputtamisesta yhden etuuden alle. Perusturvaetuuden mallissa ei välttämättä juurikaan kajottaisi eri perustoimeentuloturvaetuuksien myöntämisedellytyksiin.

468 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 49–50.

469 Ks. HE 309/1993 vp, s. 70.

Perustoimeentuloturva tulee järjestää perustuslain 19.2 §:n mukaisissa elämäntilanteissa subjektiivisena oikeutena tavallisen lain tasolla⁴⁷⁰. Perusturvaetuuden perusosa taattaisiin subjektiivisena oikeutena, eikä se sisältäisi tarveharkintaa⁴⁷¹, joten malli olisi tältä osin vallitsevan valtiosääntöoikeudellisen doktriinin mukainen. Jos perusturvaetuuden perusosan tasovastaisi nykyisten perusturvaetuuksien tasoa, valtiosääntöoikeudellinen kysymys tason riittämättömyydestä jäisi kuitenkin uudistuksen jälkeenkin vastaamatta⁴⁷².

Yhden perusturvaetuuden malliin siirtyminen merkitsisi myös sitä, että saman etuuden eri osaetuuksilla turvattaisiin perustuslain 19.2 §:n mukaista perustoimeentuloa ja perustuslain 19.1 §:n mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Myöskään tämänkaltaiselle järjestelmälle ei vaikuttaisi olevan valtiosääntöoikeudellista estettä, sillä perusturvaetuuden turvaosa ja perusosa olisivat toisiinsa nähden itsenäisiä etuuksia. Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 19.2 §:n mukaisen perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen suhteessa 19.1 §:n mukaiseen välttämättömän toimeentulon turvaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että perusturvajärjestelmä ei voi muodostua vähimmäisturvasta.⁴⁷³ Perusturvaetuuden turvaosa perustuisi tarveharkinnalle (tulo- ja menoharkinta) ja se olisi siten viimesijainen perusturvaetuuden osa muihin osiin nähden. Sen myöntämisedellytykset todennäköisesti vastaisivat pitkälti nykyisen perustoimeentulotuen myöntämisedellytyksiä.

Valtiosääntöoikeudellista estettä ei myöskään olisi sille, että perusturvaetuuteen kuuluisi osaetuksia, jotka kiinnittyisivät perustuslain 19.3 §:n säännökseen (perusturvaetuuden hoivaosa ja korvausosa) sekä 19.4 §:n säännökseen (perusturvaetuuden asumisosa). Vaikka nämä kolme osaetuutta kuuluisivat kaikki perusturvaetuuteen, niiden myöntämisedellytykset todennäköisesti säilyisivät pitkälti nykyisen kaltaisina. Yhden perusturvaetuuden kohdalla nouseekin esiin kysymys siitä, missä määrin perusturvaetuudella olisi mahdollista yksinkertaistaa toimeentuloturvajärjestelmää ja missä määrin kyse olisi vain nykyisten etuuksien niputtamisesta saman ”kattoetuuden” alle.

470 HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

471 Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitus (HE 309/1993 vp, s. 70) totesi, että perustuslain 19.2 §:n ”säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että [perustoimeentuloturva]järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.” Perustuslakivaliokunta (PeVL 46/2002 vp, s. 5) on myöhemmin linjannut, että perustoimeentuloturvaetuuksiin mahdollisesti liittyvän tarveharkinnan tulisi koskea vain yksilön omia tuloja. Perusturvaetuuden perusosassa olisi kylläkin mahdollisesti tuloharkintaa, kuten nykyisinkin esimerkiksi työmarkkinatuessa.

472 Ks. PeVL 47/2017 vp, s. 5, ja PeVL 40/2018 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunta on todennut ottavansa vakavasti Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean huomautukset perusturvaetuuksien riittämättömyydestä ja kehottanut valtioneuvostoa pikaisesti ryhtymään tarvittaaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

473 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

Perusturvaetuuden perusosaan olisi tarkoitus liittää entistä tiiviimmin tarpeellisten ja tarkoituksenmukaisten palveluiden saaminen. Palveluista puhuttaessa on hyvä huomata, että ne voidaan oikeudellisesti mieltää velvollisuuksiksi (velvollisuus osallistua palveluihin toimeentuloetuuden vastasuorituksena) tai oikeuksiksi (oikeus saada palveluita toimeentuloetuuksista riippumatta). Perustoimeentuloturvajärjestelmässä palveluiden velvoitellottuvuus on selkeintä työttömyysturvan kontekstissa; työttömyysetuuksien saamisehtona on esimerkiksi velvollisuus osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Kieltäytyminen johtaa työttömyysetuuden maksamisen määräaikaiseen keskeyttämiseen. Sairausvakuutusjärjestelmässä sairauspäivärahan maksaminen voidaan keskeyttää, jos vakuutettu ei toimita määräajassa lääkärinlausuntoa työkyvystään Kelalle. Myös määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen voidaan keskeyttää, jos etuudensaaja kieltäytyy ammatillisesta kuntoutus- tai koulutuspalveluista ilman pätevää syytä.

Velvoitteista säädettäessä tai niistä päätettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että niiden täyttämisen tulee olla yksilölle tosiasiallisesti mahdollista. Toisin sanoen toimeentuloetuuden saamisehtona ei saa olla sellaisia velvollisuuksia, joita yksilö ei kykene tosiasiasa täyttämään – tämä olisi perusoikeuksien vastaista⁴⁷⁴. Velvollisuudet eivät myöskään saisi rajoittaa etuudensaajan oikeutta valita asuinpaikkansa (PL 9 §) taikka loukata uskonnon ja omantunnon vapautta (PL 11 §).

Perustuslakivaliokunta on todennut työttömyysetuuksien osalta, että niiden saamisen "ehdot voivat rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työllistymistään ja työkykynsä ylläpitämistä. Turvan saamisen ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea."⁴⁷⁵ Yhden perusturvaetuuden perusosan vastikkeellisuus ei olisi ongelmallista perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta, jos perusturvaetuuden vastikkeellisuus olisi nykyisen sääntelyn kaltaista. Vastikkeellisuuden muotoja olisi toki mahdollista kehittää myös perusturvaetuuden kontekstissa, mutta uudistusten tulisi olla perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisia.

Perusturvaetuuden perusosan ja hoivaosan päälle tietyin ehdoin maksettava osallistumislisä saattaisi kuitenkin merkitä vastikkeellisuuden näkökulmasta osittain uudentyyppisen toimintalogiikan omaksumista – riippuen siitä, miten se toteutettaisiin. Jos osallistumislisää myönnettäisiin esimerkiksi sairauden alkaessa automaattisesti, mutta

474 Sakslin 1999, s. 235.

475 PeVL 46/2002 vp, s. 2.

sairauden tai työkyvyttömyyden pitkittyessä osallistumislisän saaminen edellyttäisi palveluihin osallistumista, osallistumislisä ei välttämättä toisi suurtakaan muutosta nyky-sääntelyyn verrattuna. Osallistumislisän epääminen tavallaan rinnastuisi nyky-sääntelyn mukaiseen työttömyysetuuden, sairauspäivärahan tai työkyvyttömyyseläkkeen epäämiseen. Tällöin pohdittavaksi tulisi, mikä olisi osallistumislisän epäämisen suhde perusturvaetuuden perusosan epäämiseen. Yhden perusturvaetuuden malliin siirtyminen tuskin merkitsisi sitä, että perusosan – eli nykyisten työttömyysetuuden, sairauspäivärahan tai työkyvyttömyyseläkkeen – epäämismahdollisuudesta luovuttaisiin. Olisiko osallistumislisän epääminen vain ensivaiheen seuraamus, kun taas perusosan epääminen edellyttäisi toistuvia velvollisuuksien laiminlyöntejä? Vai olisiko niin, että perusosan myöntämiseksi säädetyt velvoitteet olisivat täysin irrallisia osallistumislisän myöntämiseksi säädetyistä velvoitteista?

Jos osallistumislisää ei sen sijaan myönnettäisi automaattisesti sairauden alusta, vaan vasta sitten kun esimerkiksi sairauden vuoksi perusosaa saava osallistuisi sairauden pitkittyessä hänelle räätälöityihin palveluihin, kyse olisi aidosta positiivisesta kannustinmekanismista. Tämänkaltaiselle positiiviselle kannustimelle tuskin olisi valtiosääntöoikeudellista estettä. Mahdollista todennäköisesti olisi myös se, että osallistumislisään eivät olisi oikeutettuja kaikki perusosan tai hoivaosan saajat, tai että osallistumislisä olisi erisuuruinen eri etuudensaajaryhmille. Olennaista tällöin on, että erilaiselle kohtelulle olisi perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävä peruste, eikä sääntely olisi syrjivää.

Opintojen aikaisen toimeentulon turvaaminen ei kuulu perustuslain 19.2 §:n asialliseen soveltamisalaan. Sen sijaan opintotuki kiinnittyy perustuslain 16.2 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava yksilöiden oikeutta muuhun kuin perusopetukseen varattomuuden estämättä. Tästä ei kuitenkaan aiheudu estettä ottaa opintotuki osaksi yhtä perusturvaetuutta. Pikemminkin päinvastoin, sillä eduskunnan sivistysvaliokunta totesi perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että opintoja mahdollistavaa toimeentulojärjestelmää pitäisi kehittää muuta perusturvaa kohti. Näin opintojen aikaisen toimeentulon yhteensovittaminen muihin etuusjärjestelmiin olisi helpompaa. Toisaalta opintojen aikaisen toimeentulon järjestämisessä lainapainotteisuus on katsottu hyväksyttäväksi, koska kouluttautuminen nähdään tulevaisuusinvestointina, opiskelu ei siis ole nk. sosiaalinen riski.⁴⁷⁶

476 SiVL 3/1994 vp, s. 3–4.

4.3 Perustulo ja negatiivinen tulovero

4.3.1 Perustulomallin keskeiset piirteet

Suomessa järjestettiin perustulokokeilu vuosina 2017–2018. Määräaikaisella lainsäädännöllä toteutettavissa yhteiskunnallisissa kokeiluissa tarkastelun keskiöön nousee yleensä kysymys kokeilun yhdenvertaisuudesta. Perustuslakivaliokunta antoi perustulokokeilua koskevasta lakiehdotuksesta lausunnon (PeVL 51/2016 vp), jossa se katsoi, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ollut esteenä kokeilulle. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei kokeilu ollut ongelmallinen myöskään perustuslain 19 §:n kannalta, sillä kokeiluun osallistuvien sosiaaliturvaetuuksien taso pysyi kokeilun aikana samana. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä jonkin muun konkreettisen perustulomallin valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä, mutta valiokunta ei periaatteellisella tasolla vaikuttaisi pitävän perustuloa ongelmallisena toimeentuloturvan järjestämistapana.

Sosiaaliturvan järjestämistapana perustulo tarkoittaisi nykyisten perustoimeentuloa turvaavien etuuksien yhdistämistä. Nykyisistä etuuksista perustulo korvaisi työttömän peruspäivärahan, työmarkkinatuen, vähimmäismääräisen sairauspäivärahan, vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat, kotihoidon tuen ja opintorahan. Työttömän perusturvaetuuksiin nykyisin kuuluvat lapsi- ja aktiivikorotukset jätettäisiin perustulon ulkopuolelle. Perustulo ei myöskään sisältäisi nykyistä toimeentulotukea, asumistukia, lapsilisiä, elatustukia, vammaistukia, hoitotukia tai eläkkeitä. Perustuloa saadakseen yksilön ei tarvitsisi selvittää tai tunnistaa taloudellisen tuen tarpeen taustalla olevaa syytä eli sosiaalista riskiä, koska perustulo maksettaisiin automaattisesti siihen oikeutetuille henkilöille. Perustulo olisi myös vastikkeeton etuus, eli se ei edellyttäisi saajaltaan vastasuorituksia, kuten esimerkiksi työnhakua tai kuntoutukseen osallistumista. Perustuloon olisivat oikeutettuja kaikki 18 vuotta täyttäneet, jotka eivät olisi eläkkeellä. Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitystyöryhmä on selvitystyönsä pohjaksi asettanut perustulon suuruudeksi nykyisen työmarkkinatuen tason eli 742 euroa/kk (korkean perustulon malli). Selvitystyöryhmän raportissa tarkasteltiin toissijaisesti myös matalan perustulon mallia, jossa perustulon suuruus vastaisi nykyisen opintorahan määrää (matalan perustulon malli). Kuten yllä todettiin, tarkastellussa korkean perustulon mallissa nykyisistä työttömyysturvan lapsi- ja aktiivikorotuksista luovuttaisiin.⁴⁷⁷

Perustulo olisi veroalaista tuloa, kuten perusturvaetuudet nykyisinkin. Perustuloa varten luotaisiin kuitenkin uusi vero eli perustulovero, jonka tarkoituksena olisi verottaa perustulo pois, kun perustulon saajan tulot ylittäisivät tietyn rajan. Perustulovero olisi siten luonteeltaan regressiivinen. Perustuloveroa maksettaisiin palkka-, yrittäjä- ja pääomatuloista,

477 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 37–41.

mutta ei etuustuloista. Perustuloverossa olisi kuitenkin tulosisidonnainen suojaosa, mikä tarkoittaa sitä, että perustuloveroa alettaisiin kerätä vasta suojaosan ylittävistä tuloista. Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitystyöryhmä on selvitystyönsä pohjaksi asettanut suojaosan vuosittaiseksi tuloarajaksi nykyisen työttömyysturvan kuukausittaisen suojaosan suuruuden (12 x 300 euroa eli 3600 euroa). Perustulomalli lisäisi merkittävästi julkisen talouden kustannuksia, mistä syytä verotusta jouduttaisiin kiristämään kustannusneutraaliuden saavuttamiseksi.⁴⁷⁸

4.3.2 Perustulomallin suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin

Yllä lueteltujen perusturvaetuuksien yhdistäminen perustuloksi ei olisi perustuslain 19.2 §:n kannalta ongelmallista, koska säännös ei edellytä juuri nykyisen kaltaisia etuusjärjestelmiä. Säännös mahdollistaa yhteiskunnan muutosten huomioimisen sosiaaliturvajärjestelmässä. Säännöksen kannalta oleellista on, että perustoimeentuloturva on asianmukaisesti järjestetty subjektiivisena oikeutena kaikissa säännöksessä mainituissa riskitilanteissa.⁴⁷⁹ Perustulo kattaisi niistä sairauden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden sekä lapsen syntymän. Turva vanhuuden ajalle ja huoltajan kuoleman johdosta jäisivät työikäisille rajatun perustulomallin ulkopuolelle eli järjestettäväksi omina etuuksinaan. Kuten jo yhden perusturvaetuuden yhteydessä on yllä todettu, etuuksien niputtaminen yhteen ei ole perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta ongelmallista, kunhan kaikki säännöksessä mainitut sosiaalisten riskien tilanteet tulevat katetuiksi eikä sen myötä ei synny väliinpuotoajaryhmiä. Perustulomallissa nykyisten perusturvaetuuksien yhdistäminen olisi tiettyssä mielessä "aidompaa" kuin yhden perusturvaetuuden mallissa, sillä perustulomallissa luovuttaisiin eri etuuksiin liittyvistä erilaisista myöntämisedellytyksistä. Oikeus perustuloon määräytyisi sen henkilöllisen soveltamisalan perusteella.

Perustulo ilmentäisikin muodollista yhdenvertaisuutta, sillä kaikki olisivat oikeutettuja samansuuruiseen perustuloon. Perustulo ei kuitenkaan voisi olla ainoa sosiaaliturvaetus, koska tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää esimerkiksi sairaudesta tai vammasta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia korvaavia etuuksia. Perustulo ei siten voisi edes korkealla etuustasolla korvata kaikkia muita sosiaaliturvaetuuksia. Nykyisistä sosiaaliturvaetuuksista esimerkiksi lääkekorvaukset olisivat edelleen välttämättömiä perustulon rinnalla. Samoin perustulon rinnalla tarvittaisiin edelleen myös asumisen tukemisen muotoja sekä tarveharkintaisia viimesijaisia toimeentuloetuksia. Perustulolla ei olisikaan tarkoitus korvata asumistukea tai toimeentulotukea.⁴⁸⁰

478 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 40–41.

479 HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

480 Ks. samansuuntaisesti esim. Arajärvi 1998.

Perustulojärjestelmän toimeenpano kuitenkin edellyttäisi perustulon henkilöllisen soveltamisalan määrittelemistä, jotta sen maksamisesta ei aiheutuisi hallitsemattomia kustannuksia julkiselle taloudelle. Perustulon kohdalla olisi välttämätöntä vastata kysymyksiin muun muassa siitä, millä edellytyksillä Suomeen muuttava henkilö pääsisi perustulon piiriin, ja missä tapauksissa muutto Suomesta taikka muu seikka katkaisisi perustulon maksatuksen. Sosiaaliturvaa ei lähtökohtaisesti voida kytkeä Suomen kansalaisuuteen⁴⁸¹. Perustulon henkilöllistä soveltamisalaa määriteltäessä tulisi ottaa huomioon EU:n sosiaaliturvan koordinaatiota koskeva sääntely sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeus. Perustulon saamisen ikärajan asettaminen 18 vuoden ikään ei olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, sillä vanhemmilla on elatusvelvollisuus, kunnes lapsi on täysi-ikäinen. Jos perustulon saamisen alaikärajaa kuitenkin ehdotettaisiin tätä korkeammaksi, sille olisi todennäköisesti vaikea löytää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää perustetta.

Mikäli perustulon suuruus vastaisi työmarkkinatuen nykyistä tasoa, voitaisiin perustulon tasoa pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Kuten edellä on jo tuotu esille, Euroopan sosiaalisten komitea on toistuvasti huomauttanut Suomea perusturvaetuuk-sien liian alhaisesta tasosta. Perustuslakivaliokunta on kehottanut valtioneuvostoa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.⁴⁸² Monet pelkäävät perustulon (ja asumistuen) varassa elävistä joutuisivat todennäköisesti turvautumaan toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sitä, että useat perusturvan varassa elävät henkilöt joutuvat tukeutumaan pitkiäkin aikoja toimeentulotukeen, vaikka se on lähtökohtaisesti tarkoitettu vain viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi etuudeksi.⁴⁸³

Tarkastellussa korkean perustulon mallissa nykyiset työttömyysturvan lapsi- ja aktiivikorotukset lakkautettaisiin. Vallitsevan perusoikeusdoktriinin mukaan lainsäätäjä ei voi tehdä perusturvaetuuksiin sellaisia heikennyksiä, jotka ”merkitsisivät olennaista puuttumista [...] perustoimeentulon turvaan.”⁴⁸⁴ Tämän vuoksi korotusten lakkauttamisia tulisi tarkastella myös perusoikeusdoktriinin kontekstissa. Aktiivikorotuksia ovat työttömyyden peruspäivärahan korotusosa ja ansiopäivärahan korotettu ansio-osa, joista tosin vain ensin mainittu kuuluu perustuslain 19.2 §:n soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt esimerkiksi työttömyysturvan aktiivikorotuksia edeltäneestä erorahasta luopumista ongelmallisena, sillä erorahaan olivat oikeutettuja myös peruspäivärahalla olevat työttömät.⁴⁸⁵

481 HE 309/1993 vp, s. 23. Nykyisessä etuuslainsäädännössä on vain muutama kytkös Suomen kansalaisuuteen; ks. esim. työttömyysturvalain 2 luvun 2 §.

482 Ks. PeVL 47/2017 vp, s. 5 ja PeVL 40/2018 vp, s. 4.

483 PeVL 31/1997 vp, s. 2–3; PeVL 47/2017 vp, s.4–5; PeVL 40/2018 vp, s. 4.

484 HE 309/1993 vp, s. 71.

485 PeVL 46/2002 vp, s. 7.

Työttömyysturvan lapsikorotukset kuuluvat sen sijaan perustuslain 19.3 §:n soveltamisalaan (julkisen vallan velvollisuus tukea lapsiperheitä). Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi kansaneläkkeen lapsikorotuksen lakkauttamisen osalta, ettei lakkauttamiselle ollut valtiosääntöoikeudellista estettä, koska muut lapsiperheiden tukijärjestelmät huomioon ottaen lapsikorotuksen lakkauttamisen jälkeenkin perustuslain 19.3 §:n julkiselle vallalle asettama vähimmäisvelvoite täyttyi.⁴⁸⁶ Lapsi- ja aktiivikorotusten lakkauttamisen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa keskeistä olisi arvioida, merkitsisikö lakkauttaminen olennaista puuttumista olemassa olevaan järjestelmään ja kompensoitaisiinko lakkauttamista jollakin tavoin.

Yksi sosiaaliturvauudistuksen keskeisistä tavoitteista on ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen. Yhteensovittamisella viitataan muun muassa kysymykseen siitä, kuinka vaivattomasti lainsäädäntö mahdollistaa yksilön siirtymisen ansiotyöstä sosiaaliturvaetuudelle tai miten hyvin järjestelmä mahdollistaa sen, että yksilön toimeentulo perustuu samanaikaisesti sekä ansiotyölle ja sosiaaliturvalle. Nykypäivänä moni pienipalkkaista työtä tai osa-aikatyötä tekevä saa samanaikaisesti asumistukea, soviteltua työttömyysetuutta ja/tai toimeentulotukea, koska ansiot eivät yksin riitä turvaamaan toimeentuloa. Yhteensovittamisella viitataan myös siihen, kuinka tehokkaasti sosiaaliturvajärjestelmä kannustaa toimeentuloturvaetua saavia työtekoon.⁴⁸⁷ Perustulomallin kannustinvaikutukset riippuisivat pitkälti siitä, kuinka suuri perustulo olisi euromäärältään. Suomessa järjestetyn perustulokokeilun tulosten mukaan perustulo ei merkittävästi lisännyt taikka vähentänyt sitä saaneiden työllisyyttä verrokkiryhmään verrattuna⁴⁸⁸.

Toinen sosiaaliturvauudistukselle asetetuista tavoitteista on monimutkaiseksi koetun sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen. Nykyistä järjestelmää on pidetty monimutkaisena ennen kaikkea siksi, että jokaista perustuslain 19.2 §:ssä lueteltua sosiaalista riskitilannetta varten on olemassa vähintään yksi erillinen perusturvaetuutensa.⁴⁸⁹ Perustuslakivaliokunta on useassa eri yhteydessä huomauttanut, että sosiaaliturvan etuudensaajien tulisi kyetä ilman hankaluutta ymmärtää säännöksiä, jotka koskevat ihmisten tavanomaista elämää⁴⁹⁰. Riittävän suuruinen perustulo eittämättä yksinkertaistaisi sosiaaliturvasäätelyä – oletettavasti myös yksilöiden näkökulmasta, mikä olisi

486 PeVL 12/1995 vp, s. 2. Kansaneläkkeen lapsikorotus palautettiin vuonna 2002.

487 Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2, s. 11.

488 Kangas, Olli; Jauhiainen, Signe; Simanainen, Miska; Ylikännö, Minna (toim.). Suomen perustulokokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2020:15. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki 2020.

489 Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1, s. 8.

490 Ks. PeVL 51/2016 vp, s. 5 ja siinä viitattut aiemmat lausunnot.

valtiosääntöoikeudellisesti myönteistä. Ihmisten ei tarvitsi erikseen hakea toimeentuloa turvaavaa etuutta esimerkiksi työttömyyden tai sairauden kohdatessa, vaan perustulo maksettaisiin automaattisesti järjestelmän piiriin kuuluville henkilöille.

Perustuloa maksettaisiin lähes automaattisesti ja vastikkeettomasti kaikille työikäisille, joten monet nykyiset yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevat kysymykset eivät olisi relevantteja perustulomallin näkökulmasta. Perustulomallissa ei tarvitsisi esimerkiksi pohtia, voitaisiinko 55 vuotta täyttäneet työttömät työnhakijat asettaa muita työnhakijoita edullisempaan asemaan tai voitaisiinko alle 25-vuotiaille työttömille työnhakijoille asettaa muita työnhakijoita tiukempia työvoimapolitiittisia edellytyksiä työttömyysetuuden saamiseksi. EU:n sosiaaliturvalainsäädäntö sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeus olisivat kuitenkin relevantteja, kun säädettäisiin perustulon henkilöllisestä soveltamisalasta, kuten yllä jo todettiin.

Voidaan ajatella, että perustulo parantaisi tosiasiallista yhdenvertaisuutta, koska sen saaminen ei edellyttäisi etuuden hakemisen kaltaista aktiivisuutta tai voimavaroja. Etuuden hakemiseen liittyvä tuen tarpeen perusteleva voimavarojen puuttuminen voi joissakin elämäntilanteissa olla hankalaa. Perustulomallissa viranomaisten puuttuminen yksilön yksityiselämään ei myöskään olisi yhtä laajaa kuin nykyisessä toimeentuloturvajärjestelmässä, sillä yksilön ei tarvitsisi samassa mittakaavassa luovuttaa viranomaisille itseään koskevia arkaluonteisia tietoja – kuten esimerkiksi tietoa terveydentilastaan. Tätä voitaisiin pitää myönteisenä seikkana perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n näkökulmasta.

Mikäli myös opiskelijat olisivat oikeutettuja nykyisen työmarkkinatuen suuruiseen perustuloon, merkitsisi se huomattavaa parannusta opintojen aikaiseen toimeentuloon. Perustulo olisi suuruudeltaan merkittävästi korkeampi kuin nykyinen opintoraha. Vaikka opiskelu ei toistaiseksi olekaan perustuslain 19.2 §:n mukainen sosiaalinen riski, opintorahan korvaaminen perustulolla saattaisi merkitä sitä, että opiskelu alettaisiin vähitellen rinnastaa säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskeihin ja se ikään kuin ”siirtyisi” säännöksen soveltamisalaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kautta. Joka tapauksessa perustulomalli parantaisi mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen, mikä olisi linjassa perustuslain 16.2 §:n kanssa, sillä sen mukaan julkisen vallan tulisi turvata jokaiselle mahdollisuudet kehittää itseään varattomuuden estämättä.

4.3.3 Negatiivinen tulovero ja sen suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin

Negatiivinen tulovero olisi pitkälti perustulon kaltainen, mutta se toteutettaisiin verojärjestelmän kautta. Negatiivisessa tuloverossa määriteltäisiin tuloraja. Jos yksilön tulot ylittävät kyseisen summan, ylimenevästä osasta hän maksaa veroa. Jos taas yksilön tulot jäisivät

tuon summan alle, hänelle maksettaisiin ”negatiivista veroa” eli sosiaalietuutta. Toimeentuloturvaetuutena negatiivinen tulovero olisi näin ollen tuloihin sidottu tarveharkintainen etuus.⁴⁹¹ Keskeinen kysymys on siten, voisiko perustoimeentuloa kaikissa perustuslain 19.2 §:ssä mainituissa sosiaalisten riskien tilanteissa turvaava etuus olla tarveharkintainen (ts. tuloharkintainen).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslain 19.2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että siinä missä välttämätöntä toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ”liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa [...] 2 momentissa tarkoitettu [perustoimeentulon] turva on yhteydessä [säännöksessä] lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.”⁴⁹² Perustuslakivaliokunta hyväksyi tämän näkökannan, sillä hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta totesi, että “[perustoimeentulon] turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista.”⁴⁹³

Pian perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta katsoi, että tarveharkinta sairauspäivärahojärjestelmässä oli valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, kunhan se ei merkinnyt väliinpuotoajaryhmien syntymistä. Valiokunta nimittäin totesi sairauspäivärahojärjestelmän uudistamisen yhteydessä, että perustoimeentuloa turvaavien ”järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi sairauden johdosta heikentyneet. Tämäntapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.”⁴⁹⁴ Perustuslakivaliokunta on myöhemmin katsonut, että myöskään työmarkkinatuen tarveharkinta ei ole ristiriidassa perustuslain 19.2 §:n säännöksen kanssa.⁴⁹⁵

Kansallinen valtiosääntö ei siten välttämättä olisi esteenä sille, että perustoimeentulon turva olisi järjestetty negatiivisen tuloveron kautta. Tärkeää olisi, että kaikki perustuslain 19.2 §:ssä mainitut sosiaaliset riskitilanteet olisivat katettu, eikä negatiivisen tuloveron

491 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 16. Ks. myös Negatiivinen tulovero ja työtulotuki. Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:49. Valtiovarainministeriö Helsinki 2022.

492 HE 309/1993 vp, s. 70.

493 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

494 PeVL 15/1995 vp, s. 2.

495 PeVL 46/2002 vp, s. 5.

käyttöönoton myötä syntyisi väliinpuotoajaryhmiä. Perusturvan järjestäminen negatiivisella tuloverolla saattaisi tarkoittaa sitä, että negatiivista tuloveroa sosiaalietuutena arvioitaisiin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan kontekstissa peruskirjan 13 artiklan mukaisena sosiaaliavustuksena eikä 12 artiklan mukaisena sosiaaliturvaetuutena, koska kyse olisi tulosidonnaisesta ja verovaroin rahoitetusta vähimmäisasetuksesta, kuten työmarkkinatuloessakin. Jos näin olisi, ainoastaan ansiosidonnaiset toimeentuloturvaetudet jäisivät 12 artiklan asialliseen soveltamisalaan.

Negatiivisen tuloveron mallissa perusturvaetuuksien henkilöllinen soveltamisala määräytyisi lähtökohtaisesti sillä perusteella, olisiko henkilö ansiotuloverovelvollinen Suomessa. Negatiivisen tuloveron henkilöllinen soveltamisala tulisi määrittellä erikseen ainakin niitä tilanteita varten, joissa Suomessa työskentelevä tai asuva henkilö ei esimerkiksi verosopimuksen johdosta olisi verovelvollinen Suomessa.

4.4 Sosiaalitili

4.4.1 Sosiaalitilin keskeiset piirteet

Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitysraportissa tarkastellussa sosiaalitimallissa sosiaalitili kattaisi seuraavat työttömyys- ja opintoetuuudet: työmarkkinatuki, työttömän peruspäiväraha, ansiosidonnainen päiväraha, vuorottelukorvaus, opintoraha ja aikuiskoulutustuki. Mallinnuksessa sosiaalitili olisi ensisijaisesti sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvä ratkaisu, ja eri etuuksien tasoa ja niiden saamisen ehtoja sekä muuten niitä koskevaa lainsäädäntöä ei laajemmin muutettaisi nykyisestä. Sosiaalitilin henkilölliseen soveltamisalaan kuuluisivat kaikki 18–64-vuotiaat.⁴⁹⁶

Sosiaalitimallissa jokaisella olisi laskennallinen tili, jota kartutettaisiin tilinhaltijan sinne maksamilla lakisääteisillä maksuilla, joka korvaisi nykyiset työttömyysvakuutusmaksut. Kun tilinhaltija jäisi työttömäksi tai opiskelisi, tilille kertyneillä varoilla turvattaisiin hänen työttömyyden tai opintojen aikaista toimentuloaan. Mikäli tilillä olevat varat eivät riittäisi kattamaan etuussuorituksia, valtio osallistuisi niiden kustannuksiin. Tilinhaltijan saatuttaessa eläkeiän tili lakkautettaisiin. Mikäli tilin saldo olisi ylijäämäinen, se maksettaisiin tilinhaltijalle esimerkiksi kertakorvauksena tai korotettuna eläkkeenä. Tämä kannustaisi tilinomistajaa pitämään opiskelun sekä mahdolliset työttömyysjaksot lyhyinä. Mikäli tilin saldo olisi eläkkeelle siirryttäessä puolestaan alijäämäinen, tilinhaltija saisi sen lähtökohtaisesti anteeksi eikä joutuisi siten korvaamaan alijäämää.⁴⁹⁷

496 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 50–52.

497 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, s. 27–35.

4.4.2 Sosiaalitilin suhde valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin

Sosiaalitimallin piirissä olisivat perustuslain 19.2 §:n soveltamisalaan kuuluvat työmarkkinatuki ja työttömän peruspäiväraha sekä opintoraha, joka ei kuulu kyseisen säännöksen soveltamisalaan eikä siten nauti samantasoista perustuslainsuojaa. Tämä ei lähtökohtaisesti olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, kunhan huolehdittaisiin, ettei sosiaalitimallin synnyttäisi perustoimeentuloturvan suhteen väliinpuotoajaryhmiä. Kuten jo perustulon tarkastelun yhteydessä todettiin, vaikka opiskelu ei nykyisin olekaan perustuslain 19.2 §:n mukainen sosiaalinen riski, opintorahan ja työttömyyden perusturvetuoksien niputtaminen yhteen saattaisi merkitä sitä, että opiskelua alettaisiin rinnastaa perustuslain säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskeihin ja se ikään kuin ”siirtyisi” säännöksen soveltamisalaan.

Vaikka sosiaalitimallilla olisikin tarkoitus turvata ensisijaisesti vain työttömyyden ja opiskelun aikaista toimeentuloa, olisi sosiaalitili käytännössä myös osa ansiosidonnaista eläketurvaa. Näin olisi siinä tapauksessa, että sosiaalitili olisi tilinhaltijan eläkkeelle jäädessä ylijäämäinen ja ylijäämä maksettaisiin hänelle joko korotettuna eläkkeenä tai kertakorvauksena. Sosiaalitili olisikin eräänlainen hybridietuus: tilinhaltijan ollessa vielä työikäinen kyse olisi työttömyysetuudesta tai opintoetuudesta, mutta tilinhaltijan jäädessä eläkkeelle sosiaalitili ”muuttuisi” eläke-etuudeksi. Tällainen hybridietuus ei luultavasti olisi perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta ongelmallinen, sillä se ei todennäköisesti synnyttäisi väliinpuotoajaryhmiä. Mutta hybridietuuden myötä tulisi ainakin pohdittavaksi kysymykset sosiaalitilin ylijäämän omaisuudensuojasta ja tilinhaltijoiden yhdenvertaisuudesta eläkkeelle siirryttäessä.

Sosiaalitilin kannalta keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy tilille kertyneen positiivisen saldon omaisuudensuojaan tilinhaltijan jäädessä eläkkeelle. Omaisuuden suoja koskevasta perusoikeudesta säädetään perustuslain 15 §:ssä. Säännöstä koskevan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan myös sosiaalietuudet nauttivat tietyn edellytyksin omaisuudensuojasta; kyse on lähinnä siitä, millä edellytyksillä lainsäätäjä voi tehdä taannehtivasti heikennyksiä etuuskien tasoon. Omaisuudensuojan vahvuus riippuu siitä, minkälaisessa tilanteessa heikennyksiä oltaisiin tekemässä. Tilanteet voidaan jakaa viiteen eri ryhmään:

1. **Sosiaalietuus on jo eräännytynyt maksettavaksi.** Tällaisissa tilanteissa etuuteen voidaan puuttua taannehtivasti vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä, ja niinpä omaisuudensuoja on näissä tilanteissa vahvinta. Tämä koskee kaikkia sosiaalietuuksia.
2. **Sosiaalietuuden myöntämistä koskeva päätös on tehty, mutta etuussuo-ritus ei vielä eräännytynyt maksettaviksi.** Etuuden heikentäminen taannehtivasti ei edellytä perustuslain säätämisyjärjestykstä, mutta heikentämiselle on

oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste eikä heikennys saa olla kohtuuton.

3. **Sosiaalietuuden perustana oleva tosiasia (kuten eläköityminen) on jo tapahtunut, mutta sen myöntämisestä ei ole tehty päätöstä.** Etuuden heikentäminen taannehtivasti ei edellytä perustuslain säätämisyjärjestystä, mutta heikentämiselle on oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste eikä heikennys saa olla kohtuuton.
4. **Sosiaalietuus on ansaittu palkan yhteydessä, mutta etuuden myöntämisen perustana oleva tosiasia (eläköityminen) ei ole vielä tapahtunut.** Tällaisissa tilanteissa sosiaalietuuksien omaisuudensuojaa voidaan perustella ansaintaperiaatteella, ja omaisuudensuoja koskee lähinnä ansiosidonnaisia vanhuuseläkkeitä. Ajatuksena on, että ansiosidonnaiset työeläkkeet ovat tavallaan myöhennettyä palkkaa. Kertyneeseen työeläkkeeseen voidaan puuttua vain, jos sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste eikä heikennys ole kohtuuton. Näissä tilanteissa kansaneläke ei kuulu omaisuudensuojan piiriin, koska se ei ole samalla tavalla karttuva etuus kuin työeläke.
5. **Ansiosidonnaisiin järjestelmiin tehtävät muut muutokset, jotka vaikuttavat työeläkkeisiin heikentävästi.** Omaisuudensuoja ei tarjoa suojaa sellaisilta ansiosidonnaisiin eläkejärjestelmiin tehtäviltä muutoksilta, jotka kohdistuvat voimassa oleviin palvelussuhteisiin muulla tavoin, vaikka ne vaikuttaisivatkin heikentävästi eläkkeen määrään. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi eläkeiän nostot tai tulevien vuosien eläkekarttumien alentamiset. Vaikka tämänkaltaiset heikennykset eivät nauti perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa, ne voivat kuitenkin nauttia yleistä valtiosääntöoikeudellista luottamuksensuojaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi eläkeiän korotukset tulee tehdä porrastetusti siten, etteivät korotukset kohdistu taannehtivasti niihin ikäluokkiin, jotka olisivat pian saavuttamassa (vanhan) eläkeiän.⁴⁹⁸

Jos sosiaalitili katsottaisiin myös ansiosidonnaisen eläketurvan osaksi ja tilinhaltija kartuttaisi tiliään nykyisiin työeläkemaksuihin rinnastuvalla tilimaksulla, yllä luetellut omaisuudensuoja- ja luottamuksensuojaperiaatteet tulisivat todennäköisesti sovellettaviksi myös sosiaalitilin kertymään ja ylijäämään. Ennen tilinhaltijan eläköitymistä (tilanne 4 yllä) sosiaalitilin kertymään ei saisi puuttua, ellei tälle olisi hyväksyttävää syytä ja puuttuminen olisi kohtuullinen. Sosiaalitimallissa tällainen hyväksyttävä syy olisi luonnollisesti tilinhaltijan työttömyys tai opiskelu. Nämä syyt oikeuttaisivat työttömyys- tai opintoetuuksien maksut tililtä. Tilinhaltijan eläköitymisen jälkeen (tilanne 3 yllä) ylijäämään olisi mahdollista

498 Ks. esim. PeVL 9/1999 vp, s. 2. Ks. myös Tuori – Kotkas 2016, s. 280–286.

puuttua niin ikään vain hyväksyttävästä perusteesta, eikä puuttuminen saisi olla kohtuutonta. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että ylijäämästä maksettaviin eläkekorotuksiin jouduttaisiin tekemään leikkauksia julkisen talouden heikon tilan vuoksi. Mikäli ylijäämä maksettaisiin sen sijaan kertakorvauksena ja se olisi jo erääntynyt maksettavaksi (tilanne 1 yllä), erääntynyttä kertakorvausta voitaisiin leikata vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys olisi niin ikään kysymys sosiaalitalin alijäämästä tilinhaltijan jäädessä eläkkeelle. Joidenkin sosiaalitalimallien yhteydessä on nimittäin ehdotettu, että työllistymiskannustimien vahvistamiseksi tilin alijäämä, eli eläköitymishetken negatiivinen saldo, voitaisiin vähentää työeläkkeestä.⁴⁹⁹ Tämänkaltaisen työttömyysturvan ja eläketurvan kytkeminen tuskin olisi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, sillä se olisi ansaintaperiaatteen perusteleman omaisuudensuojan vastaista (luettelon tilanne 4 yllä). Sosiaalitalinhaltija olisi työeläkemaksuillaan kartuttanut työeläkettään, eivätkä eläkeikää edeltäneet työttömyysjaksot voisi olla hyväksyttävä peruste varsinaisesta työeläkkeestä tehtäville vähennyksille. Vähentäminen ei olisi hyväksyttävää myöskään siitä syystä, että se tarkoittaisi sosiaalisten riskien perusteetonta kumuloitumista – työttömyydestä ikään kuin ”lisärangaistaisiin” eläkkeelle siirtyviä. Työttömyyttä ei lähtökohtaisesti voida lukea yksinomaan yksilön omaksi syyksi, sillä jokaisella on oikeus valita elinkeinonsa (PL 18.1 §) ja asuinpaikkansa (PL 9.1 §). Nykyjärjestelmässä ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha kerryttää työeläkettä. Näin ei olisi sosiaalitalimallissa, mikäli sosiaalitalin alijäämä voitaisiin vähentää työeläkkeestä.

Sosiaalitalin ylijäämää olisi todennäköisesti pohdittava myös yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Voitaisiko perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta pitää hyväksyttävänä sitä, että henkilö, joka ei olisi pitkän työuransa aikana joutunut kertaakaan työttömäksi, saisi eläkkeelle siirtyessään korotettua eläkettä tai kertakorvauksen sillä perusteella, ettei hänelle ole tarvinnut maksaa työikäisenä työttömyysetuutta? Ja vastaavasti henkilö, joka olisi työikäisenä joutunut olemaan pitkiäkin aikoja työttömänä, jäisi ilman korotettua eläkettä tai kertakorvausta. Kuten sanottu, nykyisessä työeläkejärjestelmässä myös ansiosidonnaiset työttömyysjaksot kerryttävät työeläkettä. Näin voisi olla myös sosiaalitalimallissa, mutta toisaalta työttömyysjaksot vähentäisivät tilisaldoa eli mahdollista kertakorvausta tai korotettua eläkettä. Yhdenvertaisuuspohdinnan kannalta olennaista olisi myös se, kuinka suureksi korotettu eläke tai kertakorvaus voisi muodostua.

499 Ks. esim. Määttänen 2015.

Sosiaalitimalliin liittyisi myös muunkaltaisia, yhdenvertaisuuden ja syrjäntäkiellon kannalta merkityksellisiä perusoikeuskysymyksiä. Miten sosiaalitimallissa esimerkiksi otettaisiin huomioon ne henkilöryhmät, joilla ei ole lainkaan mahdollisuutta kerryttää tilisaldoa työ- ja toimintakyvyn rajoitteiden takia – kuten vammaiset henkilöt?

Lopuksi on vielä syytä tarkastella perusteluja sille, miksi valtion tulisi kattaa työttömyysetuuden kustannukset myös tilanteissa, joissa sosiaalitilin saldo on muuttunut negatiiviseksi esimerkiksi pitkään jatkuneen työttömyyden seurauksena – aivan kuten tarkastellussa sosiaalitimallissa on ehdotettu. Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaisen oikeus perustoimeentuloon työttömyyden sattuessa perustuu perustuslain 19.2 §:ään. Nykyjärjestelmässä tätä oikeutta toteutetaan työmarkkinatuella ja työttömän peruspäivärahalla. Negatiivisen tilisalidon tilanteita ei myöskään voisi rinnastaa viimesijaisen vähimmäisturvan tilanteisiin, koska työttömyyden aikaista perustoimeentuloa ei voi turvata pelkästään toimeentulotuella. Kuten luvussa 2.5 on selitetty, vallitsevan valtiosääntöoikeudellisen doktriinin mukaan perustuslain 19.2 §:n mukaisissa sosiaalisen riskin tilanteissa henkilön toimeentulo ei voi muodostua pykälän 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.

5 Yhteenveto

Kuten tämän raportin alussa olemme tuoneet esiin, sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden taustalla on neljä nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmakokonaisuutta: 1) sosiaaliturvan monimutkaisuus, 2) ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteet, 3) vähimmäisturvan, perusturvan ja asumisen välinen suhde, sekä 4) palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen haasteet⁵⁰⁰.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteeksi on asetettu ensinnäkin monimutkaiseksi havaitun **sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen**. Sitä voidaan pyrkiä toteuttamaan esimerkiksi eri perusturvaetuuksia yhdistämällä (esim. perustulo) taikka etuuksien käsitteitä, määräytymisperusteita ja menettelysääntöjä yhtenäistämällä (esim. yksi perusturvaetus). Valtiosääntöoikeudellisesti sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi ei lähtökohtaisesti ole estettä, sillä perustuslain 19 § ei edellytä juuri nykyisenkaltaisia etuusjärjestelmiä, vaan mahdollistaa niiden kehittämisen ja muuttamisen⁵⁰¹. Etuuksien yhdistämisestä puhuttaessa on kuitenkin otettava huomioon, että perustuslain 19.1 §:n mukainen vähimmäisturva on subjektiivinen oikeus, eikä sitä voi oikeutena yhdistää perustuslain 19.2 §:n mukaisen perusturvan kanssa – tämä on otettava huomioon toimeentuloturvajärjestelmää uudistettaessa. Sääntelyn ymmärrettävyydestä perustuslakivaliokunta on todennut, että yksilöiden tulee vaivatta kyetä ymmärtää jokapäiväistä elämää koskettavaa sääntelyä, kuten sosiaaliturvasääntelyä⁵⁰². Sääntelyn selkeyttäminen on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite, pikemminkin jopa edellytys.

Sosiaaliturvauudistuksen toiseksi tavoitteeksi on asetettu **työnteon kannustimien parantaminen** tekemällä ansiotulojen yhteensovittaminen sosiaaliturvaetuuksien kanssa selkeämmäksi byrokraatia-, informaatio- ja kannustinloukkoja purkamalla. Kyse on esimerkiksi siitä, että henkilön toimeentulo voi koostua samanaikaisesti sekä sosiaaliturvaetuuksista että ansiotuloista taikka siitä, että siirtymät ansiotulojen ja sosiaaliturvaetuuksien välillä olisivat nykyistä joustavampia. Erityisesti nämä tilanteet tulevat esiin tarkasteltaessa

500 Ks. uudistamisen ratkaisuvaihtoehtoista tarkemmin: Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki 2021.

501 HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10

502 Ks. PeVL 51/2016 vp, s. 5 (viitteinen).

epätyypillisiä työsuhteita tai yrittäjyyden muotoja, kuten 0-tuntisopimuksella työskenteleviä, alustataloutta taikka freelancereita. Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta sanottu sosiaaliturvauudistuksen tavoite on hyväksyttävä, koska lähtökohtana on, että jokaisella on oikeus hankkia itsenäisesti toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ja julkisella vallalla on velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön sekä edistää työllisyyttä (PL 18 §). Toimeentulon muotona sosiaaliturvaetuudet ovat ansiotuloihin nähden toissijaisia⁵⁰³.

Kolmanneksi sosiaaliturvauudistuksella tavoitellaan muun muassa **toimeentulotuen pitkäaikaistarpeen vähentämistä** sekä **yleisen asumistukijärjestelmän kehittämistä**. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja monesti sen jälkeenkin perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisissa elämäntilanteissa (esim. työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys) yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua saman pykälän 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta⁵⁰⁴. Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että perusturvaetuuksia heikennettäessä (esim. indeksijäädtykset), niiden varassa eläviä henkilöitä siirtyy enenevästi tai pidempiaikaisesti viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen piiriin⁵⁰⁵. Näin ollen sosiaaliturvauudistuksen tavoite vähentää toimeentulotuen pitkäaikaistarvetta on hyväksyttävä. Asumistukijärjestelmän uudistamisessa perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä tärkeänä, että eläkkeensaajien asumistuen mukaisesti myös yleistä asumistukea kehitettäisiin yksilöllisempään suuntaan. Tämä olisi perustuslakivaliokunnan mukaan linjassa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa.⁵⁰⁶

Neljänneksi sosiaaliturvauudistuksella tavoitellaan nykytilanteeseen nähden tehokkaampaa **palvelujen ja toimeentuloturvaetuuksien yhteensovittamista**, mikä voisi paremmin tukea perusturvan varassa elävien henkilöiden elämäntilanteiden muutosta. Tämä seikka kytkeytyy sosiaaliturvajärjestelmän syyperusteisuuteen, sillä tunnistamalla etuustarpeen taustalla oleva sosiaalinen riski voidaan tarjota kyseiseen elämäntilanteeseen sopivia palveluita (esim. sote-palvelut, TE-palvelut tai kuntoutuspalvelut). Kyse voisi myös olla siitä, että toimeentuloturvaetuuden saamisen ehdoksi asetetaan velvollisuus osallistua elämäntilanteen muutosta tukeviin ja mahdollistaviin sosiaalipalveluihin.

Vaikka perustuslain 19 § mahdollistaa sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen, uusienkin mahdollisten järjestämistapojen yhtenä määrävänä periaatteena säilyy kuitenkin **riski-perusteisuus**. Tämä johtuu siitä, että perustuslain 19.2 § sekä sosiaaliturvaa koskevat sosiaaliset ihmisoikeudet perustuvat riskiperusteiselle ajattelulle. Toisin sanoen perustuloakin,

503 HE 309/1993 vp, s. 70.

504 PeVM 25/1994 vp, s. 10; esim. PeVL 40/2018 vp, s. 4.

505 PeVL 47/2017 vp, s. 4; PeVL 40/2018 vp, s. 4.

506 PeVL 17/2014 vp, s. 3.

joka ei olisi syyperusteinen etuus, kuitenkin tulee arvioida perustuslain 19.2 §:n ja ihmisoikeussopimusten riskiperusteisuuden näkökulmasta. Siltä osin kuin perustulojärjestelmä ei kattaisi jotakin perusoikeussäännöksessä tai ihmisoikeussopimuksessa lueteltua riskiä, toimentuloturvajärjestelmään tulisi joka tapauksessa sisältyä erillinen etuus, joka tarjoaisi turvaa kyseisen riskin realisoituessa (esim. eläkkeet). Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on, että toimeentuloturvajärjestelmä kattaa kaikki perustuslain 19 §:n 2 momentin sosiaaliset riskit ja elämäntilanteet, eikä sääntelyn ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä. Lisäksi sosiaaliturvauudistuksessa on keskeistä, että lainsäädännöllisillä muutoksilla ei olennaisesti puututa perustuslain 19.2 §:n suojaamaan perustoimeentuloturvaan, sen riittävyteen ja kattavuuteen.⁵⁰⁷

Sosiaaliturvauudistuksen **taloudelliseen kestävyteen** kytkeytyy myöskin valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sosiaaliturvaa tulee kehittää yhteiskunnallisten olosuhteiden mukaisesti ja mitoittaa siten, että se kyetään takaamaan pitkälläkin aikavälillä⁵⁰⁸. Perustuslakivaliokunnan mukaan sellaisten perustoimeentuloturvaetuuksien, jotka ovat välittömästi julkisen vallan rahoittamia, tason mitoituksessa on johdonmukaista ottaa huomioon kulloisenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Heikennyksiä etuusjärjestelmiin on mahdollista tehdä vain perusoikeusjärjestelmän asettamissa raameissa. Taloudelliset syyt (esim. taloudellinen taantuma) voivat jossain määrin perustella leikkauksia etuuksiin, mutta tällöinkään leikkauksia ei tulisi kohdistaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin (esim. pienituloisimmat). Lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei eri säästölakiesitysten kumulatiivinen vaikutus muodostu kohtuuttomaksi joillekin ryhmille. Lähtökohtaisesti mahdollisten leikkausten tulisi olla vain väliaikaisia.⁵⁰⁹

Myös uudistuksen **käytännön toteuttamiseen** liittyy muutamia valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä seikkoja. Ensinnäkin perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että uudistuksista on laadittava kattavat vaikutusarviot eri väestöryhmiin nähden ja että vaikutusarvioinneissa on otettava huomioon erityisesti ne, joihin uudistus vaikuttaa negatiivisesti eniten, vaikka heitä ei olisi lukumääräisesti paljon⁵¹⁰. Lisäksi uudistus tulee mahdollisuuksien mukaan vaiheistaa tai muutosten voimaantuloa porrastaa siten, että vältytään liian suurilta kertamuutoksilta joillekin väestöryhmille⁵¹¹. Uudistuksen vaikutuksia tulee lisäksi seurata⁵¹².

507 HE 309/1993 vp, s. 70–71.

508 HE 309/1993 vp, s. 71; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

509 Ks. esim. PeVL 47/2017 vp, s. 2–4 ja PeVL 40/2018 vp, s. 2–4.

510 PeVL 51/2017 vp, s. 4.

511 PeVL 17/2014 vp, s. 3; PeVL 59/2016 vp, s. 3; PeVL 51/2017 vp, s. 3.

512 Ks. esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3.

Kuten olemme kuvanneet, sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet muodostavat eräänlaiset yleiset reunaehdot sosiaaliturvauudistuksen toteuttamiselle. Näiden reunaehtojen sisällä voidaan toteuttaa hyvin erilaisia ja eriasteisia uudistuksia, jolloin sosiaaliturvaa koskevat valinnat ovat pikemminkin tarkoituksenmukaisuuteen tai taloudellisiin syihin perustuvia poliittisideologisia arvovalintoja kuin ensisijaisesti oikeudellisia kysymyksiä. Yhteenvetona voidaan todeta, että perustuslaki ei estä sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista, kunhan perusoikeudet ja muut perustuslaista sekä kansainvälisistä ihmisoikeuksista juontuvat vaatimukset otetaan uudistuksessa asianmukaisella tavalla huomioon. Toivomme, että käsillä oleva raportti tukee uudistustyöhön osallistuvia toimijoita relevanttien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten tunnistamisessa ja ratkaisemisessa.

LÄHTEET

Kirjallisuus, artikkelit, raportit ja muut

- Arajärvi, Pentti: "Toimeentulo ja perustulo". *Talous & yhteiskunta* 1/1998, s. 65–76.
- Arajärvi, Pentti: *Toimeentuloturvan oikeellisuus*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Kansaneläkelaitos, Helsinki 2002.
- Boyle, Katie: *Economic and Social Rights Law: Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*. Routledge, New York and London 2020.
- Department for Work and Pensions: *Universal Credit: welfare that works*. London 2010. Saatavissa: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48897/universal-credit-full-document.pdf (vierailtu 8.2.2023).
- Dwyer, Peter – Wright, Sharon: "Universal Credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship", *Journal of Poverty and Social Justice* (22) 1/2014, s. 27–35.
- Eichenhofer, Eberhard: *Sozialrecht* (12. Auflage). Mohr Siebeck, Tübingen 2021.
- Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0> (vierailtu 8.2.2023).
- Halmetoja, Antti – Saikkonen, Paula – Simanainen, Miska: "Sosiaaliturva ja vastikkeellisuus. Tapaustutkimus Suomen perustulokokeilusta", *Yhteiskuntapolitiikka* (87) 5–6/2022, s. 463–474.
- Hannikainen-Ingman, Katri – Kuivalainen, Susan – Sallila, Seppo: "Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi" teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9/2013, s. 81–112.
- Hansen, Finn Kenneth – Larsen, Per K.: *Kontanthjælp: Minimumindkomster og fattigdomsgrænser i Danmark og EU*. European Minimum Income Network 2013.
- Heeger-Hertter, Susanne: "Social assistance benefits in the Netherlands", *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej / Studies on Labour Law and Social Policy* (26) 1/2019, s. 75–93.
- Helenelund, Jan-Erik: *Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv*. Acta Wasaensia, Vaasa 2011.
- Helenelund, Jan-Erik: "Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen" teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.) *Muuttuva sosiaalioikeus*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2013, s. 331–362.
- Hiilala, Heikki: *Participation Income: An Alternative to Basic Income for Poverty Reduction in the Digital Age*. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, MA 2022.
- Hyttinen, Sanna: "Kauan odotettu valitusmahdollisuus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen". *Oikeus* 2/2009 (39), s. 207–217.
- Iivonen, Saija – Tervola, Jussi – Ollonqvist, Joonas: *Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista: Suomi, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Viro*. THL työpaperi 41/2022. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2022.
- Joint Committee on Human Rights: *Legislative Scrutiny: Welfare Reform Bill, Twenty-first Report of Session 2010–12*, HL Paper 233, HC 1704, 12.12.2011. Saatavissa: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtrights/233/233.pdf> (vierailtu 8.2.2023).
- Kangas, Olli – Jauhiainen, Signe – Simanainen, Miska – Ylikännö, Minna (toim.): *Suomen perustulokokeilun arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:15. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2020. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9890-2> (vierailtu 8.2.2023).
- Kessler, Francis: *Droit de la protection sociale* (7e édition). Dalloz, Paris 2020.
- Ketscher, Kirsten: *Socialret: principper, rettigheder, værdier* (3. udgave). Karnov Group, København 2014.
- Korpela, Tuija: "Etuuksien ja palkka- ja yrittäjätulojen yhdistämisen monimutkaisuus on haaste nykyisessä sosiaaliturvassa". Kelan tutkimusblogi 16.12.2020. Saatavissa: <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5743> (vierailtu 8.2.2023).
- Kotkas, Toomas: "Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä" teoksessa Hänninen Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.) *Muuttuva sosiaalioikeus*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2013, s. 217–237.
- Lainkirjoittajan opas: Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus perustellaan, luku 3.4. Finlex, Edita Publishing Oy, 2022. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/3-perustuslaki-lainvalmistelussa/3-4/> (vierailtu 8.2.2023).
- Lainkirjoittajan opas: Hallinnollisen sanktion määrittely, luku 12.10.2. Finlex, Edita Publishing Oy, 2022. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-10/#jakso-12-10-2-hallinnollisen-sanktion-maarittely> (vierailtu 8.2.2023).
- Lind, Anna-Sara: *Sociala rättigheter i förändring. En konstitutionellrättslig studie*. Uppsala universitet, Uppsala 2009.

- Mattila, Yrjö: "Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean antamat huomautukset Suomelle" teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura – Tuovinen, Anna-Kaisa (toim.) *Sosiaaliturvan rajoilla – Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta*. Kela, Helsinki 2017, s. 74–92.
- Mikkola, Matti: *Social Human Rights of Europe*. Karelactio, Helsinki 2010.
- Millar, Jane – Bennet, Fran: "Universal Credit: Assumptions, Contradictions and Virtual Reality", *Social Policy & Society* (16) 2/2017, s. 169–182.
- Morwan, Patrick: *Droit de la protection sociale* (10e édition). LexisNexis, Paris 2021.
- Muckel, Stefan – Ogorek, Markus – Rixen, Stephan: *Sozialrecht* (5. Auflage). C. H. Beck, München 2019.
- Määttänen, Niku: *Tilimallissa on ideaa*. ETLA Muistio No 32 (21.4.2015). Saatavissa: <http://pub.eta.fi/ETLA-Muistio-Brief-32.pdf> (vierailtu 8.2.2023)
- Negatiivinen tulovero ja työtulotuki. Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:49. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2022. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-196-6> (vierailtu 8.2.2023).
- Nickless, Jason: *European Code of Social Security. Short Guide*. Council of Europe Publishing 2002. Saatavissa: https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/socialsecurity/shortguide_en.pdf (vierailtu 8.2.2023).
- Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Saikkonen, Paula: "Toimeentulotuen siirto Kelaan – kohti muodollista yhdenvertaisuutta?" *Oikeus* 3/2020 (4), s. 262–284.
- Paju, Jaan: *Sociala rättigheter åt alla och envar? En studie avseende tredjelandsmedborgares sociala rättigheter i Sverige*. eddy.se, Visby 2020.
- Pech, Laurent: "France: Rethinking 'Droit-Créances'" teoksessa Langford, Malcolm (toim.) *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 267–275.
- Pennings, Frans: "Constitutional and conventional protection of social security in the Netherlands" teoksessa Wujczyk, Marcin (toim.) *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the moral and legal space for social justice*. ILO Global Study, Volume 1: Europe. International Labour Organization, Geneva 2016, s. 172–179.
- Pennings, Frans: "The Legal Status of Recipients of Public Assistance" teoksessa Kotkas, Toomas – Leijten, Ingrid – Pennings, Frans (toim.) *Specifying and Securing a Social Minimum in the Battle Against Poverty*. Hart Publishing, Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney 2019, s. 165–180.
- Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018. Oikeusministeriö, Helsinki 2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-731-1> (vierailtu 8.2.2023).
- Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 3/2013 (42), s. 261–283.
- Rautiainen, Pauli: Voidaanko perusturva uudistaa uudistamatta sen taustalla olevaa perusoikeussääntelyä? Perustuslakiblogi 30.10.2019. Saatavissa: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2019/10/30/pauli-rautiainen-voidaanko-perusturva-uudistaa-uudistamatta-sen-taustalla-olevaa-perusoikeussaan-telya/> (vierailtu 8.2.2023).
- Regeringens proposition 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen. Saatavissa: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/1997/03/prop.-199697124/> (vierailtu 8.2.2023).
- Sakslin, Maija: "Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki" teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) *Perusoikeudet Suomessa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999, s. 221–254.
- Saul, Ben – Kinley, David – Mowbray Jacqueline: *The international covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, and materials*. Oxford University Press 2014.
- Schaumberg, Torsten: *Sozialrecht*. Einführung (3. Auflage). Nomos, Baden-Baden 2020.
- Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. 2021. Saatavissa: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker/2021-5-7389.pdf> (vierailtu 8.2.2023).
- Sosiaali- ja terveystieteiden ja ulkoministeriön tiedote 11.2.2015. Saatavissa: <https://stm.fi/-/sosiaalisten-oikeuksien-komitealta-paatos-suomen-vahimmaisturvan-tasosta> (vierailtu: 8.2.2023).
- Sosiaali- ja terveystieteiden ja ulkoministeriön tiedote 10.5.2017. Saatavissa: <https://stm.fi/-/sosiaalisten-oikeuksien-komitealta-ratkaisu-suomen-sosiaaliturvan-vahimmaisturvan-tasosta> (vierailtu 8.2.2023).
- Sosiaaliturvakomitean julkaisut
- Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. Sosiaali- ja terveystieteiden ja ulkoministeriö, Helsinki 2022. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8436-3> (vierailtu 8.2.2023).
 - Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2. Sosiaali- ja terveystieteiden ja ulkoministeriö, Helsinki 2022. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8440-0> (vierailtu 8.2.2023).
 - Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. Sosiaali- ja terveystieteiden ja ulkoministeriö, Helsinki 2022. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8444-8> (vierailtu 8.2.2023).

- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2022. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8448-6> (vierailtu 8.2.2023).
 - Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoista järjestämistavoista. Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2023:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2023. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5455-7> (vierailtu 8.2.2023).
- Tervola, Jussi – Ilmakunnas, Ilari – Moisio, Pasi: "Why is the adequacy of Finnish basic social security under special scrutiny by the Council of Europe? A critical review", *Finnish Journal of Social Research* (12) 2019, s. 67–70.
- Tervola, Jussi – Nykänen, Eeva: "Sosiaaliturvan riittävyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti", *Yhteiskuntapolitiikka* (87) 2022:2, s. 223–225.
- Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä. Työryhmän loppumietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2021. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5598-1> (vierailtu 8.2.2023).
- Tuori, Kaarlo: "Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §)" teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet. 2.*, uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2011, s. 711–752.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: *Sosiaalioikeus. 5.*, uudistettu painos. Talentum Pro, Helsinki 2016.
- Vaalavuo, Maria: "Toimeentuloasiakkaiden terveyspalveluiden käyttö pääkaupunkiseudulla", *Janus* (24) 3/2016, s. 230–250.
- Van Aerschot, Paul: *Activation Policies and the Protection of Individual Rights: A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden*. Ashgate, Farnham – Burlington 2011.
- Veilahti, Antti (2020): "Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa – Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?" teoksessa: Korpela, Tuija – Heinonen, Hanna-Mari – Laatu, Markku – Raittila, Simo – Ylikännö, Minna (toim.): *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*. Kela, Helsinki 2020, s. 360–387.
- Vonk, Gijsbert – Olivier, Marius: "The fundamental right of social assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa)", *European Journal of Social Security* (21) 3/2019, s. 219–240.

Hallituksen esitykset

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 66/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.
- HE 67/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 184/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 229/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.
- HE 3/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 25/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta.
- HE 138/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 284/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

- HE 123/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- HE 124/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- HE 160/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- HE 189/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 129/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatustalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 127/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 156/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 12/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 119/1995 vp) eduskunnalle kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 15/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 124/1995 vp) eduskunnalle sairauspäivärahajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 17/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 172/1995 vp) eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 16/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 72/1996 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- PeVL 17/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 75/1996 vp) eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 34/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 88/1996 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
- PeVL 17/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 81/1997 vp) eduskunnalle laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratulojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 25/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 152/1997 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 217/1997 vp) eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.
- PeVL 32/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 178/1997 vp) eduskunnalle työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 66/1998 vp) eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.
- PeVL 9/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 93/1999 vp) eduskunnalle eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön.
- PeVL 32/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 159/2000 vp) eduskunnalle työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 44/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 184/2000 vp) eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 18/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 25/2001 vp) eduskunnalle maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 39/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 114/2001 vp) eduskunnalle työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta.
- PeVL 43/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 161/2001 vp) eduskunnalle työvoimapoliittian uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 4/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 229/2001 vp) eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

- PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 115/2002 vp) eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 60/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 242/2002 vp) eduskunnalle eläkelainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 22/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 76/2004 vp) eduskunnalle asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 50/2004 vp) eduskunnalle sairausvakuutuslaiksi & Hallituksen esitys (HE 164/2004 vp) eduskunnalle sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.
- PeVL 8/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 280/2004 vp) eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 13/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 3/2005 vp) eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.
- PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 45/2005 vp) eduskunnalle työntekijän eläkelain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 50/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 164/2005 vp) eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 1/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 200/2005 vp) eduskunnalle laiksi terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 38/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 112/2006 vp) eduskunnalle vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 48/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 90/2006 vp) eduskunnalle kansaneläkelain, laiksi vammaisuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 3/2008 vp) eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 27/2009 vp. Hallituksen esitys (HE 178/2009 vp) eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 26/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 25/2010 vp) eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta.
- PeVL 34/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 138/2010 vp) eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 59/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 266/2010 vp) eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 2/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 111/2011 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 35/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 134/2012 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 25/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 90/2013 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 31/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 92/2013 vp) eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilö tietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 17/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 52/2014 vp) eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 19/2014 vp) eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 47/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 170/2014 vp) eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.
- PeVL 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 40/2015 vp) eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.
- PeVL 11/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 70/2015 vp) eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 19/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko (VNS 3/2016 vp) julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020.
- PeVL 51/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 215/2016 vp) eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 53/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 135/2016 vp) eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

- PeVL 54/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 210/2016 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 55/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 169/2016 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- PeVL 58/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 229/2016 vp) eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta.
- PeVL 59/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 231/2016 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 45/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 124/2017 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 47/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 51/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 161/2017 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 39/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 188/2018 vp) eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVL 44/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 167/2021 vp) eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 32/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 62/2022 vp) eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan muiden valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

- SiVL 3/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (perusoikeusuudistus).
- StVL 5/1994 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (perusoikeusuudistus).
- StVM 43/2002 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys (HE 115/2002 vp) eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- StVM 17/2004 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys (HE 76/2004 vp) asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- VaVL 2/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (perusoikeusuudistus).
- YmVL 2/1994 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (perusoikeusuudistus).
- YmVM 7/2014 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys (HE 52/2014 vp) eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamies

- EOAK/1843/2020, 7.4.2021 (Toimeentulotuen perusosan jatkuva alentaminen). Saatavissa: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1843/2020> (vierailtu 8.2.2023).
- EOAK/4354/2020, 16.12.2021 (Vailla oleskeluoikeutta olevien henkilöiden majoituksen järjestäminen). Saatavissa: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4354/2020> (vierailtu 8.2.2023).

Korkein hallinto-oikeus

- Dnro: 1319/3/00, annettu: 04.06.2001, taltio: 1344.
- KHO:2001:35, annettu: 20.06.2001, taltio: 1481.
- Dnro 2213/3/00, annettu: 20.06.2001, taltio: 1472.
- KHO:2006:71, annettu 4.10.2006, taltio: 2547.
- KHO:2016:65, ECLI:FI:KHO:2016:65, annettu 11.5.2016, taltio: 1998.
- KHO 29.1.2018/315, ECLI:FI:KHO:2018:T315, annettu 29.1.2018, taltio: 315.
- KHO:2019:62, ECLI:FI:KHO:2019:62, annettu 9.5.2019, taltio: 2017.

Vakuutus oikeus

VakO 24.8.2000/4286:99.

Muiden valtioiden oikeustapaukset

Alankomaat

CRvB 29.4.2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956.

CRvB 8.2.2012, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093.

CRvB 23.6.2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

HR 21.9.2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

Ruotsi

HFD 2011:49 (mål no 3546-10).

HFD 2020 ref. 46 (mål no 3850-19).

RÅ 2009:103 (mål no 6165-06).

Saksa

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 22, 180.

BverfG Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16.

Tanska

Højesteret (UfR 2006.770 H).

Højesteret (UfR 2012.1761 H).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Gaygusuz v. Itävalta, no. 17371/90, 16.9.1996.

Hunde v. Alankomaat, no. 17931/16, 5.7.2016.

Larioshina v. Venäjä (dec.), no. 56869/00, 23.4.2002.

Schuitemaker v. Alankomaat (dec.), no. 15906/08, 4.5.2010.

Stummer v. Itävalta [GC], no. 37452/02, 7.7.2011.

Euroopan neuvosto

Denmark and the European Social Charter. Saatavissa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680644933> (vierailtu 8.2.2023).

France and the European Social Charter. Saatavissa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492889&format=pdf> (vierailtu 8.2.2023).

Germany and the European Social Charter. Saatavissa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168064496a> (vierailtu 8.2.2023).

The Netherlands and the European Social Charter. Saatavissa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492967> (vierailtu 8.2.2023).

Sweden and the European Social Charter. Saatavissa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804928a3> (vierailtu 8.2.2023).

The United Kingdom and the European Social Charter. Saatavissa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680644aa9> (vierailtu 8.2.2023).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ECSR)

ECSR, Conclusions XXII-2 (2021) Denmark. Saatavissa: <https://rm.coe.int/conclusions-xxii-2-2021-denmark-en/1680a5da2b> (vierailtu 8.2.2023).

ECSR, Conclusions 2017 Finland. Saatavissa: <https://um.fi/documents/35732/0/12.%20uudistettu%20raportti%20lokakuu%202016%20p%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4.pdf/333396f8-8b5b-2f8f-e1ac-aa572135925d?t=1534507677420> (vierailtu 8.2.2023).

ECSR, Conclusions 2019 Finland. Saatavissa: <https://rm.coe.int/rapport-fin-en/16809cfbae> (vierailtu 8.2.2023).

ECSR, Conclusions 2017 - France - Article 13-1, XXI-2/def/FRA/13/1/EN, 8.12.2017. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/FRA/13/1/EN> (vierailtu 8.2.2023).

ECSR, Conclusions XXI-2 - Germany - Article 13-1, XXI-2/def/DEU/13/1/EN, 8.12.2017. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-2/def/DEU/13/1/EN> (vierailtu 8.2.2023).

ECSR, Conclusions 2021 The Netherlands. Saatavissa: <https://rm.coe.int/conclusions-2021-the-netherlands-en/1680a5da1e> (vierailtu 8.2.2023).

- ECSR, Conclusions 2021 Sweden. Saatavissa: <https://rm.coe.int/conclusions-2021-sweden-en/1680a5da1c> (vierailtu 8.2.2023).
- ECSR, Conclusions XXII-2 (2021) United Kingdom. Saatavissa: <https://rm.coe.int/conclusions-xxii-2-2021-unity-ed-kingdom-en/1680a5da33> (vierailtu 8.2.2023).
- ECSR Digest 2022. Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2022. Saatavissa: <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> (vierailtu 8.2.2023).
- ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits, 9.9.2014. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-88-2012-dmerits-en> (vierailtu 8.2.2023).
- ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-108-2014-dadmissandmerits-en> (vierailtu 8.2.2023).
- ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, decision on the merits, 14.9.2022. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-172-2018-dmerits-en> (vierailtu 23.2.2023).
- ECSR, Follow-up to decisions on the merits of collective complaints, Findings 2018. Saatavissa: <https://rm.coe.int/findings-2018-on-collective-complaints/168091f0c7> (vierailtu 8.2.2023).
- Resolution CM/ResChS(2015)8, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, Appendix to Resolution CM/ResChS(2015)8. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=reschs-2015-8-en> (vierailtu 8.2.2023).
- Resolution CM/ResChS(2017)8, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, Appendix to Resolution CM/ResChS(2017)8. Saatavissa: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=reschs-2017-8-en> (vierailtu 8.2.2023).

Yhdistyneet kansakunnat ja TSS-komitea (CESCR)

- CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Denmark, 12.11.2019, E/C.12/DNK/CO/6.
- CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, 17.12.2014, E/C.12/FIN/CO/6.
- CESCR, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7.
- CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27.11.2018, E/C.12/DEU/CO/6.
- CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, 6.7.2017, E/C.12/NLD/CO/6.
- CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 14.7.2016, E/C.12/GBR/CO/6.
- CESCR, Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, 9.12.2010, E/C.12/NL/CO/4-5.
- CESCR, General comment No. 3, The nature of States parties' obligations (Art. 2, par. 1), 14.12.1990.
- CESCR, General comment No. 4, The right to adequate housing (art. 11(1)), E/1992/23.
- CESCR, General comment No. 12, The right to adequate food (art. 11), 12.5.1999, E/C.12/1999/5.
- CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, 9.3.2018, CRPD/C/GC/6.
- United Nations Human Rights: status of ratification. Saatavissa: <https://indicators.ohchr.org/> (vierailtu 8.2.2023).

Internet-lähteet

- Aide-sociale.fr. Saatavissa: <https://www.aide-sociale.fr/forfait-logement-caf/#rsa> (vierailtu 8.2.2023).
- Beskæftigelsesministeriet: Kontanthjælp. Saatavissa: <https://bm.dk/satser/satser-for-2022/kontanthjaelp/> (vierailtu 8.2.2023).
- borger.dk/ Kontanthjælp: hvis du er 30 år eller derover. Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-30-eller-derover> (vierailtu 8.2.2023).
- borger.dk/Kontanthjælp: er du under 30 år og har du en uddannelse? Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-under-30-med-uddannelse> (vierailtu 8.2.2023).
- borger.dk/Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse. Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/selvforsoergelses-og-hjemrejseydelse-eller-overgangsydelse> (vierailtu 8.2.2023).
- borger.dk/Økonomisk tilskud fra kommunen. Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Oekonomisk-tilskud-fra-kommunen> (vierailtu 8.2.2023).
- borger.dk/Uddannelseshjælp - er du under 30 år og har du ikke en uddannelse? Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-under-30-uden-uddannelse> (vierailtu 8.2.2023).

- borger.dk/225-timersreglen for ugifte, der modtager uddannelseshjælp eller kontant-hjælp. Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/225-timersreglen-ugifte> (vierailtu 8.2.2023).
- borger.dk/225-timersreglen for ægtepar. Saatavissa: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/225-timersreglen-aegtepar> (vierailtu 8.2.2023).
- BverfG Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, englanninkielinen lehdistötiedote. Saatavissa: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2019/bvg19-074.html> (vierailtu 8.2.2023).
- Citizen advice/Challenging a Universal Credit decision - mandatory reconsideration. Saatavissa: <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/universal-credit/problems-with-your-payment/challenging-a-universal-credit-decision-mandatory-consideration/> (vierailtu 8.2.2023).
- European Committee of Social Rights. Saatavissa: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights> (vierailtu 8.2.2023).
- Familienportal.de. Saatavissa: <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/bildung-und-teilhabe> (vierailtu 8.2.2023).
- gov.uk/benefit cap. Saatavissa: <https://www.gov.uk/benefit-cap/benefit-cap-amounts> (vierailtu 8.2.2023).
- gov.uk/Guidance Universal Credit and you. Saatavissa: <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-you/draft-uc-and-you> (vierailtu 8.2.2023).
- gov.uk/How your earnings affect your payments. Saatavissa: <https://www.gov.uk/universal-credit/how-your-earnings-affect-your-payments> (vierailtu 8.2.2023).
- gov.uk/Housing benefit. Saatavissa: <https://www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get> (vierailtu 8.2.2023).
- gov.uk/universal credit/what you'll get. Saatavissa: <https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get> (vierailtu 8.2.2023).
- The Joint Committee on Human Rights. Saatavissa: <https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/> (vierailtu 8.2.2023).
- legislation.gov.uk. Saatavissa: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/crossheading/introduction> (vierailtu 8.2.2023).
- mes-allocs.fi/Prime d'activité 2023: quelles sont les conditions? Saatavissa: <https://www.mes-allocs.fr/guides/prime-d-activite/prime-d-activite-conditions/> (vierailtu 8.2.2023).
- mes-allocs.fi/Quel est le barème de la prime d'activité 2023? Saatavissa: <https://www.mes-allocs.fr/guides/prime-d-activite/quels-sont-les-baremes-pour-la-prime-d-activite/> (vierailtu 8.2.2023).
- mes-allocs.fr/quel est le montant du RSA en 2023? Saatavissa: <https://www.mes-allocs.fr/guides/rsa/montant-rsa/quel-est-montant-rsa-2022/> (vierailtu 8.2.2023).
- mes-allocs.fr/ Simulation prime d'activité 2023. Saatavissa: <https://www.mes-allocs.fr/guides/prime-d-activite/prime-d-activite-2022/> (vierailtu 8.2.2023).
- mes-allocs.fr/suspension RSA. Saatavissa: <https://www.mes-allocs.fr/guides/rsa/suspension-rsa/> (vierailtu 8.2.2023).
- missoc.org/comparative tables. Saatavissa: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/> (vierailtu 8.2.2023).
- Riksnormen för försörjningsstöd 2023. Saatavissa: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/riksnormen-for-forsorjningsstod-2023.pdf> (vierailtu 8.2.2023).
- Service-Public.fr. Saatavissa: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775> (vierailtu 8.2.2023).
- Service-Public.fr/Smic (salaire minimum de croissance). Saatavissa: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300> (vierailtu 8.2.2023).
- Socialtjänstlagen 2001:453. Saatavissa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453 (vierailtu 8.2.2023).
- Sozialpolitik-aktuell.de. Saatavissa: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/tabll16.pdf (vierailtu 8.2.2023).
- uc-advice.co.uk/conditionality regime. Saatavissa: <https://www.uc-advice.co.uk/further-universal-credit-information/conditionality-regime> (vierailtu 8.2.2023).
- Uitkeringsbedragen per 1 juli 2022. Saatavissa: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0e296e1dbbdc-39f2d154cb2a58e0fe342a86bc63/pdf> (vierailtu 8.2.2023).
- understandinguniversalcredit.gov.uk. Saatavissa: <https://www.understandinguniversalcredit.gov.uk/new-to-universal-credit/how-much-youll-get/> (vierailtu 8.2.2023).
- Universal Credit (UC): capital/savings. Saatavissa: <https://www.turn2us.org.uk/Benefit-guides/Universal-Credit-income-and-capital/Capital-Savings> (vierailtu 8.2.2023).
- Universal Credit (UC) - What activities will I have to do when claiming Universal Credit? Saatavissa: <https://www.turn2us.org.uk/Benefit-guides/Universal-Credit/Claimant-Commitment-Conditionality#Child> (vierailtu 8.2.2023).

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-448-4

ISSN PDF 2342-6799