

Laura Virtanen

KÖYHYYSANSA:
Toimeentulotukiasiakkaiden heikko omaisuudensuoja
ja sen seurauksia

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Toukokuu 2023

Ohjaaja: Sanna Raudaskoski

TIIVISTELMÄ

Laura Virtanen: Köyhyysansa: Toimeentulotukiasiakkaiden heikko omaisuudensuoja ja sen seurauksia
Kandidaatintutkielma
Yhteiskuntatutkimuksen tutkinto-ohjelma
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto
Toukokuu 2023

Tässä yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen alueelle paikantuvassa tutkielmassa kysytään, mitä seurauksia on sillä, että toimeentulotukiasiakkaiden omaisuudensuoja on heikko. Ihmis- ja perusoikeuksiin kuuluva omaisuudensuoja on paitsi itsenäinen oikeus, myös edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle. Toimeentulotuki on suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen etuus, jota kuitenkin saa joka kymmenes kotitalous, usein perusturvaetuuksien riittämättömyyden vuoksi. Suomalainen tulkintatapa toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtaa tiukkaan tarveharkintaan, jonka vuoksi varallisuus estää tuen saannin. Näin ollen omaisuudensuoja toimeentulotukiasiakkailta on heikko, myös kansainvälisesti vertailtuna, sillä useissa muissa Euroopan maissa vastaaviin tukiin kuuluu esimerkiksi erilaisia omaisuuden suojaosia.

Aiempi suomalaistutkimus on osoittanut, että toimeentulotukiasiakkaille kasautuu muuta väestöä enemmän sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Toimeentulotuen on myös todettu olevan pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteiden vastainen. Sosiaalietuuksien varallisuusrajoja koskevissa yhdysvaltalaisutkimuksissa on todettu tiukkojen rajojen johtavan asiakkaiden vähäisempään säästäväisyyteen, asiakkaiden haavoittuvaisuuteen ja taloudellisen turvallisuuden heikkenemiseen sekä tuen tarpeen toistuvuuden lisääntymiseen. Rajoista luopuminen on tuonut osavaltioille säästöjä byrokraatiakulujen pienentyessä, eikä rajoista luopuminen ole johtanut asiakasmäärien merkittävään kasvuun.

Tutkielman aineistona on kesällä 2022 Ylen verkkosivuilla julkaistut neljä toimeentulotukea käsittelevää artikkelia kommentointialueineen, joissa kommentteja on yli 1800. Aineisto on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin menetelmin. Tulosten mukaan heikko omaisuudensuoja tuottaa riskejä asiakkaiden arjen sujuvuudelle, materiaaliseen ja henkiseen hyvinvointiin, työllisyydelle, oikeusturvalle ja luottamukselle yhteiskuntaa kohtaan. Näin ollen se voi heikentää asiakkaiden yhteiskunnallista osallisuutta ja pahentaa syrjäytymisen kierrettä. Yhteiskunnallisia vaikutuksia ovat varallisuuseroja kasvattavat ja köyhyyttä ylläpitävät mekanismit, verovarojen epätarkoituksenmukainen käyttö sekä ylisukupolvisen köyhyyden edistäminen.

Tulokset ovat hyvin linjassa sen kanssa, mitä on aiemmin tiedetty toimeentulotuen asiakkaiden heikosta asemasta ja sosiaaliturvan varallisuusrajojen aiheuttamista ongelmista. Ottamalla analyysiin omistusoikeudellinen näkökulma tuli esiin se seikka, että iso osa toimeentulotuen ongelmista voi kytkeytyä heikkoon omaisuudensuojaan. Lisäksi heikko omaisuudensuoja on johtanut käytäntöihin, joissa rikotaan myös muita ihmis- ja perusoikeuksia sekä hyvän hallinnon, sosiaalihuollon ja toimeentuloturvan oikeusperiaatteita. Ilmiö korostaa sen tärkeyttä, että lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen tulisi olla harmoniassa ihmis- ja perusoikeuksien kanssa. Johtopäätös on, että toimeentulotukiasiakkaiden omaisuudensuojaa parantamalla on mahdollista helpottaa sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia laajasti ja kauaskantoisesti.

Avainsanat: toimeentulotuki, omaisuudensuoja, varallisuus, ihmisoikeudet, sosiaaliturva, yhteiskunnallinen oikeustutkimus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Keskeiset käsitteet ja ilmiön kuvaus	3
2.1	Suomen sosiaaliturvamalli, perustuslaki ja toimeentulotuki	3
2.2	Perus- ja ihmisoikeudet, omaisuuden suoja	4
2.3	Hyvä hallinto, sosiaalihuollon ja toimeentuloturvan oikeusperiaatteet	5
2.4	Toimeentulotukiasiakkaiden omistusoikeudellinen asema ja taloudellinen eriarvoisuus	6
3	Katsaus toimeentulotukeen liittyvään aiempaan tutkimukseen	10
3.1	Toimeentulotuen asiakkaat	10
3.2	Toimeentulotuen ja tiukkojen varallisuusrajojen ongelmat	12
3.3	Viranomaisen epäoikeudenmukaisuus	15
4	Tutkimusasetelma.....	17
4.1	Tutkimuskysymys ja aineisto	17
4.2	Menetelmä ja tutkimusetiikka.....	18
5	Analyysin tulokset: heikon omaisuudensuojan seurauksia.....	19
5.1	Yksilön elämä ja hyvinvointi	20
5.1.1	Arki ja toimintamahdollisuudet	20
5.1.2	Henkinen hyvinvointi	21
5.1.3	Työllisyys.....	22
5.2	Yhteiskunnallisia seurauksia	23
5.2.1	Ylisukupolvinen köyhyys, lapsivaikutukset.....	23
5.2.2	Byrokratia, luottamus ja syrjäytyminen	24
5.2.3	Taloudellinen eriarvoisuus, asuminen ja verovarot	25
5.3	Seuraukset oikeudellisesta näkökulmasta	27
6	Johtopäätökset	29
	Lähteet.....	32
	Liite 1. Linkit aineiston osiin	37

1 Johdanto

Viime vuosina toimeentulotuki on herättänyt kasvavaa kiinnostusta julkisessa keskustelussa. Kiinnostuksen kasvuun lienee vaikuttanut perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) vastuulle 2017, meneillään oleva sosiaaliturvauudistus 2020–2027 ja se, että koronakriisin aikana tuen piiriin tuli uusia ihmisryhmiä (Laatu, Heinonen & Mattila 2023). Porin SuomiAreenan (2022) paneelikeskustelussa Kelan tutkija Signe Jauhiainen kertoi, että tätä viimesijaiseksi tarkoitettua etuutta saa vuosittain noin 300 000 kotitaloutta, eli peräti joka kymmenes kotitalous. Hän kuvaili tyypillisen toimeentulotukiasiakkaan saavan Kelasta ensisijaisia perusturvaetuuksia, esimerkiksi työmarkkinatukea ja asumistukea, joiden taso ei kuitenkaan riitä kattamaan tarpeellisia menoja. Toimeentulotuen tyypillinen rooli onkin paikata riittämättömyyttä perusturvaa (esim. Vaalavuo, Haula & Bakkum 2020, 24), mikä koskee valtaosaa tuen asiakkaista, sillä vain neljäsosa heistä on tulottomia (Jauhiainen & Korpela 2019). Ongelmallisena nähdään erityisesti pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus ja tuen kannustinloukkuvaikutus, ja tuen uudistaminen onkin yhtenä tavoitteena sosiaaliturvauudistuksessa (Sosiaaliturvako-mitea 2023).

Toimeentulotukeen kuuluu vahva tarveharkinta, ja yksi tuen myöntämisen kriteereistä on, ettei hakijalla ole omaisuutta¹ (Kela 2023a). Valtiosääntö- ja ihmisoikeusasiantuntija Pauli Rautiainen on Voima-lehden (2022) haastattelussa todennut, että sosiaaliturvassamme on järjestelmätason perus- ja ihmisoikeusongelma, sillä perusturvan taso on riittämätön ja toimeentulotukiasiakkaiden omaisuudensuoja on heikompi kuin muulla väestöllä. Tutkielmani tarkoituksena on selvittää heikon omaisuudensuojan seurauksia laadullisen aineiston avulla ja osallistua yhteiskunnalliseen oikeustutkimukseen ("law and society"), joka on kansainvälisesti merkittävä kenttä, mutta joka on Suomessa ollut vielä vähäisessä asemassa (Ervasti 2022).

Tutkimustietoa tiivistävässä katsauksessa "Köyhyys - syitä ja seurauksia" (Eskelinen & Sironen 2017) köyhyyden todetaan aiheuttavan syrjäytymistä, sairastumista, altistumista päih-teille ja mielenterveysongelmille, huonoa ravitsemusta, ylivelkaantumista ja asunnottomuutta. "Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022" -raportin mukaan taloudellinen eriarvoisuus jatkaa 1990-luvulla alkanutta kasvuaan. Lyhytkestoisien köyhyyden lieventämiseksi suositellaan etuuksien tason ylläpitoa ja turvaverkon parantamista; pitkittyneen köyhyyden torjuntaan puolestaan

¹ Poikkeuksena tästä on omaisuus, joka Kelan tulkinnan mukaan on tarpeen toimeentulon turvaamiseksi, kuten työvälineet ja asunto (Kela 2023a, 42).

tarvitaan köyhyyttä kokevien ihmisten voimaannuttamista. (Riihelä & Tuomala 2022.) Suomen perusturvan taso on toistuvasti todettu riittämättömäksi (esim. Perusturvan IV arviointityöryhmä 2023; Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea 2023), mikä rikkoo ihmis- ja perusoikeuksia (Amnesty International Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto 2021). Suomi on väistänyt kehotuksia parantaa riittävästi perusturvaa vetoamalla siihen, että Suomessa on mahdollista saada toimeentulotukea (esim. Sosiaali- ja terveystieteiden STM 2023a) – toisin sanoen toimeentulotuen rooli riittämättömän perusturvan paikkaajana on käytännössä hyväksytty.

Sosiaaliturvan varallisuusrajoja ja -sääntöjä ("asset test") on tutkittu sosiaalipolitiikan alalla Yhdysvalloissa, jossa osavaltioiden erilaiset käytännöt tuottavat aiheeseen luonnollisia aineistoja. Tiukkojen rajojen on todettu johtavan epätoivottaviin seurauksiin, kuten asiakkaiden vähäisempään säästäväisyyteen (Nam 2008), asiakkaiden haavoittuvaisuuteen (Paulhus 2014) ja heidän taloudellisen turvallisuutensa heikkenemiseen (Guo 2011) sekä tuen tarpeen toistuvuuden lisääntymiseen (Hamilton, Wingrove & Woodford 2019). Suomalaisessa toimeentulotutkimuksessa asiakkaiden kokemusten näkökulma vaikuttaa olevan vähäistä, tiukkaa tarveharkintaa on problematisoitu lähinnä yleisellä tasolla universalismin periaatteen vastaisena, eikä toimeentulotukiasiakkaiden omistusoikeudellisesta asemasta näy mainintoja edes ihmis-oikeusjärjestöjen julkaisuissa. Tämä on merkille pantavaa, sillä omaisuudensuoja kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin, ja koska sosiaalipoliittiselta järjestelmältä tulisi vaatia näyttöjä vaikuttavuudesta ("evidence based social policy", ks. esim. Greve 2018). On oletettavaa, että jos keskeistä perusoikeutta rikotaan jonkin ihmisryhmän kohdalla, siitä seuraa ongelmia paitsi järjestelmän sisäisen logiikan kannalta, myös konkreettisesti ihmisten elämässä.

Tutkielmassani keskityn ihmisvaikutuksiin, joita heikosta omaisuudensuojasta aiheutuu. Ihmisvaikutuksilla tarkoitetaan yhteiskunnallisessa oikeustutkimuksessa erilaisia sosiaalisia, ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ("social impacts"; vrt. talousvaikutukset, ympäristövaikutukset; ks. esim. Rantala, Alasuutari, Järvikangas & Saarenpää 2019). Aineistona on Ylen verkkosivuilla kesällä 2022 julkaistut toimeentulotukea käsittelevät neljä artikkelia sekä näihin liittyvät, kaikille avoimet keskustelunalueet. Tutkimuskysymykseni on "mitä seurauksia on sillä, että toimeentulotukiasiakkaiden omaisuudensuoja on heikko". Kokemustiedon ja laadullisten menetelmien erityinen arvo on siinä, että näitä hyödyntäen on mahdollista löytää yllättäviäkin ilmiöitä ja ongelmavyöhyttejä, sekä tukea tutkittavan ryhmän yhteiskunnallista osallisuutta. Tutkielmani paikantuu sekä sosiaalipolitiikkaan että yhteiskunnalliseen oikeustutkimukseen kuuluvaan lainsäädännön jälkikäteisen arviointitutkimuksen alueelle (ks. Ervasti 2022, luku 3.4). Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen vähäisyys Suomessa on merkittävä puute, sillä

lainsäädäntö on keskeinen instrumentti, jolla sosiaalipolitiikkaa toteutetaan, ja jolla vaikutetaan sekä suoraan että välillisesti ihmisten elämään ja käyttäytymiseen.

Aluksi avaan tutkielman kannalta keskeisiä käsitteitä ja toimeentulotuen sijoittumista sosiaaliturvajärjestelmässämme. Taustoitukseksi kuvaan myös toimeentulotukiasiakkaiden omistusoikeudellista asemaa sen pohjalta, mitä voidaan sanoa eräiden Kelan ohjeistusten ja oikeuden päätösten sekä kansainvälisen vertailun perusteella. Seuraavaksi perehdyn toimeentulotukea käsittelevään ja aihetta sivuvaan aiempaan tutkimukseen. Sitten esittelen ja perustelen tutkimusasetelmani sekä analyysini tulokset. Johtopäätösluvussa teen yhteenvetoa ja päätelmiä tuloksista.

2 Keskeiset käsitteet ja ilmiön kuvaus

2.1 Suomen sosiaaliturvamalli, perustuslaki ja toimeentulotuki

Suomen sosiaaliturvamallin ydin on kolmiportainen: se jakautuu vähimmäisturvaan, perusturvaan ja ansioturvaan. Vähimmäisturva tarkoittaa käytännössä toimeentulotukea, perusturva erilaisia elämäntilanteesta riippuvaisia syyperustaisia perusmääräisiä etuuksia, ansioturva taas ansiosidonnaisia etuuksia. Kolmea porrasta täydentävät erilaiset kustannusten korvaukset kuten asumistuki ja lapsilisä. Perus- ja vähimmäisturvan erillisyys pohjautuu perustuslain "porrasmalliin". Vähimmäisturva taataan perustuslain (PL) 19 § 1 momentissa "*jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa*". Oikeus perusturvaan puolestaan syntyy PL 19 § 2 momentin perusteella erilaisissa elämäntilanteissa, joita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Toimeentulotuki toteuttaa siis 19.1 pykälää ja perusturvaetuudet toteuttavat 19.2 pykälää. Sosiaaliturvajärjestelmämme keskeisenä periaatteena on ollut, että pääasiassa tukeudutaan perus- ja ansioturvaan, kun taas vähimmäisturvaa (toimeentulotuki) käytetään vain tilapäisesti. (Iivonen, Tervola & Ollonquist 2022.)

Toimeentulotuki on siis sosiaaliturvajärjestelmämme viimesijainen, tarveharkintainen tukimuoto. Se maksetaan perhekohtaisesti, yleensä kuukausi kerrallaan, ja perheen² kaikki tulot ja varallisuus vaikuttavat maksettavan tuen määrään. Toimeentulotuen perusosa on ollut

² Toimeentulotukilaissa perhe tarkoittaa "*—yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka asuvat avioliitonomaisissa olosuhteissa.*" (L 1412/1997 3§)

vuoden 2017 alusta lähtien Kelan vastuulla, kun taas täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta vastaa edelleen kunnan sosiaalitoimi. Perustoimeentulotuen perusosalla katetaan kaikki asiakkaan päivittäiset perusmenot kuten ruoka, vaatteet, hygienia ja liikkuminen. Perusosan lisäksi perustoimeentulotukeen kuuluvat myös muut välttämättömät kulut, kuten asumis- ja terveydenhuoltomenot. (STM 2023b.)

Toimeentulotuen näkökulmasta keskeistä lainsäädäntöä ja sopimuksia ovat edellä mainittu perustuslain 19 §, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan, laki toimeentulotuesta (L 1412/1997), sosiaalihuollon asiakaslaki (L 812/2000) sekä ihmisoikeussopimukset kuten Euroopan sosiaalinen peruskirja 13(1) artikla. Toimeentulotukilain olennaisimmat sisällöt löytyvät sen ensimmäisistä pykälistä: *"Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo."* (1.1§). Tiukkaan tarveharkintaan ja sen myötä heikkoon omaisuuden suojaan johtaa 1§:n termi "viimesijainen", sekä lain toinen pykälä, jossa määritellään oikeus tukeen: *"Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla"* (2.1§). Oikeus tukeen syntyy siis vain täysin varattomille henkilöille – ja edelleen, oikeus tukeen säilyy vain, mikäli asiakas myös pysyy varattomana.

2.2 Perus- ja ihmisoikeudet, omaisuuden suoja

Ihmisoikeudet ovat yksilöiden merkittäviä oikeuksia, jotka on turvattu kansainvälisin sopimuksin; perusoikeudet puolestaan turvataan kunkin valtion kansallisessa lainsäädännössä. Perus- ja ihmisoikeuksien muodollinen pohja on siis erilainen, mutta sisällöllisesti ne koskevat pitkälti samoja oikeuksia ja niiden välillä on merkittävää vuorovaikutusta. (Hallberg 2005, osa I, luku 1.) Keskeisiä ihmisoikeussopimuksia Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) lisäksi ovat esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus) (1966), Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) (1950) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961). Suomen perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, mistä seuraa myös velvoite ihmisoikeusmyönteiseen lainsäädännön tulkintaan (Tuori & Kotkas

2016, 221). Oikeusnormien hierarkiassa perustuslaki on tavallisen lain säädösten yläpuolella, eli ristiriitatilanteessa on noudatettava perustuslakia (PL 106 § ja 107 §). Perus- ja ihmisoikeuksista seuraa julkiselle vallalle kunnioittamis-, suojaamis-, ja toteuttamisvelvollisuus: julkinen valta ei itse saa puuttua yksilöiden oikeuksiin, oikeuksia on turvattava ulkopuolisilta uhkilta, ja julkisen vallan on myös aktiivisesti edistettävä ja varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (Rautiainen 2019, 91).

Omaisuuksensuoja on YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 17. artiklassa taattu ihmisoikeus: *"1. Jokaisella on oikeus omistaa omaisuutta yksin tai yhdessä toisten kanssa. 2. Keltään älköön mielivaltaisesti riistettävä hänen omaisuuttaan."* (YK 1948). Myös Suomen perustuslain 15 § turvaa omaisuudensuojan perusoikeutena. Lämsineva (2010, osa III, luku 11) korostaa, että omaisuudensuojaa tulee tulkita systemaattisena osana perusoikeuksien kokonaisuutta, jonka yleisiä tavoitteita ovat muun muassa yhdenvertaisuuden, itsemääräämisoikeuden ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Omaisuudensuojan erityiset tavoitteet ovat puolestaan yksilöiden taloudellisen autonomian ja toimintavapauden sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaaminen. Omaisuudensuoja on siis paitsi itsenäinen perusoikeus, myös edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Erityispiirteenä omaisuudensuojaan kuuluu sosiaalisen sidonnaisuuden ajatus: omistamiseen liittyy sosiaalisia velvoitteita, ja julkinen valta voi säännellä varallisuussuhteita ja omaisuuden käyttöä yhteiskunnallisten olosuhteiden mukaan. Omaisuudensuojan voidaan sanoa myös olevan muita perusoikeuksia joustavampi ja säänneltävämpi: käytännössä omaisuudensuoja voi joutua joustamaan monenlaisten perusoikeus- ja yhteiskunnallisten intressien edessä³. (Em.)

2.3 Hyvä hallinto, sosiaalihuollon ja toimeentuloturvan oikeusperiaatteet

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet löytyvät hallintolaista (L 434/2003) ja ne on huomioitava kaikessa hallintotoiminnassa, jota on myös Kelan etuuskäsittely. Periaatteet kiteytetysti ovat yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus, luottamuksensuoja ja kohtuus⁴. Yhdenvertaisuusperiaate koostuu tasapuolisuudesta sekä hallintotoiminnan johdonmukaisuudesta: viranomaiselta vaaditaan ajan saatossa yhdenmukaista linjaa, jota voidaan

³ Esimerkiksi verotuksella kajotaan ihmisten omaisuuteen, koska veroja tarvitaan yhteiskunnallisten toimintojen ylläpitoon.

⁴ Kohtuusperiaatteen asema yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena on vielä epäselvä, mutta sosiaalioikeudellisissa kysymyksissä sillä on merkitystä erityisesti etuuksien takaisinperintäasioissa. (Tuori & Kotkas 2016, 182.)

muuttaa vain perustellusta syystä. Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen ratkaisujen on pohjauduttava asiallisiin perusteisiin, ei henkilökohtaisiin mielipiteisiin. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävien keinojen on oltava järkeviä ja kohtuullisia suhteessa päämääriin, joita tavoitellaan. Tarkoitussidonnaisuus merkitsee sitä, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on annettu. Luottamuksensuojan periaatteen mukaan asiakkaiden on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen, eikä hallintopäätöksiä voida muuttaa asiakkaan kannalta epäedulliseen suuntaan. (Tuori & Kotkas 2016, 182.)

Sosiaalihuollon periaatteet ovat eräänlainen täydennetty versio hallinto-oikeudellisista periaatteista, ja ne löytyvät sosiaalihuoltolaista (L 1301/2014) ja sosiaalihuollon asiakaslaista (L 812/2000). Periaatteet ovat kiteytetysti: laajentavan tulkinnan kieltä, hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä, tarveperiaate, asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen, asiakkaan integriteetin kunnioittaminen, yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus, asiakkaan omatoimisuuden edistäminen, ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen sekä luottamuksellisuus. Toimeentuloturvan oikeusperiaatteet ovat puolestaan yksilölle myönteisen tulkinnan ja kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteet. (Tuori & Kotkas 2016; 196, 211)

2.4 Toimeentulokiasiakkaiden omistusoikeudellinen asema ja taloudellinen eriarvoisuus

Toimeentulokiasiakkaiden muuta väestöä heikompi omaisuudensuoja on jo itsessään ongelma yhdenvertaisuuden kannalta, mutta se tuo mukanaan myös muita ongelmallisia kehityskulkuja ja ihmisoikeusloukkauksia. Heikko omaisuudensuoja on keskeinen osatekijä kannustinloukkuvaikutuksessa⁵: omaisuudettomuuden vaatimus aiheuttaa sen, ettei toimeentulokiasiakas voi säästää rahaa, eikä näin ollen parantaa omaa taloudellista asemaansa. Esimerkiksi ansiotuloille on toimeentulotuessa 150 euron suojaosa, mutta kun rahaa ei järjestelmän sääntöjen takia ole kuitenkaan mahdollista saada säästöön, työntöön kannattavuudesta ja motivaatiosta katoaa olennainen tekijä. Heikko omaisuudensuoja ulottuu toimeentulotuen hakijoiden lisäksi heidän perheenjäseniinsä, koska kaikkien samassa taloudessa asuvien tulot ja omaisuus vaikuttavat toimeentulotuen määrään (Kela 2023a). Tämä taas johtaa asiakkaan taloudelliseen

⁵ Kannustinloukuilla tarkoitetaan erilaisia järjestelmän tuottamia tilanteita, joissa työn vastaanottaminen tai opiskelu ei ole kannattavaa etuuksien pienenemisen tai muiden seurausten myötä. (Ks. esim. Remes 2022.)

riippuvaisuuteen läheisistä, mikä on vastoin pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle keskeistä defamilialisaation⁶ periaatetta.

Omistusoikeudellinen asema on heikentynyt entisestään viime vuosina, kun lain tulkintalinjaa on tiukennettu. Hallinto-oikeuden (HAO) päätökseen (2002, Dnro 05821/01/4010) pohjautuva tulkinta mahdollisti säästämisen toimeentulotuesta: katsottiin, että asiakas saa itse päättää, säästääkö osan saamastaan tuesta. Vuonna 2021 Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksessä (Dnro 21081/2020) kuitenkin todettiin, että Kelan menettely, jossa pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkaan tilille hiljalleen kertyneet säästöt lopulta tulkittiin varallisuudeksi ja vähennettiin toimeentulotuen määrästä, oli lain puitteissa mahdollista. Toisin sanoen, oli hyväksyttävää rangaista asiakasta siitä, että tämä oli säästänyt rahaa. KHO:n päätöksestä ilmenevä Kelan keskeinen perustelu oli se, että säästäminen oli varallisuuden kartuttamista ja siten toimeentulotuen tarkoituksen vastaista. "Tarkoituksen" käsitteeseen vetoaminen on tässä yhteydessä merkille pantavaa, sillä toimeentulotuen tarkoitusta kuvaavassa toimeentulotukilain ensimmäisessä pykälässä nimenomaisesti todetaan tarkoituksen olevan ”*turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä*” (1.1§). Voitaisiinkin argumentoida, että itse asiassa KHO:n päätös on toimeentulotuen tarkoituksen vastainen, sillä on selvää, että säästäminen olisi toivottavaa juuri itsenäisen selviytymisen edistämisen tavoitteen kannalta.

Edellä mainitun tarkoituksipykälän lisäksi KHO:n päätös rangaista asiakasta säästävyydestä on ristiriidassa omaisuudensuojan ja perusoikeuksien yleisten tavoitteiden kanssa. Se on ristiriidassa myös TSS-sopimuksen 11. artiklan kanssa, joka takaa jokaiselle oikeuden elinehtojensa jatkuvaan parantamiseen ja velvoittaa sopimusvaltiot toimenpiteisiin, joilla varmistetaan tämän oikeuden toteutuminen. Koska Kelan menettely KHO:n hyväksynnällä on omiaan syventämään asiakkaan köyhyyttä, se on ristiriidassa myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan 30 artiklan kanssa, joka takaa oikeuden suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan. Lisäksi Kelan menettely, jossa se pitää hitaasti realisoitavan omaisuuden myymistä edellytyksenä toimeentulotuen saamiselle, on todettu lainvastaiseksi Hallinto-oikeudessa vuonna 2017 (Dnro 17/0577/1). HAO:n mukaan Kelan toimivaltaan ei kuulu asiakkaan omaisuudesta määrääminen tai tuleville tukipäätöksille omaisuuden realisointiin liittyvien ennakoehtojesi asettaminen. HAO:n päätöksestä huolimatta menettely on yhä edelleen käytössä Kelan etuuskäsittelyssä (ks. Kela 2023a; 42,46). Näyttääkin siltä, että saadakseen lain- ja ihmisoikeuksien mukaisia päätöksiä, olisi asiakkaiden osattava hakea niitä myös oikeusteitse.

⁶ Defamilialisaatiolla tarkoitetaan prosessia, jossa yhteiskunta pyrkii vähentämään yksilön riippuvuutta perheestä. Sosiaaliturvajärjestelmällä on tässä keskeinen rooli. (Ks. esim. Beland & Mahon 2016, 63.)

Institutionaalisella väkivallalla tarkoitetaan "rakenteellista väkivaltaa, joka syntyy yhteiskunnan toimintaa ohjaavien eri instituutioiden eriarvoistavista ja vahinkoa tuottavista rakenteista, valtajärjestelmistä, normeista ja toimintatavoista" (Bildjuschkin ym. 2020). On selvää, että heikko omaisuudensuoja ja sitä ilmentävät toimeentulotuen myöntökäytännöt ovat omiaan tuottamaan eriarvoisuutta ja vahinkoa asiakkaille, joten niissä on kyse juuri institutionaalisesta väkivallasta.

Kansainvälinen vertailu

Sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu on vaikeaa, sillä eri maiden järjestelmien rakenteet poikkeavat toisistaan. Suuntaa antavaa vertailua toimeentulotukea vastaavien viimesijaisten etuuk-sien asiakkaiden omistusoikeudellisesta asemasta voi kuitenkin tehdä tarkastelemalla eri maissa käytössä olevia vastaavien tukien varallisuusrajoja ja varallisuuden huomioimisen menettelyjä ("asset test"). Marchal, Kuypers, Marx & Verbist (2021) ovat artikkelissaan selvittäneet näitä menettelyjä Euroopassa. Selvityksen mukaan Ranskassa ja Puolassa varallisuus tutkitaan ainoastaan, mikäli tulojen ja elintason välillä näyttää olevan suuri ristiriita. Virossa kunta tekee harkinnanvaraisen arvioinnin kaikista varoista ja tuloista yhteensä. Tavallisin menettely "hylkäys" ("disqualification") tarkoittaa sitä, että kun varallisuus ylittää tietyn rajan, tukihakemus hylätään; toisin sanoen hakijan on realisoitava varallisuuttaan alle määrätyn rajan, jotta tukioikeus syntyy. Menettelytapa on käytössä muun muassa useissa pohjoismaissa ja Itä-Euroopan maissa. Rajat vaihtelevat suuresti eri maiden välillä, Suomen nollasta eurosta Itävallan, Unkarin, Kyproksen ja Saksan useisiin tuhansiin euroihin. (Em.)

Toinen menettelytapa on laskea omaisuudelle fiktiivinen tuotto prosentti ("fictional rate of return") ja ottaa se huomioon tulojen puolella tukioikeutta määriteltessä ("income test"). Fiktiivinen tuotto prosentti on käytössä Belgiassa, Irlannissa ja Luxemburgissa. Maltalla, Portugalissa ja Isossa-Britanniassa sovelletaan edellä mainittujen tapojen yhdistelmää, ja sallitun varallisuuden raja on verrattain korkea, esimerkiksi Isossa-Britanniassa lähes 20 000 euroa. Eri maat poikkeavat toisistaan myös siinä, minkälaista omaisuutta varallisuutena huomioidaan. (Marchal ym. 2021) Yhdysvalloissa puolestaan osa osavaltioista on luopunut sosiaaliturvan varallisuusrajoista kokonaan, ja muissa osavaltioissa rajat vaihtelevat välillä 1000–10000 dollaria (Hamilton, Rothwell, Huang, Nam & Dollar 2019). Vertailun perusteella näyttää siltä, että Suomen toimeentulotukiasiakkaiden omistusoikeudellinen asema on kansainvälisestäkin heikoimmasta päästä. Suomen järjestelmän ainoana omaisuutta suojaavana tekijänä on se, ettei omassa

asumiskäytössä olevaa omistusasuntoa huomioida varallisuutena, eikä näin ollen toimeentulotukiasiakas ole riskissä menettää sitä, mikäli asunto on velaton.

Asuminen ja taloudellinen eriarvoisuus

Omistusoikeudellinen asema on olennainen kysymys erityisesti taloudellisen tasa-arvon kannalta, sillä tasa-arvon saavuttaminen vaatii huomion kiinnittämistä tuloerojen lisäksi myös varallisuuden jakautumiseen (esim. Raworth 2018, 175.) Omaisuuden menetys ja säästämiskielto vievät toimeentulotukiasiakkaat eriarvoiseen asemaan suhteessa paitsi palkansaajiin, myös kaikkien muiden etuuskien saajiin, jotka voivat vapaasti kartuttaa varallisuuttaan ja parantaa siten omaa taloudellista tilannettaan. Tämä jo lähtökohtaisesti kasvattaa varallisuuseroja ja taloudellista eriarvoisuutta. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän sisällä suuri varallisuudenjakomekanismi on asumisen tuet, toimeentulotuki mukaan lukien, sillä asumisen kustannukset vievät ison osan tuloista. Omaa ensiasuntoaan varten säästävät asuntosäästötilien (ASP-tili) omistajat eivät ole oikeutettuja toimeentulotukeen (Kela 2023a). Jos taas asuntosäästötilin varoihin joudutaan kajoamaan, säästösopimus pankin kanssa raukeaa ja kenties pienituloisen useiden vuosien säästämistyö valuu hukkaan. Niin ikään asuntolainan lyhennyksiä ei oteta menona huomioon toimeentulotukilaskelmassa (em.). Asuntopolitiikan yleisten periaatteiden mukaan eri asumismuotoja tulisi kohdella tukipolitiikassa mahdollisimman tasapuolisesti ja asuntopolitiikka tulisi kytkeä tiiviisti muihin politiikkalohkoihin, kuten sosiaaliturvaan (Ympäristöministeriö YM 2023a). Edellä mainitut Kelan menettelyt ovat ristiriidassa näiden periaatteiden kanssa, ja lisäksi yksilön näkökulmasta katsoen säästötilistä rankaiseminen on epäoikeudenmukaista ja kohtuutonta.

Tukijärjestelmä suosii vuokralla asumista, mikä tarkoittaa verovarojen ohjautumista asuntosijoittajille ja vuokrataloyhtiöiden omistajille. Tilanteesta riippuen vuokra-asuntoon muuttaminen voi tarkoittaa kuukausittaisten asumismenojen kasvua, ja etenkin pitkällä aikavälillä vuokra-asuminen on kalliimpaa kuin omistusasuminen, jossa ajan myötä laina lyhenee ja omaisuus karttuu. Mekanismi loogisesti päätellen kasvattaa sekä varallisuuseroja että yhteiskunnan asumistukimenoja, kun tuetaan sijoittajien ja vuokrataloyhtiöiden vaurastumista sen sijaan, että tuettaisiin köyhien itsensä vaurastumista. Pienilläkin tuloilla tai etuuksilla elävällä ihmisellä voi elämäntilanteesta ja olosuhteista riippuen olla mahdollista pikkuhiljaa säästää oman asunnon omarahoitusosuutta varten, mutta toimeentulotuella putoaminen käytännössä romuttaa tämän mahdollisuuden. Jos asiakas tuen tarpeen alkaessa on jo velattoman asunnon

omistaja, on hän jossain määrin "turvassa" toimeentulotuen menettelyiltä, koska omassa asumiskäytössä olevaa asuntoa ei kuitenkaan edellytetä myymään. Jos taas velkaa on vielä jäljellä tai omarahoitusosuuden säästäminen kesken, muodostuu asiakkaan tilanne hyvin vaikeaksi, sillä lainan lyhennyksiin tukia ei saa ja asuntosäästötiliä ei sallita. Lisäksi heikommassa taloudellisessa asemassa olevien ihmisryhmien ajaminen "pakkovuokraputkeen" voi johtaa segregaatioon eli eriytymiseen kaupunkien sisällä, kuten kaupunkimaantieteen professori Mari Vaatovaara toteaa (Helsingin Sanomat 2023).

3 Katsaus toimeentulotukeen liittyvään aiempaan tutkimukseen

3.1 Toimeentulotuen asiakkaat

Toimeentulotukiasiakkuus kytkeytyy monella tapaa erilaisiin hyvinvointivajeisiin. Vaarama, Siljander, Luoma ja Meriläinen (2010) ovat todenneet, että toimeentulotukiasiakkuus heikentää elämänlaatua WHOQOL-Bref -mittarin fyysisellä, psyykkisellä sekä ympäristöulottuvuudella, joten se on merkittävä elämänlaadun riskitekijä. Kestilä ja kollegat (2012) ovat puolestaan todenneet, että lapsen riski tulla sijoitetuksi kodin ulkopuolelle on yhteydessä vanhempien pitkäaikaiseen toimeentulotukiasiakkuuteen. Toimeentulotukiasiakkuuden on myös todettu olevan ylisukupolvinen ilmiö erityisesti yksinhuoltajaperheissä (Moisio & Kauppinen 2011). Toimeentulotukiasiakkaiden elinoloja ja hyvinvointia on kartoitettu niin ikään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sekä Tilastokeskuksen väestöaineistoja yhdistävässä tutkimuksessa, jonka mukaan asiakkaiden hyvinvointi on selvästi muuta väestöä heikompi, ja hyvinvoinnin vajeissa on kasautumista (Hannikainen-Ingman, Kuivalainen & Sallila 2013). Hyvinvointipuutteita on taloudellisessa toimeentulossa, asumisessa, terveydessä ja elämänlaadussa. On kuitenkin huomattava, että enemmistöllä asiakkaista puutteita ei esiintynyt, eli he eivät ole hyvinvointierojen suhteen yhtenäinen ryhmä. (Em.)

Väestöaineistojen käyttö erityisryhmien tarkastelussa on ongelmallista tapausten vähäiseksi jäävän määrän ja asiakkuuden määrittelyongelmien vuoksi (Hannikainen-Ingman ym. 2013), joten tuloksiin on suhtauduttava varauksella. Kirjoittajat pitävät yllättävänä, kuinka vähän tietoa toimeentulotukiasiakkaista ylipäänsä on. Tieto näyttäisi rajoittuvan lähinnä vuosittaiseen toimeentulotukitilastoon, yksittäisiin alueellisiin selvityksiin ja järjestelmän näkökulmaan. Tiedon puutetta on siis asiakaskunnasta yleisesti sekä heidän tarpeistaan ja saamiensa palvelujen sisällöstä. Asiakaskyselyin on kuitenkin vaikeaa saada tietoa pienituloisista, koska

heidän vastausaktiivisuutensa on yleensä huono. (Em.) Yleisemminkin tutkimuksessa kato kohdistuu usein juuri heikommassa elinoloissa elävien ryhmiin (Vaarama ym. 2010).

Viime vuosina kuva toimeentulotukiasiakkaista on hieman tarkentunut. Rekisteriaineistoja käyttävän 18–34-vuotiaita koskevan tutkimuksen (Vaalavuo ym. 2020, 66). mukaan erityisesti pitkäkestoinen asiakkuus on riski vakaville taloudellisille ja elämänhallinnan ongelmille sekä syrjäytymiselle. Ikätovereihinsa verrattuna toimeentulotukiasiakkailla on enemmän terveysongelmia, erityisesti mielenterveys- ja päihdehäiriöitä, sekä terveydenhuollon kustannuksia; heillä on myös vähemmän koulutusta ja he ovat harvemmin työssäkäyviä. Osalla asiakkaista edellä mainitut riskit kasautuvat. Mielenterveysongelmissa ja toimeentulotukiasiakkuudessa nähdään selvästi ylisukupolvisuutta, mutta toisaalta mielenterveysongelmat ja toimeentulotukiasiakkuus ovat yhteydessä myös perhetaustasta huolimatta. Nuorilla erityisesti mielenterveysongelmilla voi olla voimakas vaikutus sosioekonomisen aseman muotoutumiseen. (Em. 65.) Tässäkin tutkimuksessa kuitenkin painotetaan, että asiakkaat ovat heterogeeninen ryhmä, ja asiakkuuden tarkempi tutkiminen auttaisi ymmärtämään syrjäytymisen mekanismeja paremmin (em. 66). Niin ikään rekisteriaineistoja hyödyntävässä THL:n kohorttitutkimuksessa (Ristikari, Keski-Säntti, Sutela, Haapakorva, Kiilakoski ym. 2018) todetaan, että toimeentulotukiperheiden lasten todennäköisyys pärjätä hyvin koulussa oli verrokkeihin nähden pienempi, he käyttivät enemmän terveystalvijoja ja psyykenlääkkeitä, tekivät rikoksen tai tulivat todennäköisemmin huostaanotetuiksi.

Toimeentulotukeen liittyvää tutkimusta on tehty paljon siinä yhteydessä, kun perusosa siirtyi Kelan vastuulle vuoden 2017 alussa, mutta näissä tutkimuksissa on keskitytty enimmäkseen uudistusprosessiin. THL:n selvityksen (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019) mukaan uudistus ei onnistunut tavoitteissaan muuttaa toimeentulotukea enemmän väliaikaiseksi ja lainmuukaista tarkoitustaan vastaavaksi. Positiivista on se, että uudistuksen myötä Kelan tuottama tietopohja on laajentunut ja toimeentulotuen ongelmat ovat tulleet näkyvämmiksi, joten edellytykset järjestelmän kehittämiseksi ovat parantuneet (em.). Kelan toimittaman teoksen "Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit" (toim. Korpela, Heinonen, Laatu, Raittila & Ylikännö 2020) 15 artikkelista asiakkaiden kokemuksia käsitellään ainoastaan kahdessa artikkelissa, joista toisessa (Linnanvirta, Kroll & Blomberg 2020) käytettiin laadullista aineistoa. Tutkimuksessa kerättiin ruoka-avun jonosta tavoitettujen ihmisten näkemyksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja tulkittiin niitä sosiaalisen kansalaisuuden teorian näkökulmasta. Tulosten mukaan uudistuksen jälkeen kielteiset kokemukset ja näkemykset olivat yleisempiä kuin myönteiset; kritiikki kohdistui suurelta osin uuden järjestelmän logiikkaan,

toimimattomiin prosesseihin ja inhimillisyyden puutteeseen. Sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisedellytykset olivat heikentyneet niillä ruoka-avun saajilla, jotka tarvitsisivat sosiaalityön apua ja jotka eivät kykene vaatimaan omia oikeuksiaan. (Em.)

3.2 Toimeentulotuen ja tiukkojen varallisuusrajojen ongelmat

Varallisuuden jakautuminen on kasvavan kiinnostuksen kohteena sosiaalipolitiikassa. Tähän mennessä tutkimuskohteena ovat olleet lähinnä vanhuuseläkkeet, ja vasta hiljalleen myös muut etuudet. (Marchal ym. 2021.) Viimesijaisten etuuksien varallisuusrajoja Euroopassa tutkineet Marchal ja kollegat (em.) tulkitsevat, että tiukkojen varallisuusrajojen myötä köyhyysriskissä olevat ihmiset joutuvat kaksinkertaiseen köyhyysloukkuun. Tämä tarkoittaa sitä, että säästöt rajaavat ihmisiä tukioikeuden ulkopuolelle, samaan aikaan kun varallisuus ei ole kuitenkaan riittävän suurta tosiasiasa turvaamaan taloutta pitkällä aikavälillä. Lisäksi Hillsin (2015) mukaan tiukat rajat tuottavat epäoikeudenmukaisen tilanteen siten, että elämänsä aikana rahaa säästäneet ihmiset joutuvat taloudellisissa vaikeuksissa yhtä huonoon asemaan kuin he, jotka eivät ole säästäneet (sit. Marchal ym. 2021). Tutkijat peräänkuuluttavat lisää tutkimuksia sen selvittämiseksi, kuinka varallisuusrajat vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen, sekä kehottavat kiinnittämään huomiota tukipolitiikoissa varallisuuden jakautumiseen (em.).

Yhdysvalloista sosiaaliturvan varallisuusrajoja koskevaa tutkimusta löytyy enemmän. Tutkimuksissa on todettu, että tiukat varallisuusrajat johtavat monenlaisiin epätoivottaviin seurauksiin. Kotitaloudet menettävät aiemmat säästönsä, eikä niillä ole insenttiiviä jatkossakaan säästää, jotta ne säilyttävät oikeutensa tukiin (Nam ym. 2008; O'Brien 2008). Tällä tavalla etuusjaksot pahentavat taloudellista turvattomuutta ja kapeuttavat tulevaisuuden mahdollisuuksia. Niin ikään tiukat varallisuussäännöt aiheuttavat hallinnollista kuormitusta ja niiden valvonta vaatii paljon resursseja. Vastaavasti tiukoista säännöistä luopuminen on tuonut merkittäviä säästöjä osavaltioille, eivätkä asiakasmäärät näytä juuri kasvaneen. Varallisuuden säilyttämisen salliminen lisää perheiden toiveikkuutta ja mahdollisuuksia nousta köyhyydestä. (Paulhus 2014.) Guon (2011) mukaan säästöt ja omistusasuminen toimivat puskurina, joka suojaa äkillisten tulonmenetysten aiheuttamilta vahingoilta, ja näin ollen tiukat varallisuusrajat ovat haitallisia. Tukijärjestelmän tulisikin sen sijaan palkita pienituloisia varallisuuden kartuttamisesta, kuten monissa osavaltioissa tehdäänkin esimerkiksi "Individual Development Account IDA" -säästötilien avulla (em). Hamilton, Wingrove ja Woodford (2019) toteavat, että varallisuudella on tärkeä merkitys inhimillisen pääoman kartuttamisessa ja tulevaisuuteen

orientoitumisessa, koska sen avulla voidaan muun muassa hankkia koulutusta ja tehdä taloudellisesti järkeviä kulutusvalintoja. Toisin kuin voisi arvela, korkeat varallisuusrajat tai niiden poisto kokonaan eivät näytä lisäävän etuuksien pitkäaikaista käyttöä, ja tutkijat kehottavatkin kyseenalaistamaan rajojen tarpeellisuuden (em.). Tiukat rajat voivat niin ikään aiheuttaa tuen alikäyttöä siitä syystä, että niihin liittyvät menettelyt koetaan stigmatisoivina ja tunkeilevina (O'Brien 2008). Vastaavasti alikäyttöä vähentäisivät tuen automatisointimekanismit, jotka taas eivät ole mahdollisia varallisuuden selvittämisen osalta (Paulhus 2014).

Pohjoismaisesta kontekstista kirjoittavat Blomberg, Kallio ja Kroll (2016) toteavat, että toimeentulotuen tyyppinen viimesijaisen etuuden ratkaisu on yleinen Pohjoismaissa, paradoksaalisesti, koska se ei vastaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteita. Ensinnäkin tuki on nähty jatkeena esihyvinvointivaltiolliselle kunnalliselle köyhäinhoidolle, jossa oikeus apuun määräytyi moraalisiin perusteisiin. Toiseksi, vaikka tiukka tarveharkinta on keino kohdentaa tuki sitä eniten tarvitseville, se väitetysti samaan aikaan luo kahtiajaon, jossa kansalaiset asemoituvat joko asiakkaaksi tai maksajaksi. Kahtiajako voi johtaa köyhien marginalisoitumisen pahelemiseen, joka taas on ongelma järjestelmän legitimitietin ja köyhyyden vastaisen työn kannalta. On esitetty myös, että tarveharkintainen järjestelmä välittää asiakkaille piiloviestiä, ettei tukea pitäisi hakea lainkaan, mikä tekee asiakkuudesta häpeällistä. Niin ikään oletetusti etuuksia käsittelevät työntekijät ja "maksajat" saattavat suhtautua asiakkaisiin epäluuloisesti. Tarveharkintaisuus aiheuttaa lisäksi mittavaa ja kallista byrokratiaa, koska se edellyttää sekä asiakkaiden että järjestelmän kontrollia. Ruotsin sosiaalipalvelulakia ja sen tulkintoja väitöskirjassaan tutkineen Johanssonin (2001) mukaan työkäiset ja työkykyiset ihmiset jotka "eivät osallistu" sosiaaliturvan rahoittamiseen jäävät sosiaalisen kansalaisuuden ja sosiaalisten oikeuksien ulkopuolelle. Näin ollen viimesijaisen tuen asiakkaisiin pätee erilaiset tukien myöntämisen säännöt kuin muihin, ja toimeentulotuen tyyppinen etuus on säilynyt osana ruotsalaista järjestelmää vastoin universaalisuuden ihannetta. (Blomberg ym. 2016.)

Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportit ja välimietintö 30.1.2023

Sosiaaliturvauudistusta vuosina 2020–2027 valmisteleva Sosiaaliturvakomitea on julkaissut neljä ongelmaraporttia, joissa analysoidaan sosiaaliturvajärjestelmämme ongelmia eri näkökulmista. "Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen" -raportissa (Sosiaaliturvakomitea 2022a) ongelmakokonaisuuksina tunnistettiin seuraavat: muuttunut työelämä, yrittäjyys, sosiaaliturvajärjestelmän epäkannustavuus, opiskelu, järjestelmän ennakoimattomuus ja

heikentyneen työkyvyn tilanteet. Kannustinloukkuja todetaan syntyvän erityisesti tilanteessa, jossa yksilö tai kotitalous saa toimeentulotukea. Syinä heikolle kannustavuudelle mainitaan se, että toimeentulotukea saadaan paljon asumiseen ja terveydenhuollon kustannuksiin sekä se, että ansiotulojen suojaosa ("etuoikeutettu tulo") on toimeentulotuessa matalampi kuin työttömyysturvassa ja asumistuessa. Varallisuuden ja siten myös säästämisen kieltämistä ei siis olla raportissa tunnistettu osaksi kannustinloukkuongelmaa. Eri tukien yhteensovittamisen ongelmat koskevat erityisesti juuri toimeentulotukea muita tukia täydentävänä tukimuotona. Ongelmaksi tunnistettiin huono ennakoitavuus ja järjestelmän kankeus, joiden myötä esimerkiksi tilapäistöiden vastaanottaminen voi aiheuttaa taloudellista epävarmuutta. (Em.)

Laajimmin toimeentulotukeen pureutuu ongelmaraportti "Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen" (Sosiaaliturvakomitea 2022b). Sosiaaliturvakomitea nostaa päällimmäiseksi ongelmaksi toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön (vuoden aikana yli 10 kk), joka koskee noin neljäosaa tuen saajista. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea käyttävät pääasiassa kokonaan tulottomat, sekä ne asiakkaat, joiden ensisijaisten etuuksien taso on riittämätön⁷. Tason riittämättömyys puolestaan perustuu yleensä asumiskustannuksiin, joihin suhteessa yleinen asumistuki on liian pieni. Toinen keskeinen syy tuen pitkäaikaiselle käytölle näyttää olevan pitkäaikaistyöttömyys, koska työmarkkinatuen saajille syntyy yleensä oikeus myös toimeentulotukeen. Ongelmana raportissa nähdään lisäksi byrokraloukku: hakumenettely on yksilölle niin raskas ja monimutkainen, ettei etuuksia haeta. Informaatioloukulla puolestaan tarkoitetaan tiedon puutetta: asiakkaat eivät välttämättä tiedä, mihin kaikkiin etuuksiin he olisivat oikeutettuja. Tarkempiin lähteisiin viittaamatta raportissa mainitaan tilanne, jossa pitkäkestoisen huono-osaisuuden myötä toimeentulotuella elämisestä on tullut normaalia, "tulevaisuushorisontti on kaaventunut", eikä asiakas näe syytä pyrkiä "elämässä eteenpäin". Asiakkaat voivat pyrkiä säilyttämään toimeentulotukioikeutensa taloudellisen ennakoitavuuden vuoksi. Esimerkiksi keikkatöiden vastaanottaminen on riskialtista, koska tällöin voidaan menettää oikeus reseptilääkkeiden korvauksiin, samalla kun tulot kokonaisuudessaan eivät kuitenkaan välttämättä nouse lainkaan. (Em.) Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä (Sosiaaliturvakomitea 2023) toimenpiteiksi ehdotetaan arviointitutkimuksia toimeentulotuen ja perusturvan keskinäissuhteista sekä pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöistä. Lisäksi peräänkuulutetaan tulottomien asiakkaiden saattamista palvelujen piiriin tehokkaammin. (Em.)

⁷ Ks. myös Perusturvan riittävyden III arviointiryhmän raportti (2019), jonka mukaan useimpien perusturvaetuuksien saajien tulot eivät riitä kohtuulliseen minimikulutukseen

3.3 Viranomaisen epäoikeudenmukaisuus

Metteri (2012) on väitöskirjassaan "Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö" tutkinut kohtuuttomaksi koettuja tapauksia sosiaalityön asiakkaiden elämässä. Tapauksissa on kyse siitä, että asiakas ja häntä auttava sosiaalityöntekijä näkevät, että lain mukaan asiakkaalle kuuluisi jokin etuus, mutta viranomainen ei sitä kuitenkaan myönnä. Metteri peilaa tapauksia pohjoismaisiin hyvinvointivaltion lupauksiin, joiden hän näkee ilmentyvän muun muassa lainsäädännössä. Tutkimus valottaa seurauksia, joita 1990-luvun hyvinvointipolitiikalla ja palvelujärjestelmän rakenteilla on ollut palvelujen käyttäjille. Kohtuuttomia tilanteita syntyy useilla mekanismeilla, esimerkiksi kun sosiaaliturvalle on luotu paikallisesti laittomia kriteerejä säästöpainneiden vuoksi tai kun viranomainen tekee kohtuuttomia tulkintoja tilanteeseen kuuluva näyttö sivuuttaen. Seurauksia ovat olleet paitsi asiakkaiden moninaiset vaikeudet arjessa taloudellisten menetysten vuoksi, myös luottamuksen menetys julkisiin instituutioihin ja asiantuntijoihin. (Em.) Asiakkaat joutuvat kokemaan monenlaisia kuormittavia tunteita kuten turvattomuus ja ihmisarvon menetys, ja epäoikeudenmukaisen kohtelun jatkuessa myös asiakkaiden myös terveysongelmat pahenevat (em. 191.) Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen klassikko "Why people obey the law" (Tyler 1990) puolestaan esittää keskeisimpinä johtopäätöksinään, että koettu oikeudenmukaisuus ja reiluus erilaisissa viranomaisten menettelyissä vaikuttaa ihmisten lainkuuliaisuuteen: jos halutaan ihmisten noudattavan lakia, olisi oikeusjärjestelmistä tehtävä kunnioituksen ja luottamuksen arvoisia, sen sijaan että nojaututaan rangaistusten pelkovaikutuksiin.

Kelan tutkimusblogissa (Laatu, Heinonen & Mattila 2023) raportoidaan asiakaskyselyistä vuosilta 2018 ja 2021, joihin on vastannut 1233 asiakasta, joista 145 toimeentulotukiasiakkaita. Tulosten mukaan Kelan päätösten epäoikeudenmukaisuuden kokemuksissa on merkittäviä eroja eri asiakasryhmien välillä: toimeentulotukiasiakkaista 39 % piti päätöksiä epäoikeudenmukaisina, siinä missä muiden etuuksien asiakkailta luku oli 12 %. Toimeentulotukiasiakkaiden kokemus on myös huonontunut kyseisellä aikavälillä, kun taas muiden asiakkaiden kokemus on parantunut. Tutkijat arvelevat, että toimeentulotukiasiakkaiden tyytymättömyyden kasvu saattaa liittyä tuen saantiehtojen muutoksiin ja tiukkuuteen suhteessa tuen tarpeeseen, sekä siihen, että korona-aikana tuen piiriin on tullut uusia ihmisryhmiä. Toimeentulotukiasiakkaita ja muiden etuuksien asiakkaita erottaa myös se tekijä, että ensin mainituilta edellytetään turhaksi ja kuormittavaksi koettua selvitystyötä tuen saamiseksi. Tutkijat toteavat, että toimeentulotuen tarveharkintaisuus tuottaa osin isojakin haasteita sekä Kelalle että tuen hakijoille, ja

näitä haasteita tulisi tutkia tarkemmin. Erityisen kiinnostava kysymys heidän mukaansa olisi se, miksi tukipäästösten epäoikeudenmukaisuuskokemukset ovat yleisiä ja kasvamaan päin, missä tilanteissa näitä koetaan ja miksi. (Em.)

Yhteenveto

Katsauksen perusteella suomalaisia toimeentulotukiasiakkaita koskevan tiedon tuotannossa näyttävät dominoivan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä määrälliset menetelmät. Asiakkaille kasautuu monenlaisia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, mutta samaan aikaan ryhmä on kuitenkin heterogeeninen ja suuri osa ei ole muun kuin taloudellisen avun tarpeessa, usein riittämättömän perusturvan vuoksi. Asiakkaiden oma ääni ja kokemukset eivät tutkimuksissa juurikaan pääse esiin, vaan heitä on tutkittu lähinnä numeroina tilastoissa ja rekistereissä. Tätä tiedollista aukkoa voi pitää merkittävänä ongelmana paitsi näyttöön perustuvan sosiaalipolitiikan ja palvelujärjestelmän kehittämisen, myös asiakkaiden yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta.

Tiukkojen varallisuusrajojen ongelmia on yhdysvaltaistutkimuksissa tunnistettu runsaasti. Niitä ovat muun muassa asiakkaiden vähäisempi säästäväisyys, taloudellisen turvallisuuden ja tulevaisuuden mahdollisuuksien heikkeneminen, tuen alikäyttö sekä byrokratian suuret kustannukset. Pohjoismaisesta kontekstista on todettu, ettei toimeentulotuki tarveharkintaisena, kansalaisia kahtia jakavana ja asiakkaita stigmatisoivana tukimuotona sovi pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteisiin. Sosiaaliturvakomitea nostaa toimeentulotuen ongelmiksi sen pitkäaikaisuuden ja heikon kannustavuuden, mutta toimenpide-ehdotukset rajoittuvat lähinnä lisätutkimuksiin aiheesta. Viranomaisen epäoikeudenmukaisuuden ja kohtuuttomuuden on todettu aiheuttavan asiakkaille taloudellisia menetyksiä, henkistä kuormitusta ja terveysongelmien pahenemista sekä luottamuksen heikkenemistä instituutioihin ja lainkuuliaisuuden vähenemistä. Toimeentulotukiasiakkailta on todettu muita etuusasiakkaita enemmän epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia.

4 Tutkimusasetelma

4.1 Tutkimuskysymys ja aineisto

Tutkielmassani haen vastausta kysymykseen: Mitä seurauksia on sillä, että toimeentulotuki-asiakkaiden omaisuudensuoja on heikompi kuin muulla väestöllä? Kiinnostus on konkreettisisissa ilmenemismuodoissa, joita heikko omaisuudensuoja saa toimeentulotukiasiakkaiden elämässä, sekä laajemmissa ja pitkän aikavälin seurauksissa.

Aineistona on Ylen verkkosivuilla kesällä 2022 toimeentulotuki -aiheesta julkaistut artikkelit (Liite 1) sekä niiden kommenttikentät, joissa kommentteja on yhteensä yli 1800. Artikkelit yhdessä kommenttikenttien kanssa muodostavat mielekkään aineistokokonaisuuden, koska kommenteissa reagoidaan artikkeleissa esitettyihin näkemyksiin, ja sama pätee myös toisin päin. Kokonaisuus on siis Ylen hallinnoimaa vuoropuhelua artikkelien kirjoittajien, kommentoijien sekä artikkeleissa esiintyvien asiantuntijoiden kesken. Yle yhtenä Suomen suurimmista medioista tavoittaa ihmisiä monipuolisesti, ja samalla kommentointialue on kuitenkin vahvasti moderoitu; tämän lähtökohdan voi olettaa tuottavan hedelmällistä aineistoa.

Vaikka kommentteista ei aina käy ilmi, pohjautuvatko kirjoittajan käsitykset tämän omiin tai hänen läheistensä kokemuksiin vai kenties kuulopuheisiin, kommenttien voi katsoa joka tapauksessa ilmentävän yhteisössä jaettua, ruohonjuuritason kokemustietoa ja sen muovaamia käsityksiä. Kaikista heikoimmassa asemassa olevat ihmiset eivät välttämättä itse pääse aineistossa ääneen esimerkiksi heikkojen digitaalisten taitojen tai muiden resurssien puutteiden vuoksi, mutta heidänkin kokemuksistaan voidaan saada tietoa toisen käden kertomusten kautta. Kokonaisuutena Ylen kommenttikentät ovat demokraattinen keskustelun areena, jossa voidaan päästä alistettujen tietomuotojen⁸ äärelle. Näitä tutkimalla täytetään paitsi tutkimuksellista tietoa, myös vahvistetaan heikossa asemassa olevien ihmisten ääntä ja yhteiskunnallista osallisuutta.

⁸ Michel Foucault käytti käsitettä "alistettu tietomuoto" ("subjugated knowledge") kuvaamaan sellaisia tiedon muotoja, jotka eivät tavallisesti pääse ääneen yhteiskunnassa, kuten tieteessä ja politiikassa. Foucault'n mukaan alistettujen tietomuotojen löytäminen ja nostaminen esiin on tärkeää, sillä se voi paljastaa vallan rakenteita ja osoittaa, kuinka valta tuottaa ja ylläpitää tietoa. Alistettujen tietomuotojen käsite liittyy siis Foucault'n yleisempään pyrkimykseen tutkia valtaa ja sen ilmenemismuotoja yhteiskunnassa. (esim. Foucault 2003)

Ensimmäinen artikkeli on Ylen ulkopuolisen kirjoittajan kolumni "Toimeentulotuki pitää lopettaa" (26.7.2022), jossa Auli Viitala kokemusasiantuntijan äänellä kertoi toimeentulotuen ongelmista. Viitalan kolumnia seurasi Ylen mukaan "kommenttivyöry", jonka myötä Yle pyysi (28.7.2022) lukijoita lähettämään toimitukseen kokemuksia toimeentulotuen kannustavuudesta tai lamauttavuudesta: "Oletko joutunut kieltäytymään töistä tai myymään omaisuuttasi, jotta toimeentulotuki ei vaarantuisi? Vastaa Ylen kyselyyn". Seuraava artikkeli "Lahtelainen Jaana Kärki on elänyt vuosia toimeentulotuella: tuki on tarkoitettu väliaikaiseksi, mutta moni yksin-asuva saa sitä pitkään" (5.8.2022) yhdisti kokemuskulmaa sekä tilasto- ja yleistietoa toimeentulotuesta. Edellä mainitun kyselyn tuloksia perattiin artikkelissa "Kuopassa ilman ulospääsyä" (25.8.2022), jossa jälleen kokemustieto pääsi esiin. Jutun videoaineistoa esitettiin myös TV-uutisissa. Seuraavan päivän artikkelissa puolestaan pääsivät ääneen viralliset asiantuntijat: "Toimeentulotuki lamaannuttaa, tunnustaa Kelan tutkija – haikailtu perustulo ei silti tuo ratkaisua, arvioi toinen tukiviidakon tuntija" (26.8.2022).

Merkille pantavaa on, että Yle sai kyselynsä yli 500 vastausta lyhyessä ajassa, ja myös artikkelien kommenttiosiot ovat varsin suuret. Tämä viittaa siihen, että kokemustietoa ja patoutunutta tarvetta jakaa sitä on valtavasti. Vaikuttaakin ristiriitaiselta, että pienituloisista ja heikossa asemassa olevista ihmisistä on ollut vaikea saada tietoa (esim. Hannikainen-Ingman ym. 2013; Vaarama ym. 2010). Kenties internetin keskustelupalstat ja tiedotusvälineiden kyselyt pystyvät demokraattisina ja matalan kynnyksen alustoina ohittamaan perinteisten tiedonhankintamenetelmien ongelmia olennaisella tavalla.

4.2 Menetelmä ja tutkimusetiikka

Tutkimusmenetelmänäni on laadullinen sisällönanalyysi, jossa tavoitteena on muodostaa tarkasteltavasta ilmiöstä tiivistetty kuva erilaisten ryhmittelyjen avulla (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4). Aineistolle esitin tutkimuskysymykseni: Mitä seurauksia on sillä, että toimeentulotukiasiakkaiden omaisuuden suoja on heikko? Tutkimuskysymykseni muotoilu nojaa ihmis- ja perusoikeusajatteluun, joten analyysiä voi pitää luonteeltaan teorialähtöisenä sopivien aineistokohtien valintojen osalta. Tutkimuskysymyksen pidin tarkoituksella väljänä, jotta löytäisin vaikutuksia mahdollisimman laajasti. Etsin aineistosta sellaista sisältöä, jossa viitataan paitsi suoraan omistamiseen ja säästämiseen, myös tuen kannustinloukkuvaikutuksiin, koska nämä asiat linkittyvät vahvasti yhteen. Relevantteja sisältöjä tunnistin myös sillä perusteella, että mikäli esitettyä ongelmaa voitaisiin helpottaa omaisuuden suojaosan menettelyllä (ks. luku 2.4), se

liittyy aiheeseen. Sopivat aineistokohdat kopioin ja liitin yhtenäiseksi tiedostoksi, pituudeltaan 104 sivua. Sisällöistä ryhmittelin teemoja käyttäen apuna värejä, numerointia, sanojen lihavoitua ja tiedoston sivukomentointia. Ryhmittely ei pohjautu mihinkään teoriaan tai muualla käytettyyn ihmisvaikutusten luokitteluun, sillä en halunnut valmiiden kategorioiden vaikuttavan havaintoihini aineistosta. Tätä vaihetta voikin luonnehtia aineistolähtöiseksi. Kokonaisuuden valmistuttua oli selvää, että tuloksia on tarkoituksenmukaista analysoida myös oikeudellisesta näkökulmasta eli jälleen teorialähtöisesti. Teoria- ja aineistolähtöisen analyysin yhdistelmänä syntynyttä kokonaisuutta voi kutsua teoriaohjaavaksi analyysiksi, jossa teorialla on avustava rooli, mutta analyysi ei ole sidottu siihen (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4).

Tutkimusaineistoni on julkisesti saatavilla Ylen verkkosivulla ja ihmiset kirjoittavat sinne nimimerkeillä. Tästä huolimatta anonymiteetin vahvistamiseksi olen poistanut myös nimimerkit aineistokatkelmista ja pyrin kaikin tavoin noudattamaan tutkimuseettisesti hyviä käytänteitä (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023). Yhteiskunnallista epäkohtaa käsittelevän aiheen ja suurikokoisen aineiston valinta olivat eettisen pohdinnan tulosta: halusin antaa alitutkitulle ja heikossa asemassa olevalle ihmisryhmälle ääntä niin paljon kuin se oli tutkielman puitteissa mahdollista.

5 Analyysin tulokset: heikon omaisuudensuojan seurauksia

Olen jakanut löydökset karkeasti kahteen suureen kategoriaan, yksilötason ja yhteiskunnallisen tason seurauksiin, ja edelleen näitä ilmentäviin alaluokkiin. Käyttämäni jaottelut ovat osin keinoitekoisia sekä kahden pääkategorian välillä että niiden sisällä, sillä seuraukset ovat vyyhtimäisiä ja mutkikkaasti toisiinsa kietoutuvia. Pääteksti luvuissa 5.1 ja 5.2 on kiteytys löydöksistä, minkä lisäksi mukana on muutamia aineistokatkelmia aiheita kuvaavina esimerkkeinä. Luku 5.3 käsittelee tuloksia oikeudellisesta näkökulmasta.

5.1 Yksilön elämä ja hyvinvointi

5.1.1 Arki ja toimintamahdollisuudet

Heikko omaisuudensuoja näkyy aineistossa erilaisina esteinä ja pakkoina asiakkaiden arjessa. Kun säästäminen on kielletty, yllättäviin tilanteisiin varautuminen ja isompien hankintojen tekeminen (esimerkiksi pakastin, lahjat, ajokortti tai investoinnit asumiseen) on mahdotonta. Kun myös läheiseltä ihmiseltä lainattu raha voidaan tulkita "käytettävissä oleviksi varoiksi" ja näin ollen vähentää seuraavan tuen määrästä⁹, voivat asiakkaat joutua turvautumaan kalliisiin kulu- tusluottoihin, mikä heikentää heidän taloudellista asemaansa entisestään. Säästämiskieltoa on mahdollista kiertää, mikäli asiakas on valmis sietämään kiinni jäämisen riskiä ja sitä, että kuu- kausittain hänen on valehdeltava viranomaiselle tukihakemuksessaan. Kieltoa on kierretty sääs- tämällä rahaa käteisenä ja käyttämällä ystävien tilejä rahan välittämiseen. Seuraava aineistoesi- merkki kuvaa, kuinka lain rikkominen säästöt pimittämällä on ollut ainut tapa saada omaa elä- mäntilannetta parannettua:

"Itse olin tilanteessa missä iso osa työpaikoista meni minulta ohi koska minulla ei ole ajokort- tia. Asuin kuitenkin todella halvassa asunnossa ja säästäminen ajokorttia varten olisi ollut mahdollista, mutta eipä noin voinut tehdä toimeentulotuen asiakkaana. Minun neuvo kaikille toimeentulotuen saajille on se, että rikkokaa surutta lakia. Minä tein näin. Säästin rahaa kätei- senä ja en ilmoittanut senttiäkään noista kelalle. Sain säästöillä korjattua tilannettani sen ver- ran että muutin paikkakunnalle missä oli paremmin töitä ja joista puolet työpaikoista ei jää pois ajokortin puuttumisen takia. Jos en olisi tehnyt noin, olisin edelleen jumissa paikassa missä en saa töitä, ja en voi säästää koska se vaikuttaisi toimeentulotukeen. Tämä systeemi vain yk- sinkertaisesti ei toimi, se on loukku." 27.8. 11:33

Käteisen käyttöön on voitu päätyä myös ilman tavoitetta sinänsä säästää, vaan siksi, että kaikki tilillä näkyvät siirrot aiheuttavat asiakkaalle selvitysvelvollisuuksia Kelan suuntaan ja pahim- millaan tukien viivästymisiä. Käteisen kanssa "pelaaminen" hankaloittaa asiakkaiden arkea ja vaikeuttaa normaalia toimintaa yhteiskunnan jäsenenä, koska nykyään käteisen käyttö on har- vinaista, monissa tilanteissa mahdotontakin, ja usein kanssaihmisissä kummeksuntaa herättä- vää. Käteisen käytön hankaluuden takia asiakkaat ovat joutuneet kieltäytymään esimerkiksi eri- laisista luottamustoimista, joiden satunnaiset palkkiot näkyisivät heidän tileillään ja

⁹ Menettelylle on KHO:n hyväksyntä (Dnro 2503/2/12)

aiheuttaisivat enemmän ongelmia kuin hyötyä. Toimintamahdollisuuksien kapeutuminen heikentää yhteiskunnallista osallisuutta ja oman tilanteen parantamiseksi asiakkaat joutuvat käytännössä rikkomaan lakia.

5.1.2 Henkinen hyvinvointi

Säästöjen kieltäminen vie toimeentulotukiasiakkailta keskeisen välineen luoda itselleen paitsi taloudellista turvaa, myös "säilyttää historiaansa ja orientoitua tulevaisuuteen", kuten eräässä kommentissa kuvataan. Omaisuuden pakkomenetyks koetaan identiteettiin kajoavaksi väkivalaksi ja sitä kuvataan muun muassa termillä "henkinen raiskaus". Menettelyt aiheuttavat toivotomuutta ja näköalattomuutta, tunteen että elämässä menee taaksepäin. Lisäksi, kun varattomuus on ehtona tukioikeudelle, on Kelan vartioitava ehdon toteutumista. Se tarkoittaa käytännössä asiakkaiden tiliotteiden tarkkaa läpikäyntiä ja asiakkaan selitysvollisuutta tuloista ja menoista. Tätä vartiointia kuvataan aineistossa "kyttäykseksi", nöyryyttäväksi ja holhoavaksi "byrokratiahelvetiksi". Ilmauksesta "aivan kuin olisi taas alaikäinen" tulee esiin kommentoijan kokemus kontrolloinnin infantilisoivuudesta. Stressiä aiheuttaa paitsi tuen hakemisen työläys, myös jatkuva pelko erilaisista virheliikkeistä, joiden perusteella Kela voi vähentää tukea tai katkaista sen. Asiakkaat kokevat, että ylipäänsä kaikenlainen toimeliaisuus on vahingoksi tuen jatkuvuuden kannalta, ja selviytymiskeinoksi kaoottisen ja rankaisevan tukijärjestelmän kanssa pärjäämiseen tuleekin passiivisuus. On hyvä huomata, ettei institutionaalinen väkivalta vahingoita pelkästään sen välittömiä uhreja, vaan eettisen stressin takia myös järjestelmän rattaita pyörittävät työntekijät kärsivät ja voivat päätyä alanvaihtoon:

"Olen itse ollut työn puolesta paljonkin toimeentulotukijärjestelmän kanssa tekemisissä. Hankkiuduin siitä eroon juuri kirjoittajan kuvaamista syistä. Systeemi on epähuomaani ja loukkaava myös työntekijän kannalta. Ihmisiä pidetään joten kuten hengissä mutta heille ei anneta mitään toivoa. Se tilien kyttääminen ja muutaman kympin vähentäminen minimituloista lähestyy arkipäivän fasismia." 26.07.2022, 08:14

Lisäksi aineistosta käy ilmi, että toimeentulotuen määrää on vähennetty tavoilla, jotka sotivat raskaasti yleistä oikeustajua vastaan. Tuesta on vähennetty muun muassa väkivaltarikoksen uhrin saamia vahingonkorvauksia, vakuutuskorvauksia ja asiakaspalautuksista tilille tulleita rahapalautuksia. Kuten todettua myös luvussa 2.4, jo aiemmin tulona huomioidut etuudet voidaan huomioida uudelleen "varallisuutena" ja vähentää tulevan tuen määrästä, jos asiakas ei käytä rahoja riittävän nopeasti, vaan ne näkyvät tilillä säästönä. Laki ei edellytä viranomaista

menettelemään näin kohtuuttomilla tavoilla, mutta antaa paljon tilannekohtaista harkintavaltaa. Aineiston valossa näyttääkin siltä, että valtaa käytetään paljolti asiakkaan etua vastaan, kuten seuraavassa katkelmassa kuvaillaan:

"Ja oma henkilökohtainen kokemukseni on että toimeentulotukipäätös tehdään asiakkaan vahingoksi niin paljon kuin laki ja ohjeistus sallii ja jopa niiden vastaisesti - ja jos menee selvästi niiden vastaisesti niin oikaisuvaatimus hyväksytään mikäli asiakas sellaisen tekee, mutta tämäkin tapahtuu vasta viikkoja tai kuukausia myöhemmin, mikä on suuressa määrin asiakkaan vahingoksi koska tukea hakiessaan varat ja tulot eivät riittäneet toimeentuloon." 26.07.2022, 17:04

Asiakkaan kokemus siitä, että päätöksiä tehdään lainvastaisesti, saa tukea myös oikeuskäytännöstä, kuten luvussa 2.4 tuli esiin (Dnro 17/0577/1). Toimeentulotukiasiakkaiden oikeusturvasakin näyttää siis olevan puutteita. Epäoikeudenmukaiset, ihmisarvoa alentavat menettelyt voivat olla erityisen haavoittavia henkiselle hyvinvoinnille ja luottamukselle yhteiskuntaa kohtaan.

5.1.3 Työllisyys

Kuten aiemmin todettua, säästämisen estämisellä on suora vaikutus kannustinloukkuna, kun esimerkiksi tilapäistöillä ansaittua rahaa ei voi käyttää varallisuuden kartuttamiseen. Työhön liittyviä seurauksia muodostuu kuitenkin erityisen viheliäisesti kietoutuneena muihin tukijärjestelmän ongelmiin, kuten siihen, että työkyvyttömyyseläkkeelle on vaikea päästä tai siihen, että useat etuudet katkaistaan välittömästi pientenkin töiden vastaanottamisesta. Tällä tavoin osa-aikatöiden tekeminen ja esimerkiksi kevytyrittäjyys on toimeentulotukiasiakkaille usein kannattamatonta ja vähittäinen siirtyminen työelämään muodostuu hyvin vaikeaksi. Mekanismi estää työllistymistä ja osatyökykyisten kuntoutumista ja näin ollen on omiaan pahentamaan syrjäytymisen riskiä. Kustannuksia yhteiskunnalle tulee paitsi maksettuina etuuksina ja menetettyinä verotuloina, myös inhimillisen pääoman hukkaamisena. Kun rehellinen työ on tehty toimeentulotukiasiakkaille kannattamattomaksi, se voi edistää pimeän työn markkinoiden syntymistä erilaisine lieveilmiöineen. Seuraavissa aineistoesimerkeissä kuvataan näitä viheliäisiä tilanteita:

"Moni, joka ei oikeasti ole täysin työkyvytön, hyötyisi työnteosta. Se antaisi sisältöä ja lisätuloja, mutta Kela tosiaan herkästi vaan kuittaa kaiken palkan pois nykyisellä systeemillä. Kela ei tosiaan kai koske eläkkeen saajien tuloihin yhtä hanakasti, mutta harva edes pääsee työkyvyttömyyseläkkeelle. Useimmilla pyöritetään saikkua ja työttömänä loputtomiin. Se ettei anneta

mitään paikkaa tässä yhteiskunnassa, on nimenomaan omiaan syrjäyttämään ihmisiä. Ne, jotka haluaisivat tehdä jotain, kärsivät tilanteesta toden teolla." 27.07.2022, 00:41

"Pari vuotta toimeentulotuella, ja yks kaks onkin täysin varaton, mitään säästöjä tai puskuria ei ole. Sitten pitäisikin työllistyä suoraan sellaiseen työpaikkaan, että sillä elättäisi itsensä ja mahdollisesti myös perheensä. Keikkatöillä tai osa-aikaisella et voi aloittaa, koska ne eivät riitä elämiseen ilman tukia ja vievät oman talouden kuralle. Tukien saanti menee nimittäin katkolle töiden takia, eikä palkka tule työpäivän päätteeksi, vaan pahimmillaan yli kuukauden päästä. Lisäksi kaikki palkka vähennetään toimeentulotuesta, joten et tienaa työlläsi senttiäkään. Lisätulojen hankkiminen kannattaa siis vain, jos sen voi tehdä pimeänä." 26.07.2022, 09:01

Yhteenvedona yksilötason vaikutuksista voidaan todeta, että heikkoa omaisuudensuojaa ilmentävät toimeentulotuen säännöt aiheuttavat riskejä asiakkaiden arjen sujumuudelle, työllisyydelle, oikeusturvalle, luottamukselle yhteiskuntaa kohtaan, materiaaliselle ja henkiselle hyvinvoinnille, sekä voivat heikentää asiakkaiden yhteiskunnallista osallisuutta. Toimeentulotuella joutuminen on kuin heittäisi bensaa syrjäytymiskehityksen liekkiin. Järjestelmän loukkujen vuoksi tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuesta tuleekin pysyvä toimeentulon lähde, jolloin kierre on valmis.

5.2 Yhteiskunnallisia seurauksia

5.2.1 Ylisukupolvinen köyhyys, lapsivaikutukset

Heikko omaisuuden suoja aiheuttaa merkittäviä lapsivaikutuksia ja niiden kautta mekanismeja, jotka pahentavat eriarvoisuutta. Ensinnäkin toimeentulotuesta vähennetään lapsilisät, joten tästä universaaliksi tarkoitettu etuudesta eivät pääse hyötymään he, jotka sitä eniten tarvitsivat. Aineistosta käy lisäksi ilmi, että toimeentulotuesta vähennetään myös lasten saamat stipendit ja lahjat, opintotuki sekä nuorten itse tienaatut kesätyörahat, mikäli ne jäävät näkymään tilillä "säästönä". Siinä missä hyvin toimeen tulevan perheen nuoret voivat käyttää itse tienaa-mansa rahat esimerkiksi harrastuksiin, ajokortin hankintaan tai säästämiseen, toimeentulotukiperheen nuoret eivät näin voi tehdä. Toimeentulotukiperheiden lapsilla ei kannata olla edes omia tilejä, jotta niissä mahdollisesti näkyvien tulojen ja menojen aiheuttamalta byrokralialta vältytään. Edellä kuvatusta johtuen toimeentulotukiperheiden lasten on taloudellisesti kannattavinta muuttaa omilleen mahdollisimman nuorina. Seuraavissa aineistoesimerkeissä kuvataan ja pohditaan, mitä toimeentulotuen säännöt tarkoittavat lasten näkökulmasta:

"Tiesittekö, että Kela ei huomioi tulona peruskouluikäisen lapsen parin viikon kesätyöstä saamaa palkkaa sinä kuukautena, kun palkka tulee tilille. Kuitenkin jo seuraavan kuukauden laskelmassa se huomioidaan varallisuutena, ja tuo 300–400 euron summa vähennetään toimeentulosta. Lapsi siis joutuu käyttämään kesätyötulonsa yhden kuukauden ruoka- ym. menoihin, ellei törsää kaikkia rahojaan palkanmaksukuukauden aikana. Mitä tämä opettaa nuorelle työnteosta ja elämänhallinnasta?" 26.07.2022, 09:33

"Alaikäisten perheenjäsenten tuloja rajoittamalla vaikeutetaan minun nähdäkseni vain ylisukupolvisen kierteen rikkomista: lapsella voisi olla halu ja mahdollisuus nousta pois mahdollisesti useamman sukupolven kestäneestä köyhyyskierteestä omalla työnteolla ja säästämisen opettelulla, mutta sekin liekki tukahdutetaan." 25.8. 11:45

[vastaus edelliseen] "Siinä sivussa oppii tekemään pimeitä töitä tai pimeyden töitä, joista jälkimmäiset ovat jossain määrin henkilökohtaisesti voimauttaviakin, jos on jo oppinut epäilemään tai vihaamaan virkavaltaa." 25.8. 12:1

Kirjoittajat ovat huolissaan siitä, miten toimeentulotuen menettelyt vaikuttavat nuorten asenteisiin työtä ja viranomaisia kohtaan sekä ylisukupolvisen köyhyyteen, ja tutkimustenkin valossa nämä huolet ovat aiheellisia (esim. Vaalavuo ym. 2020). Aineistolöydöksistä käy selvästi ilmi, että toimeentulotukiperheiden lapset ovat hyvin eriarvoisessa asemassa suhteessa muiden perheiden lapsiin. Köyhyys jo lähtökohtaisesti tuottaa eriarvoisuutta, mutta asiaa edelleen pahentavat toimeentulotuen käytännöt, joilla estetään lasten pyrkimyksiä nousta köyhyydestä ja tuhoetaan motivaatiota työnteokoon.

5.2.2 Byrokratia, luottamus ja syrjäytyminen

Toimeentulotukijärjestelmä vaatii erityisen paljon byrokratiaa, sillä oikeus tukeen muodostuu vain, jos hakija todistaa dokumentein varattomuutensa. Hakijan verotietojen tai tulorekisterin tarkistaminen ei riitä, nimenomaan siitä syystä, että niistä ei saada tietoa asiakkaan omaisuudesta tai muusta rahasta, joka voidaan tulkita "käytettävissä oleviksi varoiksi". Aineistossa tätä raskasta byrokratiaa "köyhien pennosten" ympärillä pidetään absurdina ja suhteettoman kalliina toimintana. Se sitoo paitsi asiakkaiden aikaa, paljon myös etuuskäsittelijöiden aikaa verrattuna muihin tukiin. Absurdina pidetään myös sitä, että samaan aikaan valtavia yritystukia voidaan hakea pelkällä ilmoituksella, ja rikkaiden suurten varallisuuksien piilottaminen ei näytä juurikaan kiinnostavan viranomaisia:

"Kenenkään tuloja ja menoja ei Suomessa läpivalaista yhtä tarkasti, kuin köyhien. Hukkaa muutama miljoona veropatatiisiin, tai holding yhtiölle vakuutuskuoreen eikä koiria perään hauku. Mutta eläpä toimeentulotuella ja joka pennisi kiinnostaa valtiota. Kumpi sitten on oikein ja kumpi loisimista ja kuormasta syömistä..." 5.8. 19:46

Esimerkissä kuvattu byrokratian ja kontrollin epäsuhta köyhien ja rikkaiden välillä on omiaan heikentämään koko järjestelmän legitimitettä. Lisäksi institutionaalisen väkivallan vaikutukset koskevat paitsi yksilöitä, ne voivat uhata myös kauaskantoisemmin yhteiskunnan vakautta, kuten seuraavassa kommentissa arvioidaan:

"Artikkelin loppuosassa käsiteltiin tärkeää aihetta. Toivon menettämistä, kun elämässä joutuu pakittamaan. Näin empimättä käy, jos näköalattomuuskierre nakertaa ensin kaikki säästöt, sitten muun kiinteän omaisuuden. Näkökulma on psykoanalyttisesta vinkkelistä erittäin relevantti. Tämä yhdistettynä äärimmilleen byrokratisoituun työllistämispolitiikkaan ja tarjolla olevaan nälkäpalkkatyöhön tekee koko osallistumisesta yhteiskuntaan vastenmielisen kokemuksen. Tietyllä tapaa järjestelmä itse etäännyttää kansalaisia, ja ilmiö on mielestäni jopa kansallisen turvallisuuden kannalta vaaratekijä." 26.07.2022, 11:23

Viranomaisten menettelyt vaikuttavat ihmisten yhteiskunnalliseen luottamukseen ja lainkuullaisuuteen tutkimustenkin mukaan (esim. Metteri 2012; Tyler 1990). Toimeentulotuen käytännöissä yhdistyy monia epäoikeudenmukaisuuksia ja kohtuuttomuuksia, joten kauaskantoisten vaikutusten riskin voi ajatella myös kumuloituvan. Seuraavassa aineistoesimerkissä kiteytetään mekanismi, jolla heikko omaisuudensuoja nakertaa luottamusta yhteiskuntaan ja edistää jo valmiiksi marginaalissa olevan ihmisryhmän syrjäytymistä entisestään:

" – se että ei saa säästää tai tienata edes pikkusen verran, taikka muuten olla avoin varallisuutensa suhteen johtaa siihen että yhteiskuntaan ja viranomaisiin menee luottamus ja tuntee kannustusta syrjäytyä, sekä etsiä pimeitä keinoja jolla voisi sivuuttaa tämän systeemin epäkohdat." 25.8. 09:21

5.2.3 Taloudellinen eriarvoisuus, asuminen ja verovarot

Kun pienituloisilta ihmisiltä toimeentulotuen sääntöjen myötä kielletään säästöt ja omaisuus, aiheutetaan jo lähtökohtaisesti varallisuuserojen kasvua ja perusteiltaan epätasa-arvoinen tilanne toimeentulotukiasiakkaiden ja muiden ihmisten välillä. Aineistossa kommentoijat kuvaavat tätä niin, että omaisuutta tai säästöjä omistavat pienituloiset joutuvat järjestelmässä

maksajan asemaan, kun toimeentulotuen säännöt käytännössä palkitsevat "kädestä suuhun" -elämisestä ja rankaisevat säästäväisyydestä. Kuten tutkielman taustoituksessa tuli esiin, toimeentulotukiasiakkaat ovat tuen kriteerien takia hyvin eriarvoisessa asemassa muihin nähden myös siitä syystä, että omistusasuminen on tehty heille hyvin vaikeaksi ja asuntosäästäminen mahdottomaksi. Seuraava aineistoesimerkki kuvaa tilannetta, jossa kattoremonttiin tarkoitetut säästöt estivät asiakkaan mahdollisuuden saada toimeentulotukea sairaalalaskun maksuun:

"Toimeentulotukianomusta tein äitini puolesta, kun ei ollut rahaa sairaalalaskuun. Ihan kerta-luontoisesta avuntarpeesta olisi ollut kyse. Ihmeekseni vielä valitukseenkin vastattiin, että äitini pakolliset asuinkulut kuukaudessa ovat heidän laskelmiensa 30 euroa, siis ne jotka Kela hyväksyy. [...] Lautakunnan miesten mielestä kattoremonttirahat on käytettävä sairaalalaskuihin. Entäs sitten, kun pankki ei enää anna remonttivelkaa ja luottotiedot menevät?" 26.07.2022, 15:21

Toimeentulotuessa menona ei huomioida asuntolainan lyhennyksiä, rahoitusvastikkeita, ja kuten edellisestä aineisto-otteesta käy ilmi, myöskään remonttikuluja. Näihin kuluihin on joko käytettävä muihin menoihin tarkoitetut rahat, otettava kulutusluottoa tai muutettava vuokra-asuntoon. Omistusasumisesta on siis tehty sosiaaliturvajärjestelmässämme monella tavalla riskialtista ja hyvin vaikeasti saavutettavaa pienituloisille. Lisäksi aineistossa arvellaan, että vuokra-asumisen suosiminen voi vaikuttaa asuntokantaa vääristävästi, koska rakennuttajien voi olla kannattavinta tuottaa ahtaita asuntoja parhaan vuokratuoton saamiseksi. Arvelu saa vahvistusta professori Vaattovaaralta, jonka mukaan nykyään rakennetaan valtavasti pieniä asuntoja, jotka menevät lähes kaikki sijoittajille vuokrattaviksi, ei omistusasunnoiksi (Helsingin Sanomat 2023).

Yhteenvedona toimeentulotukiasiakkaiden heikon omaisuudensuojan yhteiskunnallisia seurauksia ovat varallisuuserojen syveneminen, ylisukupolvisen köyhyyden ja syrjäytymisen edistäminen sekä verovarojen epätarkoituksenmukainen käyttö byrokraatiaan ja asuntosijoittajien vaurastuttamiseen. Työn kannustinloukkujen ylläpito tarkoittaa myös työvoiman saatavuuden heikentymistä, joten vaikutuksia on myös työnantajille ja laajemmin talouteen menetettyjen verotulojen vuoksi. Lisäksi vaikutukset voivat ulottua yhteiskunnan turvallisuuteen ja jopa infrastruktuuriin.

5.3 Seuraukset oikeudellisesta näkökulmasta

Ihmis- ja perusoikeudet

Tutkielman löydösten valossa omaisuudensuoja näyttää toimivan juuri niin kuin Länsineva (2010, osa III, luku 11) on todennut: omaisuudensuoja on paitsi itsenäinen perusoikeus, myös edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle. Löydökset konkretisoivat perusoikeuksien yleisiä tavoitteita, jotka ovat yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen (em.): On selvää, että heikko omaisuudensuoja tarkoittaa kaikkien näiden tavoitteiden kyseenalaistumista toimeentulotukiasiakkaiden kohtelussa. Yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja omaisuudensuojan (PL 15§) lisäksi yksityisyyden suoja (PL 10 §) on heikompi kuin muilla, sillä pankkisalaisuutta ei noudateta toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla. PL 18 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön – toimeentulotuen käytännöt luovat kannustinloukun, eli toimivat tätäkin pykälää vastaan. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä, mikä ei täysipainoisesti toteudu, kun kaikkia asumismuotoja ei kohdella samalla tavalla. Myöskään hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatekijät (PL 21 §) eivät toteudu, sillä toimeentulotuen käytännöt rikkovat hyvän hallinnon periaatteita usealla tavalla. Edellä mainitusta seuraa, että 22 §:ää rikotaan myös, sillä sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaali oikeudelliset periaatteet

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus, luottamuksensuoja ja kohtuus (Tuori & Kotkas 2016, 182). Heikon omaisuudensuojan voi katsoa johtavan käytäntöihin, joissa näitä periaatteita kyseenalaistetaan usealla tavalla. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvää hallintotoiminnan johdonmukaisuutta on rikottu toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla siten, että työtuloille annetaan suojaosa joka periaatteessa kannustaa työntekoon, mutta rahasummaa ei kuitenkaan saa säästää. Tilille säästyneen rahan tulkinta varallisuudeksi, joka vähentää tulevan tuen määrää, on myös tullut asiakkaille yllätyksenä – menettelystä ei varoiteta, ja käytäntö saattaa yllättäen muuttua. Aiemmin mainitussa KHO:n tapauksessa (DNRO 21081/2020) pitkäaikainen toimeentulotukiasiakas oli Kelasta saamansa tiedon varassa säästänyt rahaa tililleen siinä luottamuksessa, ettei ongelmia

tule, kunnes Kela yllättäen tulkitsi säästöt varallisuudeksi ja asiakas menetti oikeuden tukeen ja siten säästönsä. Eräässä aineiston esimerkkitapauksessa taas nuori oli vastaavalla tavalla menettänyt kesätöistä tienaanansa rahat.

Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen ratkaisujen on pohjauduttava asiallisiin perusteisiin, ei henkilökohtaisiin mielipiteisiin. Koska laki ei edellytä rankaisemaan ihmisiä säästämisestä ja silti Kela näin toimii, voidaan ajatella, että etuusohjeen laatijoiden mielipiteillä on keskeinen merkitys ja objektiviteettiperiaate kyseenalaistuu. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että käytettävien keinojen on oltava järkeviä ja kohtuullisia suhteessa päämääriin, joita tavoitellaan. Kun toimeentulotukilain mukaan tuen tarkoitus on paitsi turvata toimeentulo myös edistää itsenäistä selviytymistä (1.1§), ei säästämisestä rankaisemista voida pitää järkevänä ja kohtuullisena menettelynä. Tarkoituksykälää ajatellen näyttäisi siltä, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa muihin kuin lain tarkoittamiin tavoitteisiin, joten myös tarkoituksidonnaisuuden periaate kyseenalaistuu.

Luottamuksensuojan periaatteen mukaan asiakkaiden on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen, eikä hallintopäätöksiä voida muuttaa asiakkaan kannalta epäedulliseen suuntaan. Myös tätä periaatetta rikotaan, sillä aineistossa tulee vahvasti esiin luottamuksen menetys viranomaisiin, kokemus siitä, että päätöksiä tehdään lainvastaisesti, ja lisäksi oikeuskäytännöstä löytyy tukea tälle havainnolle (ks. luku 2.4). Niin ikään kohtuusperiaatetta rikotaan: erityisen selvästi tämä tulee esiin aiemmin viitatussa KHO:n päätöksessä (DNRO 21081/2020), jossa asiakas on vedonnut nimenomaan kohtuullisuuteen, mutta tällä ei ole ollut vaikutusta päätökseen.

Sosiaalihuollon periaatteista omaisuudensuojan näkökulmasta keskeinen on tarveperiaate, jonka mukaan palvelujen tulee kohdistua niitä eniten tarvitseville. Toimeentulotuen suhteen näyttää siltä, että tarveperiaatteesta sovelletaan hyvin tiukkaa tulkintaa, ja periaate saakin suhteettoman suuren painoarvon verrattuna muihin periaatteisiin. Säästämisen estämisen ja omaisuuden menettämisen ei voida katsoa noudattavan myöskään hakijalle myönteisen tulkinnan periaatetta eikä asiakkaan omatoimisuuden edistämistä pitkällä aikavälillä. Niin ikään toimeentuloturvan oikeusperiaatteet, yksilölle myönteinen ja kokonaisvaltainen tulkinta, eivät toteudu.

6 Johtopäätökset

Tulosluvusta kävi ilmi, että heikko omaisuudensuoja tuottaa yksilötasolla riskejä asiakkaiden arjen sujuvuudelle, materiaaliselle ja henkiselle hyvinvoinnille, työllisyydelle, oikeusturvalle ja luottamukselle yhteiskuntaa kohtaan. Näin ollen se voi heikentää asiakkaiden yhteiskunnallista osallisuutta ja pahentaa syrjäytymisen kierrettä. Yhteiskunnallisia vaikutuksia ovat varallisuuseroja kasvattavat mekanismit, verovarojen epätarkoituksenmukainen käyttö sekä ylisukupolvisen köyhyyden ja syrjäytymisen edistäminen, mikä voi olla riski yhteiskunnalliselle vakaudeksi. Tulokset ovat hyvin linjassa sen kanssa, mitä on aiemmin tiedetty toimeentulotuen asiakkaiden heikosta asemasta ja sosiaalietuuksien varallisuusrajojen aiheuttamista ongelmista. Ottamalla analyysiin omistusoikeudellinen näkökulma tuli esiin se seikka, että varsin iso osa toimeentulotuen ongelmista voi kytkeytyä nimenomaan heikkoon omaisuudensuojaan. Lisäksi tuloksista käy ilmi, että heikko omaisuudensuoja johtaa käytäntöihin, joissa kyseenalaistuu myös muita ihmis- ja perusoikeuksia sekä hyvän hallinnon, sosiaalihuollon ja toimeentuloturvallisuuden oikeusperiaatteita. Ilmiö korostaa sen tärkeyttä, että lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen tulisi olla harmoniassa ihmis- ja perusoikeuksien kanssa. Luonnollinen johtopäätös on, että toimeentulotukiasiakkaiden omaisuudensuojaa parantamalla on mahdollista helpottaa sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia monipuolisesti.

Kelan toimeentulotukikäytäntöjä olisi mahdollista korjata ihmisoikeusystävällisemmiksi ilman, että lainsäädäntöä muutetaan. Laki ei velvoita Kelaa rankaisemaan asiakkaita säästäväisyydestä, vaan menettely on Kelan etuusohjeen laatijoiden harkinnan vallassa. Koska oikeuskäytäntö kuitenkin menettelyn sallii, näyttää siltä, että toimeentulotukilakia on muutettava ja harmonisoitava se vastaamaan tuen lainmukaista tarkoitusta, hyvän hallinnon periaatteita ja ihmisoikeuksia. Tarveperiaate edellyttää, että tuki kohdentuu sitä eniten tarvitseville, mutta periaate ei ota kantaa siihen, kuinka paljon "eniten tarvitsevia" tähän joukkoon sisällytetään. Omistusasunto on jo suojattu, ja ansiotyötuloilla on 150 euron suojaosa, eikä tarveperiaatteen ole katsottu tästä vaarantuvan. Tarveperiaate on yksi periaate muiden joukossa, eikä sillä tulisi olla sellaista suhteettoman suurta painoarvoa kuin nyt on.

Omaisuudensuojaa olisi mahdollista parantaa muuttamalla varallisuuden huomiointia koskevia rajoja ja käytäntöjä, esimerkiksi ottamalla käyttöön vastaavia suojaosia varallisuudelle kuin monessa Euroopan maassa on. Erityisen tärkeää olisi suojata pienituloisten ihmisten asuntosäästötilit, jotta heidän mahdollisuuksiaan omistusasumiseen ja perheen sosioekonomisen aseman parantamiseen ei heikennetä. Jos lisäksi käyttötileille suojataan kohtuullisen

kokoinen puskuri, päästään myös absurdista ja kalliista byrokratiasta, jota satunnaisten tulojen vahtiminen vaatii. Kannustinloukkuvaikutus poistuisi, kun pienten lisätulojen hankkiminen esimerkiksi keikkatöillä olisi omaisuudensuojan turvin mielekäästä ja asiakkaiden asema työmarkkinoilla kohenisi. On mahdollista, että kokonaistaloudellisesti olisi järkevintä luopua varallisuusrajoista kokonaan. Tämä mahdollistaisi toimeentulotuen automatisoinnin tulorekisteristä ja verottajalta saatavien tietojen avulla, mikä todennäköisesti vähentäisi tuen alikäyttöä ja sen vuoksi köyhyyttä ja köyhyyden moninaisia vaikutuksia. Omaisuudensuojan parantaminen harmonisoisi toimeentulotuen käytäntöjä vastaamaan myös asuntopolitiikan yleisiä periaatteita (YM 2023a). Taloudellisen eriarvoisuuden vähentämiseksi sekä verovarojen käytön näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaisempaa tukea asukkaiden itsensä vaurastumista lainan lyhennysten muodossa, kuin asuntosijoittajien ja vuokratyöyhtiöiden vaurastumista vuokratulojen muodossa. On oletettavaa, että nimenomaan pienituloisten ihmisten vaurastumisen tukeminen toisi säästöjä yhteiskunnalle pitkällä aikavälillä, kun asumisen tukien kulut pienenisivät asuntojen hiljalleen siirtyessä pienituloisten omistukseen.

Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä (2023) toimeentulotuen keskeisimmäksi ongelmaksi on nostettu tuen tarpeen pitkäaikaisuus, jonka taustasyynä pidetään erityisesti asumisen kalleutta ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Toimenpide-ehdotukset rajoittuvat lähinnä lisäselvitysten järjestämiseen. Olisi kuitenkin huomattava, että me tunnemme jo varsin hyvin pitkäaikaisen tuen tarpeen keskeisen taustasyyn, joka on perusturvan riittämättömyys. Useista Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kehotuksista huolimatta Suomi ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin perusturvan parantamiseksi, vaan Suomen vastauksissa on vedottu siihen, että Suomessa on mahdollista hakea toimeentulotukea (esim. STM 2023a). Kun nyt on siis niin, että toimeentulotuen rooli riittämättömän perusturvan paikkaajana on käytännön tasolla hyväksytty, tämä logiikka tulisi viedä loppuun asti ja muuttaa toimeentulotuki ihmisoikeusystävällisemmäksi ja taloudellisesti järkevämmäksi. Jos perusturva olisi niin hyvä, että toimeentulotuelle pudottaisiin vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, heikko omaisuudensuoja ei kenties olisi ongelma. Me emme voi kuitenkaan jäädä odottelemaan perusturvan parantamiseen vaadittavaa poliittisen tahtotilan muutosta, vaan omaisuudensuojaa on parannettava viipymättä nykytilanteen realiteeteista käsin. Tosiasia on, että toimeentulotuki ei ole viimesijainen etuus, vaan riittämättömän perusturvan paikkaaja, joten viimesijaisuuden retoriikan käyttö vain perustelemaan päätöksiä asiakkaan etua vastaan on kestäväntöntä argumentointia ja väkivaltaa asiakkaita kohtaan.

Selvitettäväksi jää, minkälainen malli omaisuudensuojan parantamiseksi Suomessa olisi tarkoituksenmukaisin. Heikon omaisuudensuojan lapsivaikutuksiin ja lasten oikeuksien näkökulmaan perehtyminen ei ollut pienen tutkielman puitteissa mahdollista, ja se ansaitsisikin oman kattavan tutkimuksensa. Sosiaaliturvajärjestelmästä yleensä tarvitaan lisää sellaista tutkimusta, jossa informanteina ovat asiakkaat, jotta saadaan kattavaa näyttöä ihmisvaikutuksista, ja jotta tuetaan heikossa asemassa olevien yhteiskunnallista osallisuutta. Tarvitaan tutkimusta myös asiakkaiden oikeudellisesta asemasta laajemmin: jos asiakas tulee kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti viranomaisessa, onko hänellä tietoa oikeusturvakeinoista ja kykyä käyttää niitä? Kuka auttaa, jos kykyä ei ole? Entä jos epäoikeudenmukaisen ja kohtuuttoman päätöksen antaa Korkein hallinto-oikeus – onko asiakkaalla tosiasiallisia mahdollisuuksia saada oikeutta Euroopan tasolta? Tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, mitkä tahot tietoa ovat tuottamassa. Voisiko institutionaalisesta väkivallasta saada puolueetonta tietoa, jos tietoa tuottaa instituutio itse?

Lähteet

Amnesty International Suomen osasto & Ihmisoikeusliitto (2021) "Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä" – riittämätön perusturva Suomessa. Perusturvaraportti 31.8.2021.

Bildjuschkin, Katriina & Ewalds, Helena & Hietamäki, Johanna & Kettunen, Hanna & Koivula, Tanja & Mäkelä, Jukka & Nipuli, Suvi & October, Martta & Peltonen, Joonas & Siukola, Reetta (2020) Väikivaltakäsitteiden sanasto. Työpäpəri 1/2020. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Beland, Daniel & Mahon, Rianne (2016) *Advanced introduction to social policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar publishing.

Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2016) Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81: 3, 301–312.

Ervasti, Kaijus (2022) *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Helsinki: Gaudeamus.

Eskelinen, Niko & Sironen, Jiri (toim.) (2017) *Köyhyys - syitä ja seurauksia*. Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto EAPN-Fin.

Foucault, Michel (2003) *Society must be defended. Lectures at the Collège de France 1975–1977*. (English translation by David Macey) London: St Michel's Press.

Greve, Bent (2018) *Social and labour market policy: the basics*. London: Routledge.

Guo, Baorong (2011) Household Assets and Food Security: Evidence from the Survey of Program Dynamics. *Journal of Family and Economic Issues* 32(1): 98–110.

Hallberg, Pekka (2005 / päivittyvä hakuteos) *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.

Hamilton, Leah & Rothwell, David & Huang, Jin & Nam, Yunju & Dollar, Taylor (2019) Guarding Public Assistance Asset Limits in Program Efficacy and Family Economic Well-Being. *Poverty and Public Policy*. 11(1-2): 12-30.

Hamilton, Leah & Wingrove, Twila & Woodford, Kati (2019) Does Generous Welfare Policy Encourage Dependence? TANF Asset Limits and Duration of Program Participation. *Journal of Children and Poverty* 25(2): 101–13.

Hannikainen-Ingman, Katri & Kuivalainen, Susan & Sallila, Seppo (2013) Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki*

2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 81–108.

Iivonen, Saija & Tervola, Jussi & Ollonqvist, Joonas (2022) Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista. Työpäperi 41/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (2019) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.

Johansson, Håkan (2001) I det sociala medborgarskapets skugga: Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen. Lund: Arkiv förlag.

Kestilä, Laura & Paananen, Reija & Väisänen, Antti & Muuri, Anu & Merikukka, Marko & Heino, Tarja & Gissler, Mika (2012) Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Rekisteripohjainen seurantalutkimus Suomessa vuonna 1987 syntyneistä. Yhteiskuntapolitiikka 77:1, 34–52.

Kivipelto, Minna & Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Korpela, Tuija & Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku & Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.) (2020) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela.

Linnanvirta, Suvi & Kroll, Christian & Blomberg-Kroll, Helena (2020) Ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila, Minna Ylikännö (toim.) (2020) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 152–185.

Länsineva, Pekka (2010) Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Pekka Hallberg (toim.) (2005 / päivittyvä hakuteos) Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro, osa III luku 11.

Marchal, Sarah & Kuypers, Sarah & Marx, Ive & Verbist, Gerlinde (2021) But what about that nice house you own? The impact of asset tests in minimum income schemes in Europe: An empirical exploration. *Journal of European social policy*, 31(1), 44–61.

Metteri, Anna (2012) Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press.

Moisio, Pasi & Kauppinen, Timo (2011) The intergenerational correlation of social assistance and selection bias in the Finnish population data. *Research on Finnish Society* 2011:4: 7-15.

Nam, Yunyu (2008) Welfare Reform and Asset Accumulation: Asset Limit Changes, Financial Assets, and Vehicle Ownership. *Social Science Quarterly* 89(1): 133–54.

O'Brien, Rourke (2008) Ineligible to Save? Asset Limits and the Saving Behavior of Welfare Recipients. *Journal of Community Practice* 16(2): 183–99.

Paulhus, Elizabeth (2014) *Save Up, Not Spend Down: Eliminating the Asset Test for Families in Medicaid and TANF*. Charleston, WV: West Virginia Alliance for Sustainable Families and West Virginia Center on Budget and Policy.

Perusturvan riittävyden IV arviointiryhmä (2023) *Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2019–2023*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Rantala, Kati & Alasuutari, Noora & Järvikangas, Inka & Saarenpää, Karolina (2019) *Ihmisaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin*. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Helsinki: Unigrafia.

Rautiainen, Pauli (2019) *Perus- ja ihmisoikeudet*. Teoksessa Pekka Nykänen (toim.) (2019) *Johdatus oikeusjärjestykseen*. Tampereen yliopisto, 85–92.

Raworth, Kate & Pietiläinen Juha (suom.) (2018) *Donitsitaloustiede: seitsemän tapaa ajatella kuin 2000-luvun taloustieteilijä*. Helsinki: Terra Cognita.

Riihelä, Marja & Tuomala, Matti (2022) Teoksessa Anna Rajavuori (toim.) (2022) *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022*. Helsinki: Into Kustannus, 51–78.

Ristikari, Tiina & Keski-Säntti, Markus & Sutela, Elina & Haapakorva, Pasi & Kiilakoski, Tomi & Pekkarinen, Elina & Kääriälä, Antti & Aaltonen, Mikko & Huotari, Tiina & Merikukka, Marko & Salo, Jarmo & Juutinen, Aapo & Pesonen-Smith, Anna & Gissler, Mika (2018) *Suomi lasten kasvuympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Sosiaaliturvakomitea (2022a) *Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen*. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvakomitea (2022b) *Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen*. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvakomitea (2023) *Sosiaaliturvakomitean välimietintö*. Helsinki: Valtioneuvosto.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2016) *Sosiaalioikeus*. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2023) Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.

Tyler, Tom R. (1990 / 2021) Why People Obey the Law. [Online]. Princeton University Press.

Vaalavuo, Maria & Haula, Taru & Bakkum, Boris (2020) Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Raportti 4/2020. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Vaarama, Marja & Siljander, Eero & Luoma, Minna-Liisa & Meriläinen, Satu (2010) Suomalaisten kokema elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio, Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Internet-lähteet, videot, lehtiartikkelit

Helsingin Sanomat 5.5.2023. "Käynnissä on erittäin nopea muutos – Professori iskee pöytään synkät luvut nuorten asumisesta".

<https://www.hs.fi/kaupunki/helsinki/art-2000009558979.html> viitattu 15.5.2023

Kela 2023a. Kela, Toimeentulotuki – etuusohje etuuskäsittelijöille. Päivittyvä ohje.

<https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet> viitattu 15.5.2023

Laatu, Markku & Heinonen, Hanna-Mari & Mattila Hannu (2023) Toimeentulotukiasiakkaiden kokemus asioinnista Kelan kanssa on lähentynyt muiden Kelassa asioivien kokemusta. Kelan tutkimusblogi 29.3.2023. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6932> viitattu 15.5.2023

Remes, Matti (2022) Sosiaaliturvan peruskäsitteet osa 4: Mitä tarkoittaa kannustinloukku?

[Sosiaaliturvan peruskäsitteet osa 4: Mitä tarkoittaa kannustinloukku? | Sosiaalivakuutus](#) viitattu 15.5.

STM (2023a) Sosiaalisten oikeuksien komitealta ratkaisu Suomen sosiaaliturvan tasosta. Tiedote 15.2.2023.

[Sosiaalisten oikeuksien komitealta ratkaisu Suomen sosiaaliturvan tasosta \(valtioneuvosto.fi\)](#) viitattu 15.5.2023

STM (2023b) Toimeentulotuki. <https://stm.fi/toimeentulotuki> viitattu 15.5.2023

SuomiAreena 11.7.2022. Joka kymmenes koti saa toimeentulotukea – onko se ongelma ja kuka voi auttaa?

[SuomiAreena: Joka kymmenes koti saa toimeentulotukea – onko se ongelma ja kuka voi auttaa? – katso maksutta MTV Katsomossa](#) viitattu 15.5.2023.

Voima-lehti (2.6.2022): <https://voima.fi/artikkeli/2022/suomalainen-perusturva-ei-mahdolistakohtuullista-minimikulutusta-sanoo-pauli-rautiainen/> viitattu 15.5.2023

Ympäristöministeriö (2023a) Valtioneuvoston selonteko: Asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma 2021–2028. <https://ym.fi/asuntopolitiikka> viitattu 15.5.2023

Lait, valtiosopimukset, oikeuden päätökset

Dnro 05821/01/4010. Helsingin HAO 24.5.2002. Toimeentulotuki, Huomioon otettavat varat, Säästynyt toimeentulotuki.

Dnro 01658/17/6142. Hämeenlinnan HAO 12.12.2017. Toimeentulotuki - Käytettävissä olevat varat - Määräys myydä omaisuus määräajassa.

Dnro 21081/2020. KHO:2021:129. Toimeentulotuki - Toimeentulotuen myöntäminen - Perustoimeentulotuki - Käytettävissä olevat varat - Pankkitili - Säästöt - Toimeentulotuen viimesijaisuus - Kansaneläkelaitos.

Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961), Suomen ratifiointi asetuksella 44/1991.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (2023) No. 172/2018 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 15.3.2023.

L 434/2003. Hallintolaki.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus: Yhdistyneet Kansakunnat 1966, Suomen ratifiointi asetuksella 6/1976.

Yhdistyneet Kansakunnat (1948) YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus.

Liite 1. Linkit aineiston osiin

Yle.fi 26.7.2022

[Auli Viitalan kolumni: Toimeentulotuki pitää lopettaa | Yle Uutiset](#)

- kommentteja 845

Yle.fi 5.8.2022

[Lahtelainen Jaana Kärki on elänyt vuosia toimeentulotuella: tuki on tarkoitettu väliaikaiseksi, mutta moni yksinasuva saa sitä pitkään \(yle.fi\)](#)

- kommentteja 305

Yle.fi 25.8.2022

[Viiden euron plussapisteet vähennettiin tuesta, lapsi ei olisi saanut pitää kesätyörahoja – Yle kysyi kokemuksia toimeentulotuen kannustinloukuista / “Kuopassa ilman ulospääsyä”](#)

- kommentteja 448

Yle.fi 26.8.2022

[Toimeentulotuki lamaannuttaa, tunnustaa Kelan tutkija – haikailtu perustulo ei silti tuo ratkaisua, arvioi toinen tukiviidakon tuntija \(yle.fi\)](#)

- kommentteja 253

Linkkien toimivuus tarkistettu 25.5.2023. Artikkelin 25.8.2022 kommenttialue poistunut.