

**Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta  
Kelan perustoimeentulotukiratkaisuissa**

Roosa Myrskyranta

Pro gradu -tutkielma

Kevät 2023

Valtiosääntöoikeus

Oikeustieteiden tiedekunta

Lapin yliopisto

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta Kelan perustoimeentulotukiratkaisuissa

Tekijä: Roosa Myrskyraanta

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, valtiosääntöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XXV + 89

Vuosi: 2023

**Tiivistelmä:**

Tutkielman tarkoituksena on selvittää miten vaatimuksia yhdenvertaisuudesta ja yksilöllisestä harkinnasta punnitaan keskenään Kelan perustoimeentulotukiratkaisuissa. Perustoimeentulotuki on sosiaaliturvaan kuuluva viimesijainen taloudellinen etuus, joka turvaa yksilön ja hänen perheensä ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa. Perustoimeentulotuen toimeenpano on kuulunut vuodesta 2017 alkaen välilliseen julkishallintoon kuuluvan Kelan vastuulle.

Perustoimeentulotuki on tarveharkintainen etuus, joten tuen myöntämiseen liittyy harkintavaltaa. Tulkioikeuden selvittäminen edellyttää tuen hakijan kokonaistilanteen kartoittamista sekä tuen tarpeen arviointia tapauskohtaisesti yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Yksilöllisen harkinnan ohella ratkaisutoiminnassa on huomioitava vaatimus yhdenvertaisuudesta, joka edellyttää hakemusten yhtäläistä ja tasapuolista kohtelua sekä johdonmukaista ratkaisukäytäntöä. Jokaisen perustoimeentulotukihakemuksen yhteydessä on harkittava erikseen näiden vastakkaisten vaatimusten välinen tasapaino siten, että kumpikin toteutuisi mahdollisimman täysimääräisesti.

Perustoimeentulotuen etuuskäsittelijällä olevan harkintavallan laajuus punninnassa riippuu lähtökohdaisesti oikeussäännösten täsmällisyydestä ja selkeydestä. Punninnassa sopivan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valintaa ohjaavat oikeuslähteiden väliset hierarkiasäännöt, oikeus- ja tulkintaperiaatteet, sosiaaliturvan tavoitteet, vakiintunut käytäntö sekä Kelan sisäiset ohjeistukset. Ulkoapäin vaikuttavien tekijöiden ohella perustoimeentulotuen ratkaisutoimintaan vaikuttavat etuuskäsittelijöiden oikeudenmukaisuuskäsitykset, koulutustausta ja arvomaailma sekä tuen hakijan oma myötävaikutus.

Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa huolehditaan tuen hakijan oikeusturvasta ennakoita säättämällä harkintavallan väärinkäytöstä ja hyvän hallinnon takeista. Mikäli punninnassa kuitenkin päädytään lainvastaiseen tai epäoikeudenmukaiseen ratkaisuun, asiakkaalla on käytettävissä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja, joita ovat oikaisuvaatimus Kelalle ja valitus hallintotuomioistuimelle. Lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat ja Kelan sisäinen valvonta tarkkailevat punnintaratkaisujen oikeellisuutta.

Avainsanat: perustoimeentulotuki, sosiaaliturva, välttämätön toimeentulo, harkintavalta, yhdenvertaisuus.

X  Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

# Sisällys

Lähdeluettelo.....	V
Viitatu oikeustapaukset.....	XX
Lyhenteet.....	XXIV
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Aiheen valinnasta .....	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	2
1.3 Tutkimuksen toteutus ja sisältö .....	3
2 HALLINTOTOIMINTA SOSIAALITURVASSA .....	5
2.1 Kela osana julkishallintoa .....	5
2.2 Julkisen vallan käyttäminen Kelassa .....	7
2.3 Sosiaalietuudet ja harkinta sosiaaliturvajärjestelmässä .....	9
3 YKSILÖLLINEN HARKINTA PERUSTOIMEENTULOTUESSA .....	10
3.1 Oikeus välttämättömään toimeentuloon .....	10
3.2 Perustoimeentulotuki välttämättömän toimeentulon turvaajana ja viimesijaisena etuutena.....	13
3.3 Harkintavalta ja tarvearviointi perustoimeentulotuessa .....	15
4 YHDENVERTAISUUS PERUSTOIMEENTULOTUESSA .....	17
4.1 Muodollinen yhdenvertaisuus perustoimeentulotuessa.....	17
4.2 Tosiasiallinen yhdenvertaisuus perustoimeentulotuessa .....	20
4.3 Syrjintäkielto perustoimeentulotuessa.....	22
5 YHDENVERTAISUUDEN JA YKSILÖLLISEN HARKINNAN VÄLISEEN PUNNINTAAN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT .....	25
5.1 Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta perustoimeentulotuessa .....	25
5.2 Oikeuslähteet perustoimeentulotuessa .....	26
5.2.1 Oikeuslähteiden hierarkia .....	26
5.2.2 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen .....	28
5.2.3 Lainsäädännön täsmällisyys ja selkeys .....	30
5.2.4 Perustuslain ja EU-oikeuden etusija sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta ..	33
5.2.5 Perusoikeuksien rajoittaminen .....	35
5.2.6 Oikeus- ja tulkintaperiaatteet .....	39
5.2.7 Sosiaaliturvan tavoitteet.....	44
5.2.8 Vakiintunut käytäntö.....	48
5.2.9 Kelan sisäinen ohjeistus .....	51
5.3 Perustoimeentulotuen siirtäminen Kelaan.....	55

5.4	Kelan asettamat suoritustavoitteet ja valtiontalous .....	57
5.5	Oikeudenmukaisuuskäsitys .....	60
5.6	Käsittelijän henkilölliset ominaisuudet .....	64
5.6.1	Käsittelijän koulutustausta ja asiantuntemus .....	64
5.6.2	Käsittelijän henkilökohtaiset arvot, ajatukset ja käsitykset .....	68
5.6.3	Käsittelijän motivaatio ja auttamishalu .....	72
5.7	Asiakkaan osallistuminen käsittelyyn .....	73
6	OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISEN HUOMIOIMINEN PUNNINNASSA .....	77
6.1	Harkintavallan väärinkäyttö .....	77
6.2	Ennakollinen oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset .....	78
6.3	Jälkikäteiset oikeusturvakeinot .....	83
7	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	85

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2011. (Aarnio 2011)

*Aarnio, Aulis – Heinonen, Olavi*: Lisiä oppiin oikeuslaitoksen uudistamisesta. *Lakimies* 4/1972. Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala 1972, s. 447–462. (Aarnio – Heinonen 1972)

*Aer, Janne*: Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. Teoksessa Halila, Leena – Vihervuori, Pekka (toim): *Oikeustiede : Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXVIII*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2005. (Aer 2005)

*Aerschot, Paul Van*: Oikeusturvasta sosiaalihuollossa. *Lakimies* 4/2003. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2003, s. 619–637. (Aerschot 2003)

*Ahokas, Marja – Lähteenoja, Susanna – Myyry, Liisa – Pirttilä-Backman, Anna-Maija*: Arvot, moraalit ja yhteiskunta : sosiaalipsykologisia näkökulmia yhteiskunnan muutokseen. Gaudeamus, Helsinki 2005. (Ahokas ym. 2005)

*Ahola-Launonen, Johanna – Häyry, Matti – Takala, Tuija*: Oikeudenmukaisuuden ongelma. Gaudeamus, Helsinki 2018. (Ahola-Launonen ym. 2018)

*Airaksinen, Jenni – Keinänen, Anssi – Korhonen, Anne – Lundström, Birgitta – Miettinen, Tarmo*: Yhdenvertaisuuslain toimivuus : tutkimusraportti viranomaisten käsityksistä sekä oikeus-, laillisuusvalvonta- ja lainvalvontakäytännöstä. TEM, Helsinki 2008. (Airaksinen ym. 2008)

*Airio, Ilpo – Havakka, Pauliina – Huhtanen, Raija – Kangas, Olli – Niemelä, Mikko – Rentola, Essi – Tuomala, Matti – Uusitalo, Hannu – Vaittinen, Risto – Vanne, Reijo – Ylikännö, Minna*: Sosiaalivakuutus. Finva, Helsinki 2017. (Airio ym. 2017)

*Airio, Ilpo*: Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa : kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2013. (Airio 2013)

*Alho, Sirkka – Matthies, Aila-Leena – Svenlin, Anu-Riitta – Turtiainen, Kati*: Aikuissosiaalityö : tieto, käytäntö ja vaikuttavuus. Gaudeamus, Helsinki 2021. (Alho ym. 2021)

*Anttila, Outi – Kiisikinen, Hanna – Kortteinen, Juhani – Lavapuro, Juha – Nieminen, Liisa – Ojanen, Tuomas – Ylhäinen, Marjo:* Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent, Helsinki 2019. (Anttila ym. 2019)

*Anttila, Outi:* Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? *Lakimies 2/2014*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2014, s. 267–271. (Anttila 2014)

*Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma:* Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere 2009. (Anttonen – Sipilä 2009)

*Arajärvi, Pentti – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö – Nykänen, Eeva:* Sosiaaliset oikeudet : näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. THL, Helsinki 2017. (Arajärvi ym. 2017)

*Arajärvi, Pentti:* Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum, Helsinki 2011. (Arajärvi 2011)

*Arajärvi, Pentti:* Hyvinvoinnin juridiset haasteet. *Oikeus 4/2007*, s. 485–490. (Arajärvi 2007)

*Arajärvi, Pentti:* Toimeentuloturvan oikeellisuus: toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kela, Helsinki 2002. (Arajärvi 2002)

*Blomberg, Helena – Kallio, Johanna – Kroll, Christian – Lintunen, Lotta – Niemelä, Mikko:* Lurjuk-sista kunnon kansalaisia? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin 2012-2018. *Yhteiskuntapolitiikka 85 (2020):3*, s. 247–258. (Blomberg ym. 2020)

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

*Blomberg, Helena – Kroll, Christian – Saarinen, Arttu:* Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012):4*, s. 403–418. (Blomberg ym. 2012)

*Blomberg, Helena – Kallio, Johanna – Kroll, Christian:* Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010):6*, s. 589–602. (Blomberg ym. 2010)

*Blomgren, Sanna – Saikkonen, Paula:* Viimesijainen turva toimeentulotukiudistuksen jälkeen: kuntien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan kanssa. Tutkimuksesta tiiviisti 28/2020. THL, Helsinki 2020. (Blomgren – Saikkonen 2020)

*Blomgren, Sanna – Saikkonen, Paula*: Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12/2018. THL, Helsinki 2018. (Blomgren – Saikkonen 2018a)

*Blomgren, Sanna – Saikkonen, Paula*: Toimeentulotukiuudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 7/2018. THL, Helsinki 2018. (Blomgren – Saikkonen 2018b)

*Blomgren, Sanna – Karjalainen, Jouko – Karjalainen, Pekka – Kivipelto, Minna – Saikkonen, Paula – Saikku, Peppi*: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. THL, Helsinki 2016. (Blomgren ym. 2016)

*Blomgren, Jenni – Hiilamo, Heikki – Mikkola, Hennamari*: Kansallista vai paikallista? : puheenvuoroja sosiaali- ja terveydenhuollosta. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2012. (Blomgren ym. 2012)

*Clémence, Alain – Doise, Willem – Spini, Dario*: Human rights studied as social representations in a cross-national context. *European Journal of Social Psychology* 29(1) 1999, s. 1–29. (Clémence ym. 1999).

*Dellgran, Peter – Höjer, Staffan*: Privatisation as Professionalisation? Attitudes, motives and achievements among Swedish social workers. *European Journal of Social Work* 2005; 8 (1): s. 39–62. (Dellgran – Höjer 2005)

*Erola, Jani*: Luokaton Suomi? : yhteiskuntaluokat 2000-luvun Suomessa. Gaudeamus, Helsinki 2010. (Erola 2010)

*Eronen, Anne – Heinonen, Hanna-Mari – Järvinen, Anna – Laatu, Markku – Landén, Pia – Peltosalmi, Juha*: Sosiaalibarometri 2021:5 Toimeentulotuki ja asuminen. SOSTE, Helsinki 2021. (Eronen ym. 2021)

*Eronen, Anne – Landén, Pia – Peltosalmi, Juha*: Sosiaalibarometri 2019. SOSTE Helsinki 2019. (Eronen ym. 2019)

*Gullans, Monica – Pellonpää, Matti – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 6. uudistettu painos, Helsinki 2018. (Gullans ym. 2018)

*Gustafsson, B. – Hydén, L.-C. – Salonen, T.*: Decision-making on social assistance in major cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1993:(2), s. 197–203. (Gustafsson ym. 1993)

*Halila, Leena*: Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. Teoksessa Halila, Leena – Vihervuori, Pekka (toim.): Oikeustiede : Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIX. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2006. (Halila 2006)

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Sanoma Pro, Helsinki 2011. (Hallberg ym. 2011)

*Hannikainen-Ingman, Katri – Hiilamo, Heikki – Honkanen, Pertti – Kuivalainen, Susan – Moisio, Pasi*: Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Nettityöpapereita 33/2012. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2012. (Hannikainen-Ingman ym. 2012a)

*Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu – Palola, Elina*: Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina : tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. THL, Helsinki 2012. (Hannikainen-Ingman ym. 2012b)

*Hellsten, Katri – Helne, Tuula*: Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kela, Helsinki 2004. (Hellsten – Helne 2004)

*Hiilamo, Heikki – Kivipelto, Minna – Knop, Jade – Tanner, Niina*: Toimeentulotukiuudistus ei vapauttanut aikaa sosiaalityöhön – sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden avun saanti vaikeutunut. Tutkimuksesta tiiviisti 41/2021. THL, Helsinki 2021. (Hiilamo ym. 2021)

*Huhtanen, Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Finnpublishers, Tampere 1994. (Huhtanen 1994)

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet : johdatus julkisoikeuteen. Talentum 4. uudistettu painos, Helsinki 2014. (Husa – Pohjolainen 2014)

*Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija*: Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2013. (Hänninen ym. 2013)

*Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi*: Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino, Tampere 2008. (Jokinen – Juhila 2008)

*Joutsamo, Kari*: Eurooppaoikeus. Lakimiesliiton kustannus 3. uudistettu painos, Helsinki 2000. (Joutsamo 2000)

*Kallio, Johanna*: Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos- ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108/2010. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2010. (Kallio 2010)



*Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta*: Harkittua? : avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2014. (Kalliomaa-Puha ym. 2014)

*Kemppinen, Jukka*: Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot : korkein oikeus, ihmiset ja yhteiskunta 1918-1990. VAPK-kustannus, Helsinki 1992. (Kemppinen 1992)

*Koillinen, Mikael*: Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 310. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2012. (Koillinen 2012)

*Koivisto, Ida*: Hyvä hallinto ja lain noudattamisen vaatimus : hartilainen ja dworkinilainen luenta. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton : Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita, Helsinki 2010. (Koivisto 2010)

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

*Kotkas, Toomas*: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2011, s. 1130–1151. (Kotkas 2011)

*Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 5/2009. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 761–778. (Kotkas 2009)

*Koulu, Risto*: Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Kela/COMI, Helsinki 2014. (Koulu 2014)

*Kulla, Heikki*: Kaksoisroolit julkishallinnossa. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2020. (Kulla 2020)

*Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 10. uudistettu painos, Helsinki 2018. (Kulla 2018)

*Kulla, Heikki*: Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopisto, Turku 1998, s. 51–63. (Kulla 1998)

*Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta : erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990. (Laakso 1990)

*Laitinen, Merja – Pohjola, Anneli:* Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki 2010. (Laitinen – Pohjola 2010)

*Lehtimaja, Lauri:* Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/1999. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1999, s. 897–907. (Lehtimaja 1999)

*Liukkonen, Miikkael:* Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. THL, Helsinki 2010, s. 54–63. (Liukkonen 2010)

*Louhelainen, Pekka:* Tarve vai ansiot? : suomalaisen sosiaaliturvan tavoitetaso huoltovaltion vaivahoidollisista periaatteista hyvinvointi-ideologiaksi. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1988. (Louhelainen 1988)

*Mattila, Henri:* Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa. Kela, Helsinki 2004. (Mattila 2004)

*Mattila, Yrjö:* Toimeentuloturva. Finva 4. uudistettu painos, Helsinki 2017. (Mattila 2017)

*Metteri, Anna:* Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Edita, Helsinki 2004. (Metteri 2004)

*Mill, John Stuart:* Utilitarianism. Suomeksi teoksessa: Utilitarismi. Gaudeamus, Helsinki 2000. (Mill 2000)

*Murdach, Allison D.:* Discretion in Direct Practice: New Perspectives. Social Work, Volume 54, Issue 2, 2009, s. 183–186. (Murdach 2009)

*Muuri, Anu:* Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimizeettiin. Tutkimuksia 178. Stakes Helsinki 2008. (Muuri 2008)

*Myllymäki, Arvo – Salomaa, Juha – Poikkeus, Virpi:* Muuttumaton - muuttuva Kansaneläkelaitos. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos, Tampere 1997. (Myllymäki ym. 1997)

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 6. uudistettu painos, Helsinki 2021. (Mäenpää 2021)

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Sanoma Pro, Helsinki 2019. (Mäenpää 2019)

*Mäenpää, Olli:* Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2011. (Mäenpää 2011)

*Mäenpää, Olli:* Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena. Teoksessa Kaila, Heidi – Pirjatanniemi, Elina – Suksi, Markku: Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa : juhlaKirja Allan Rosas. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Turku 2008, s. 465–474. (Mäenpää 2008)

*Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. Talentum, Helsinki 2007. (Mäenpää 2007)

*Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Nykänen, Eeva – Toivonen, Virve:* Hyvinvointioikeus : kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista. Kauppakamari, Helsinki 2022. (Mäki-Petäjä-Leinonen ym. 2022)

*Mäntysaari, Mikko:* Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana : byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Vastapaino, Tampere 1991. (Mäntysaari 1991)

*Nieminen, Liisa:* Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Teoksessa Halila, Leena – Vihervuori, Pekka (toim.): Oikeustiede : Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIX. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2006. (Nieminen 2006)

*Pietiläinen, Anna:* Oikeusturva toimeentuloturvan muutoksenhaussa. Kela, Helsinki 2002. (Pietiläinen 2002)

*Pöysti, Tuomas:* Luottamuksesta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2020. (Pöysti 2020)

*Pöysti, Tuomas:* Hallintoeettiset toimintasäännöt hyvän hallinnon toteuttamisessa. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton : Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita, Helsinki 2010. (Pöysti 2010)

*Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013, s. 261–283. (Rautiainen 2013)

*Saari, Juho:* Huono-osaiset : elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Gaudeamus, Helsinki 2015. (Saari 2015)

*Saari, Juho:* Hyvinvointi : suomalaisen yhteiskunnan perusta. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki 2011. (Saari 2011)

*Saari, Juho – Yeung, Anne Birgitta:* Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Gaudeamus, Helsinki 2007. (Saari – Yeung 2007)

*Sipilä, Jorma:* Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina : älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):4, s. 359–372. (Sipilä 2011)

*Sipilä, Jorma:* Sosiaalityön jäljillä. Tammi, Helsinki 1989. (Sipilä 1989)

*Soininvaara, Osmo*: 2020-luvun yhteiskuntapolitiikka. Kustannusosakeyhtiö Teos, Helsinki 2021. (Soininvaara 2021)

*Viljanen, Jukka*: Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Teoksessa Halila, Leena – Vihervuori, Pekka (toim): Oikeustiede : Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIX. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2006. (Viljanen 2006)

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum, Helsinki 2001. (Viljanen 2001)

## **Virallislähteet**

### **Kansainväliset sopimukset:**

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirja (SopS 8/2005)

Euroopan neuvoston hyvän hallinnon perussääntö (2007)

Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallintotavan säännöstö (2001)

Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986)

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970)

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 102: Sosiaaliturvan vähimmäistaso (1952)

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 100: Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka (1951) eli samapalkkaisuussopimus (SopS 9/1963)

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)

Liikkumisvapausasetus (EU/492/2011)

Liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskeva direktiivi (EY/38/2004)

Sopimus Euroopan unionista (2012/C 326/01)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2012/C 326/01)

Sosiaaliturva-asetus (EY/883/2004)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (1948)

### **Kansalliset lait:**

Hallintolaki (434/2003)

Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001)

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (sosiaalihuollon asiakaslaki) (812/2000)

Laki toimeentulotuesta (toimeentulotukilaki) (1412/1997)

Perustuslaki (731/1999)

Rikoslaki (39/1889)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (tasa-arvolaki) (609/1986)

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

### **Lainvalmisteluaineisto:**

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 174/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 7/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 102/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

PeVL 73/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työtömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

StVM 41/2010 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 34/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 73/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 § muuttamisesta.

PeVL 55/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kunnalliseksi eläkeläiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi.

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 57/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kirkkolain muuttamisesta.

PeVL 26/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 34/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 3/1988 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi verotuksesta Outokumpu Oy:n eläkejärjestelyn yhteydessä.

PeVL 1/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 3/1988 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen toimenpiteistään vuonna 1986 antaman kertomuksen johdosta.

StVL 14/1990 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

## **Muut lähteet**

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2006.  
EOA K 7/2007 vp. Edita, Helsinki 2007. (EOA K 7/2007 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2002.  
EOA K 10/2003 vp. Edita, Helsinki 2003. (EOA K 10/2003 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001.  
EOA K 14/2002 vp. Edita, Helsinki 2002. (EOA K 14/2002 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000.  
EOA K 14/2001 vp. Edita, Helsinki 2001. (EOA K 14/2001 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999.  
EOA K 12/2000 vp. Edita, Helsinki 2000. (EOA K 12/2000 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997.  
EOA K 10/1998 vp. Edita, Helsinki 1998. (EOA K 10/1998 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1996.  
EOA K 7/1997 vp. Edita, Helsinki 1997. (EOA K 7/1997 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1995.  
EOA K 9/1996 vp. Edita, Helsinki 1996. (EOA K 9/1996 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1993.  
EOA K 7/1994 vp. Edita, Helsinki 1994. (EOA K 7/1994 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1989.  
EOA K 12/1990 vp. Edita, Helsinki 1990. (EOA K 12/1990 vp)

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1988.  
EOA K 9/1989 vp. Edita, Helsinki 1989. (EOA K 9/1989 vp)

*Finlex*: Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisurekisteri. Saatavilla <https://www.finlex.fi/data/foa8899.pdf> (Finlex: Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisurekisteri)

*Helsingin hallinto-oikeus*: Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2021. Saatavilla [https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/toimintakertomukset\\_2.html#](https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/toimintakertomukset_2.html#) (Helsingin HAO 2021)



*Jokela, Merita – Kivipelto, Minna – Ylikännö, Minna*: Vähimmäisturvan varassa olevilla on moninkertainen riski toimeentulotuen alentamiseen. THL-Blogi 7.2.2019. Saatavilla <https://blogi.thl.fi/vahimmaisturvan-varassa-olevilla/> Luettu 11.1.2023. (Jokela ym. 7.2.2019)

*Kela*: Asumismenot perustoimeentulotuessa. Saatavilla <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-asumismenot> Luettu 18.1.2023. (Kela: Asumismenot perustoimeentulotuessa)

*Kela*: Eettiset ohjeet 1.3.2022 lukien. Saatavilla <https://www.kela.fi/eettiset-ohjeet> Luettu 14.1.2023. (Kela: Eettiset ohjeet 1.3.2022 lukien)

*Kela*: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa. Saatavilla <https://www.kela.fi/etti/HallintolainsoveltaminenjaasiointitoisenpuolestaKelassa.pdf> Luettu 14.1.2023. (Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa)

*Kela*: Henkilöstötilinpäätös 2020. Saatavilla <https://www.kela.fi/toimintakertomukset> (Kela: Henkilöstötilinpäätös 2020)

*Kela*: Kelan vuosi- ja toimintakertomus 2021. Saatavilla <https://www.kela.fi/toimintakertomukset> (Kela: Kelan vuosi- ja toimintakertomus 2021)

*Kela*: Suomen sosiaaliturva. Saatavilla <https://www.kela.fi/suomen-sosiaaliturva> Luettu 15.1.2023. (Kela: Suomen sosiaaliturva)

*Kela*: Toimeentulotuen etuusohje. Saatavilla <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf> Luettu 14.1.2023. (Kela: Toimeentulotuen etuusohje)

*Kela*: Toimeentulotuen kokonaisuus. Saatavilla <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-kokonaisuus> Luettu 14.1.2023. (Kela: Toimeentulotuen kokonaisuus)

*Kela*: Vakuutuspiirit. Saatavilla <https://www.kela.fi/vakuutuspiirit> Luettu 22.11.2022. (Kela: Vakuutuspiirit)

*Kelan eteläisen vakuutuspiirin etuuskäsittelijä A ja B*: Vapaamuotoinen haastattelu 1.2.2023. (Haastattelu 1.2.2023)

*Korkein hallinto-oikeus*: Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2018. KHO, Helsinki 2018. (KHO 2018)

*Korkein hallinto-oikeus*: Oikeusturvan todellisuus : pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009. KHO, Helsinki 2009. (KHO 2009)

*Kotus*: Nykysuomen sanakirja. Osa 1: A-I. Kotimaisten kielten keskuksen verkkojulkaisuja 67/1. Kotimaisten kielten keskus 2021. Saatavilla [https://kaino.kotus.fi/ns/Nykysuomen\\_sanakirja\\_1\\_A-I.pdf](https://kaino.kotus.fi/ns/Nykysuomen_sanakirja_1_A-I.pdf) (Kotus: Nykysuomen sanakirja Osa 1: A-I)

*Oikeusministeriö*: Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4. OM, Helsinki 2003. (OM 2003)

*Sosiaali- ja terveysministeriö*: Sosiaaliturvakomitean välimietintö on hyväksytty ja julkaistaan 16.3.2023. STM tiedote 31.1.2023. Saatavilla <https://stm.fi/-/sosiaaliturvakomitean-valimietinto-on-hyvaaksytty-ja-julkaistaan-16.3.2023> Luettu 3.2.2023 (STM 31.1.2023)

*Sosiaali- ja terveysministeriö*: Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitysraportti on julkaistu. STM tiedote 10.1.2023. Saatavilla <https://stm.fi/-/sosiaaliturvan-vaihtoehtoiset-jarjestamistavat-selvitysraportti-on-julkaistu> Luettu 3.2.2023. (STM 10.1.2023)

*Sosiaali- ja terveysministeriö*: Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1. STM, Helsinki 2014. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3649-2> (STM 2014)

*Talentia*: Arki, arvot ja etiikka: Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet 2022. Saatavilla <https://www.talentia.fi/tyoelamainfo/ammattietiikka/> Luettu 11.1.2023. (Talentia 2022)

*TSS-oikeuksien komitea (CESCR)*: General Comment No. 19: The right to social security (art. 9). 4.2.2008. Saatavilla <https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2015/06/CESCR-General-Comment-19.pdf> (CESCR: General Comment No. 19)

*Työ- ja elinkeinoministeriö*: Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen (Valtava) -kehittämishjelma : Raportti. TEM oppaat ja muut julkaisut 12/2015. Edita 2015. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-999-6>. (TEM 2015)

*Valtiovarainministeriö*: Hallinnon rakenteet ja ohjaus. Saatavilla <https://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet> Luettu 14.1.2023. (VM: Hallinnon rakenteet ja ohjaus)

*Valtiovarainministeriö*: Julkisen hallinnon strategia. Saatavilla <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/> Luettu 14.1.2023. (VM: Julkisen hallinnon strategia)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto*: Tuloksellisuustarkastuskertomus : Perustoimeentulotuen siirto Kellalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. Grano, Helsinki 2020. (VTV 2020)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto*: Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008. VTV K 15/2009 vp. Edita, Helsinki 2009. (VTV K 15/2009 vp)

*Yle*: Monet huono-osaiset eivät osaa tai jaksa hakea toimeentulotukea. 9.1.2012. Saatavilla <https://yle.fi/a/3-5052023> Luettu 11.1.2023. (Yle 9.1.2012)

*Yle MOT*: Kuka pärjää Kelan luukulla? käsikirjoitus. 15.2.2021. Saatavilla <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2021/02/15/kuka-parjaa-kelan-luukulla-kasikirjoitus> Luettu 11.1.2023. (Yle 15.2.2021)

## Viitattut oikeustapaukset

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Thilimmenos v. Greece, No. 34369/97, tuomio 6.4.2000

Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium, No. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, tuomio 23.7.1968

### **Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea**

Finnish Society of Social Rights v. Finland, No. 88/2012, tuomio 11.2.2015

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

ECLI:EU:C:2011:798 asiassa C-145/10 Painer v. Standard Verlags GmbH

ECLI:EU:C:2002:435 asiassa C-62/00 Marks & Spencer v. Commissioners of Customs & Excise

ECLI:EU:C:1991:438 asiassa C-269/90 Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte

ECLI:EU:C:1987:442 asiassa C-222/86 Unectef v. Heylens ym.

ECLI:EU:C:1978:49 asiassa C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA

ECLI:EU:C:1964:66 asiassa C-6/64 Costa v. ENEL

ECLI:EU:C:1963:1 asiassa C-26/62 Van Gen en Loos v. Netherlands

### **Kansalliset tuomioistuimet**

KHO 2020:133

KHO 2020:75

KHO 2018:136

KHO 2018:122

KHO 2018:86

KHO 2018:72

KHO 2017:103

KHO 2017:95

KHO 2016:178

KHO 2016:156

KHO 2016:91

KHO 2015:65

KHO 2014:136

KHO 2014:103

KHO 2014-T-2926

KHO 2013:194

KHO 2011:112

KHO 2006:71

KHO 2006:55

KHO 2003:21

KHO 26.9.2002 T 2320

KHO 2001:35

KHO 7.11.2001 T 2754

KHO 2000:26

KHO 21.11.2000 T 3001

KHO 17.10.2000 T 2605

KHO 6.3.2000 T 452

KKO 2014:89

Hämeenlinnan HAO 8.10.2021 H893/2021

Hämeen LO 9.9.1987 T 832/I

Hämeen LO 25.5.1987 T 495/I

Hämeen LO 15.5.1987 T 460/I

Hämeen LO 18.2.1987 T 18/I

Keski-Suomen LO 13.11.1985 T 1416

Keski-Suomen LO 17.10.1985 T 1240

Keski-Suomen LO 4.7.1985 T 767

Keski-Suomen LO 1.11.1984 T 1481

### **Lailisuusvalvojat**

AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021

AOK 25.11.2021, dnro 3001/10/2020

AOA 24.9.2021, dnro EOAK/58/2021

AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020

AOK 8.12.2020, dnro OKV/1560/10/2020

AOA 11.9.2019, dnro EOAK/461/2018

AOK 31.1.2019, dnro OKV/11/1/2018

EOA 19.12.2018, dnro 5562/2017

AOA 30.11.2018, dnro EOAK/12/2018

AOA 14.6.2018, dnro EOAK/5423/2017

AOA 27.3.2018, dnro EOAK/6468/2017

AOA 28.2.2012, dnro 4171/4/11

AOK 31.3.2011, dnro OKV/589/1/2009

OKA 16.11.2006, dnro 594/1/06

EOA 31.1.2006, dnro 682/4/04

EOA 8.10.2002, dnro 2184/4/01

EOA 22.5.2002, dnro 1643/4/00

EOA, dnro 743/4/00

AOA, dnro 1804/4/99

AOA 26.9.2001, dnro 2399/4/99

AOA 5.6.2001, dnro 1056/4/00

EOA 30.5.2001, dnro 1691/4/98

AOA 20.4.2001, dnro 296/4/99

AOA 26.2.1999, dnro 1398/4/98

AOA 5.12.1997, dnro 2629/4/95

AOAVM 13.6.1996, dnro 787/4/96

AOA 27.6.1995, dnro 1058/4/95

AOA 27.6.1995, dnro 2028/2/94

AOA 23.3.1993, dnro 558/4/91 ja 1739/4/91

EOA 27.4.1989, dnro 458/4/88

EOA 20.12.1988, dnro 1005/4/88

YVTItk 11.6.2018, dnro 246/2017 ja 390/2018

## Lyhenteet

AOA	Apulaisoikeusasiamies
AOAVM	Apulaisoikeusasiamiehen varamies
AOK	Apulaisoikeuskansleri
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
Kela	Kansaneläkelaitos
KelaL	Laki Kansaneläkelaitoksesta
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus
LO	Lääninoikeus
OKA	Oikeuskansleri



OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
RL	Rikoslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
StVL	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TotuL	Laki toimeentulotuesta
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
VahL	Vahingonkorvauslaki
vp.	valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVTItk	Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aiheen valinnasta

Toimeentulotuen merkitys yhteiskunnassa on kasvanut.<sup>1</sup> Toimeentulotuki on toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, joka turvaa yksilön ja hänen perheensä ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa. Toimeentulotuki toteuttaa siis perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon.<sup>2</sup> Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen toimeenpano on ollut vuodesta 2017 alkaen Kansaneläkelaitoksen (Kela) vastuulla, kun taas hyvinvointialueet vastaavat täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.<sup>3</sup> Perustoimeentulotuen siirto Kelaan ei kuitenkaan sujunut täysin ongelmitta.<sup>4</sup>

Perustoimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi tuen myöntämisessä on aina arvioitava hakijan ja hänen perheensä mahdollisuuksia turvata toimeentulonsa omatoimisesti. Siksi etuuskäsittelijän on karotettava tuen hakijan ja hänen perheensä kokonaistilanne sekä arvioitava tuen tarvetta kussakin tapauksessa erikseen yksilöllisten olosuhteiden perusteella.<sup>5</sup> Työskennellessäni Kelan etuuskäsittelijänä olen huomannut, että perustoimeentulotukiratkaisuja tehdään hyvin rutiininomaisesti ja kaavamaisesti, vaikka kyseinen tarveharkintainen etuus vaatii tuen hakijan yksilöllisen tilanteen selvittämistä. Ratkaisutoiminnassa herännyt huoleni saa tukea ylimmille laillisuusvalvojille tehdyistä lukuisista kanteluista, jotka koskevat yksilöllisen harkinnan puutetta perustoimeentulotukiratkaisuissa.<sup>6</sup> Tapauskohtaisen harkinnan puute käy ilmi esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta (AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020), jossa se tutki harkinnan käyttöä perustoimeentulotukipäätöksissä ja antoi huomautuksen Kelalle sen puutteesta. Muissakin ylimpien laillisuusvalvojien antamissa ratkaisuissa todetaan, että kantelijaa koskevia yksilöllisiä ja tapauskohtaisia seikkoja ei ole riittävästi

---

<sup>1</sup> Tulottomien kotitalouksien määrä on kasvanut vuodesta 2006 lähtien, ks. Hannikainen-Ingman ym. 2012a, s. 36. Ks. myös Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 32 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 133.

<sup>2</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 2.

<sup>3</sup> Kuntien tehtävät sosiaaliturvan alalla ovat siirtyneet 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille. Ks. esim. VM: Hallinnon rakenteet ja ohjaus. Ks. tarkemmin Kelan ja hyvinvointialueen välisestä vastuunjaosta Kela: Toimeentulotuen kokonaisuus.

<sup>4</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 1, 15. Siirtoon liittyi paljon ongelmia, sillä tuen käsittelyajat venyivät kohtuuttomasti ja asiakkaat jäivät pitkiksi ajoiksi ilman heidän tarvitsemaansa rahallista tukea, ks. esim. Blomberg ym. 2020, s. 247.

<sup>5</sup> Ks. Kela: Toimeentulotuen etuusohje, s. 1 ja Mattila 2017, s. 296.

<sup>6</sup> Yksilöllisen harkinnan puute on huomattu myös kuntien sosiaalityöntekijöiden keskuudessa ennen kelasiirtoa, ks. Jokinen – Juhila 2008, s. 71 ja Metteri 2004, s. 95–96 ja s. 144.

huomioitu päätöksenteossa.<sup>7</sup> Lisäksi apulaisoikeuskanslerin selvityksen mukaan myös hallinto-oikeuksissa on huomattu, että päätöksistä puuttuu riittävä yksilöllinen harkinta.<sup>8</sup>

Omien huomioideni ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön innoittamana halusin tutkia tarkemmin Kelan harkintavaltaa perustoimeentulotukiratkaisuissa. Koen aiheen tarkastelun erityisen merkitykselliseksi, koska perustoimeentulotuki viimesijaisena etuutena koskettaa usein kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia henkilöitä. Siksi kyseisten päätösten laadukkuuden tutkiminen on erittäin tarpeellista näiden asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Lisäksi asiakkaiden oikeusturva todennäköisesti vaarantuu yksilöllisen harkinnan puuttuessa ja vastaavasti liiallisen yhdenvertaisuuden painottamisen vuoksi. Perustoimeentulotuki kuitenkin edellyttää tapauskohtaisen arvioinnin ohella, ettei samanlaisessa tilanteessa olevien yhdenvertaisuutta loukata. Näiden kahden vastakkaisen vaatimuksen vuoksi koin tarpeelliseksi tutkia tarkemmin yksilöllisen harkinnan ja yhdenvertaisuuden välistä suhdetta perustoimeentulotukiratkaisuissa, koska niiden välinen punninta vaikuttaa monessa suhteessa etuuden käsittelyyn ja oikeusturvan toteutumiseen.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Sosiaaliturvan etuusjärjestelmälle on asetettu ristiriitaisia vaatimuksia. Järjestelmän toivotaan olevan läpinäkyvä, ennakoitava ja tasapuolinen, mutta samalla se edellyttää etuushakemusten mahdollisimman yksilöllistä käsittelyä. Tämä ristiriita ilmenee perustoimeentulotuessa siten, että päätöksenteolle asetetut vaatimukset yhdenvertaisuudesta ja yksilöllisestä harkinnasta ovat jatkuvasti vastakkain ja rajoittavat toistensa toteutumista.<sup>9</sup> Se, miten etuuskäsittelijä onnistuu yhteensovittamaan tapauskohtaisen tarveharkinnan ja tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen, vaikuttaa päätöksen oikeudenmukaisuuteen ja hyväksyttävyyteen.<sup>10</sup> Näiden vaatimusten välistä suhdetta on pohdittu jo kymmeniä vuosia sitten Raija Huhtasen väitöskirjassa *Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä* (1994). Silti niiden yhteensovittamiseen ei ole edelleenkään löydetty sopivaa rajanvetoa, mikä ilmenee edellä mainituista lukuisista ylimpien laillisuusvalvojen antamista ratkaisuista. Tasapainon löytäminen olisi siis tärkeää oikeudenmukaisten ratkaisujen ja asiakkaiden oikeusturvan varmistamiseksi.

Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisiin punnintaongelmiin ei ole mahdollista löytää yksiselitteistä vastausta, joka soveltuisi kaikkien eri lähtökohdista tulevien asiakkaiden moninaisiin tilanteisiin. Sellaisen määrittelyyn pyrkiminen ei ole edes järkevää, koska perustoimeentulotuen

---

<sup>7</sup> Ks. esim. AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021, AOK 31.1.2019, dnro OKV/11/1/2018 ja AOA 27.3.2018, dnro EOAK/6468/2017.

<sup>8</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 17.

<sup>9</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. alkusanat.

<sup>10</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 69.

pitää soveltua joustavasti erilaisiin tilanteisiin ja tuen tarve pitää arvioida jokaisen hakijan kokonaisu-tilanteen perusteella yksilöllisesti. Siksi tutkimukseni tarkoituksena on lisätä tietoisuutta tästä rajanveto-ongelmasta sekä niistä seikoista, jotka vaikuttavat sopivimman tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valintaan. Toivonkin, että tutkimukseni myötä Kela suhtautuu kyseiseen ongelmaan entistä vakavammin sekä etuuskäsittelijät ymmärtävät paremmin punnintaan vaikuttavat tekijät ratkaisutoiminnassa. Tutkimukseni helpottaa myös omaa työskentelyäni etuuskäsittelijänä, kun käyttämäni harkinta perustuu enemmän tietoisiin valintoihin ja kiinnitän tarkemmin huomiota ajatusprosessiini vaikuttaviin sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin. Pysin myös tuomaan tutkimuksessani esille, millaisia ongelmia eri punnintaperusteisiin liittyy, jotta ne olisivat helpommin havaittavissa ja ennakoitavissa ratkaisutoiminnassa.

Näiden tavoitteiden perusteella tutkimukseni päätutkimuskysymyksenä on, miten yhdenvertaisuutta ja yksilöllistä harkintaa punnitaan keskenään Kelan perustoimeentulotukiratkaisuissa. Sen selvittämiseksi pyrin vastaamaan kysymyksiin, miten vaatimukset yhdenvertaisuudesta ja yksilöllisestä harkinnasta vaikuttavat perustoimeentulotukipäätöksiin sekä millaiset seikat vaikuttavat käytännössä näiden vaatimusten väliseen punnintaan. Lisäksi pyrin tutkimaan sitä, miten asiakkaiden oikeusturvasta huolehditaan harkintaa vaativissa perustoimeentulotukipäätöksissä.

### 1.3 Tutkimuksen toteutus ja sisältö

Perustoimeentulotuki on sosiaaliturvaan kuuluva viimesijainen etuus, mutta sitä koskevat päätökset ovat yhtä lailla hallintopäätöksiä.<sup>11</sup> Lisäksi perustoimeentulotuessa huomioitava yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto ovat keskeisimpiä valtiosääntöoikeuteen kuuluvia perusoikeuksia. Siksi tutkimukseni yhdistää sosiaali-, hallinto- ja valtiosääntöoikeutta sekä hyödyntää näiden oikeudenalojen yleisiä oppeja eli keskeisiä periaatteita ja tulkintakäytäntöjä. Valtiosääntöoikeuden osalta käsittelen etenkin oikeusvaltioperiaatetta (PL 2.3 §), lailla säätämisen vaatimusta (PL 80 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta (PL 22 §). Sosiaalioikeuden periaatteista keskityn erityisesti hakijalle myönteisen tulkinnan ja johdonmukaisen käytännön vaatimukseen. Hallinto-oikeuteen kuuluvista hyvän hallinnon vaatimuksista kiinnitän erityistä huomiota muun muassa käsittelyn asianmukaisuuteen (HL 7 §), asian selvittämismääräyksiin (HL 31 §) ja perustelemisvelvollisuuteen (HL 45 §). Lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat Kelassa toimeentuloturvaan koskevaa päätöksentekoa.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Hallintopäätös tarkoittaa hallintoasiassa viranomaisen tekemää ratkaisua, jolla päätetään usein jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkihallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Viranomaisen toimintamuodot. Hallintopäätökset.

<sup>12</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 3.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on tutkittu paljon viranomaisharkintaa eli miten lainsäädäntö mahdollistaa ja rajoittaa harkinnan käyttöä viranomaisissa. Sosiaaliturvaan liittyvää harkintavaltaa on kuitenkin tutkittu Suomessa melko vähän, vaikka sosiaaliturvaan liittyvillä päätöksillä on suuri merkitys usein haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille.<sup>13</sup> Lisäksi sosiaaliturvaa koskeva tutkimus laahaa usein jäljessä ja sisältää osittain vanhentunutta tietoa, sillä sosiaalilainsäädäntö muuttuu jatkuvasti.<sup>14</sup> Aiempi tutkimus perustoimeentulotukiratkaisuiden edellyttämästä yksilöllisestä harkinnasta ja yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisesta on pääsääntöisesti ajalta ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelan vastuulle, mikä tekee tutkimuksestani entistä tarpeellisemman. Toisaalta sen vuoksi lähdeaineistooni kuuluu paljon vanhempaa tutkimusaineistoa, kuten Raija Huhtasen väitöskirja *Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä* (1994) sekä Pentti Arajärven väitöskirja *Toimeentuloturvan oikeellisuus: toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen* (2002). Tuoreempaan lähdeaineistoon kuuluu esimerkiksi Laura Kallioma-Puhan, Yrjö Mattilan ja Eeva Nykäsen toimittama teos *Sosiaaliset oikeudet: näkökulmia perustaan ja toteutumiseen* (2017), joka käy läpi Suomen toimeentuloturvajärjestelmään vaikuttavat sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sekä Kelan tutkimusosaston kustantama ja Laura Kallioma-Puhan, Toomas Kotkaksen ja Marketta Rajavaaran toimittama tutkimus *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (2014), joka tarkastelee etuustyössä käytettävää harkintavaltaa ja sen rajoja nimenomaan Kelan toiminnassa.

Tutkimukseni metodi on enimmäkseen lainopillinen, sillä keskityn selvittämään yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan vaikuttavia seikkoja lähtökohtaisesti oikeudellisen aineiston avulla. Aikarajoitteiden ja tutkielman laajuuden vuoksi en esimerkiksi arvioi etuuskäsittelijöiden tosiasiallista harkintavallan käyttöä yksittäisissä perustoimeentulotukiratkaisuissa.<sup>15</sup> Sen sijaan pyrin määrittelemään vaatimusten välistä rajanvetoa ja siihen vaikuttavia seikkoja tulkitsemalla oikeussäännöksiä, oikeusperiaatteita ja muita oikeuslähteitä sekä analysoimalla oikeuskäytäntöä. Näiden vaatimusten välistä punnintaa käsittelevää oikeuskäytäntöä on melko vähän saatavilla, joten olen turvautunut tutkimuksessani kaikkiin tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen

<sup>13</sup> Ks. Kallioma-Puha ym. 2014, s. alkusanat, 11, 205.

<sup>14</sup> Ks. Pietiläinen 2002, s. 3.

<sup>15</sup> Konkreettisten perustoimeentulotukiratkaisujen ja niissä käytetyn harkintavallan tarkempi tutkiminen antaisi mahdollisesti täsmällisempää tietoa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan vaikuttavista tekijöistä. Se kuitenkin vaatisi huomattavan suuren määrän ratkaisujen läpikäymistä, mikä ei ole tämän tutkimuksen laajuuden ja aikarajoitteiden vuoksi mahdollista. Esimerkiksi Huhtanen on väitöskirjassaan *Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä* (1994) käynyt läpi useita satoja toimeentulotukiratkaisuja saadakseen riittävän kattavan aineiston johtopäätösten tekemiseen. Itselläni ei ole tarpeeksi resursseja näin laajaa aineistoa varten, joten tutkimukseni keskittyy muuhun julkisesti saatavilla olevaan oikeuskäytäntöön.

relevantteihin ratkaisuihin. Oikeudellisen aineiston ohella tukeudun tutkimuksessa Kelan ratkaisutyötä varten laadittuihin etuuskohtaisiin etuusohjeisiin, jotka antavat oikeusnormeja tarkempia soveltamisohjeita yksittäistä ratkaisua varten.<sup>16</sup> Lisäksi analysoin yhteiskunnan ja Kelan asettamien vaatimusten, päätöksen ratkaisijan henkilöllisten ominaisuuksien sekä asiakkaan osallistumisen vaikutuksia perustoimeentulotuen punnintaratkaisuihin. Käytän siis tutkimuksessani avuksi myös oikeussoziologista lähestymistapaa, koska kiinnitän huomiota viranomaiskäytännössä hyväksytyihin tulkintoihin ja argumentteihin. Metodini on paikoitellen myös empiirinen tutkimus, koska hyödynnän muiden tutkijoiden laatimia kyselytutkimuksia omien analyysieni pohjana sekä olen haastattelut vapaamuotoisesti muutamia etuuskäsittelijöitä tutkimustani varten.

Tutkimukseni lähtee liikkeelle yleisestä katsauksesta sosiaaliturvan hallintotoimintaan ja siihen liittyvään harkintavaltaan sekä Kelan rooliin osana viranomaiskoneistoa. Sen jälkeen tutkin perustoimeentulotuen asemaa viimesijaisena etuutena ja osana ihmisten vähimmäisturvaa sekä miten yksilöllinen harkinta ilmenee perustoimeentulotuen käsittelyssä. Käyn myös tarkemmin läpi yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon asettamia vaatimuksia perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnalle. Näiden selvitysten jälkeen keskityn käymään läpi yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliin punnintaan vaikuttavia tekijöitä. Lopuksi tarkastelen punnintaratkaisun oikeellisuuden tärkeyttä yksilön oikeusturvan kannalta sekä ennakkollisia ja jälkikäteisiä keinoja huolehtia siitä, että punninnassa päädytään lainmukaiseen, oikeudenmukaiseen ja asianmukaiseen lopputulokseen.

## 2 HALLINTOTOIMINTA SOSIAALITURVASSA

### 2.1 Kela osana julkishallintoa

Julkishallinto huolehtii perinteisesti hallinnollisesta sääntelystä, julkisten palvelujen tuottamisesta ja sosiaalietuuksien jakamisesta. Kansallinen julkishallinto voidaan jakaa valtionhallintoon, kunnallis- hallintoon, hyvinvointialueisiin ja välilliseen julkishallintoon. Valtiot ja hyvinvointialueet virkamiehineen vastaavat ensisijaisesti sosiaaliturvaan liittyvästä hallintotoiminnasta, johon kuuluu muun muassa lainsäädännön soveltamista yksittäistapauksiin ja hallinnon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista päättämistä.<sup>17</sup> Näiden toimijoiden keskeinen rooli julkisen vallan käyttämisessä perustuu virkamieshallintoperiaatteeseen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Aikarajoitteiden ja lupien puuttumisen vuoksi en pystynyt hyödyntämään julkisten etuusohjeiden ohella muuta Kelan sisäistä ohjeistusta ja koulutusmateriaalia, joka on tarkoitettu vain etuuskäsittelijöiden käyttöön.

<sup>17</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Hallinnon tehtävien ryhmittelyä.

<sup>18</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 398.

Virkamieshallintoperiaate ilmenee perustuslain 124 §:stä. Sen mukaan julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu lähtökohtaisesti viranomaisille, koska julkisen vallankäytön katsotaan vaativan erityisiä oikeudellisia takeita, kuten virkamiesten erityinen asiantuntemus ja koulutus sekä toimiminen erityisellä virkavastuulla. Hallintotehtävien keskittämällä pyritään turvaamaan perusoikeuksien toteutumista sekä päätöksenteon lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja objektiivisuutta.<sup>19</sup> Perustuslain 124 §:n mukaan hallintotehtäviä voidaan antaa myös muille kuin viranomaisille tietyillä edellytyksillä.<sup>20</sup> Välillisellä julkishallinnolla voi siten olla oikeus julkisen vallan käyttämiseen ja hallintotehtävien hoitamiseen kyseisen säännöksen perusteella.<sup>21</sup> Merkittävä julkisen vallan käyttö kuuluu kuitenkin aina viranomaisen vastuulle (PL 124 §).

Välilliseen julkishallintoon luokitellaan muun muassa julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Kela.<sup>22</sup> Kela on merkittävin ja taloudellisesti suurin välillisen julkishallinnon toimija, jonka vastuulle kuuluu julkisten hallintotehtävien hoitamista.<sup>23</sup> Kelan vastuulla on erityisesti toimentuloturvan toteuttaminen ja sitä koskeva päätöksenteko.<sup>24</sup> Kela luokitellaan osaksi välillistä julkishallintoa, vaikka se täyttää valtionhallinnon toimielimen tunnusmerkit.<sup>25</sup> Kelan asemaa julkishallinnon osana korostaa esimerkiksi sen toiminnan kuuluminen yleisen laillisuusvalvonnan piiriin (PL 108–109 §).<sup>26</sup> Joka tapauksessa perustuslain 124 § oikeuttaa Kelan käyttämään julkista valtaa ratkaisutoiminnassaan, kuten muitakin julkishallintoon kuuluvia toimielimiä. Kelan toimivalta antaa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä sekä käyttää harkintaa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä rajanvedossa perustuu perustuslaintasoiseen säännökseen.

<sup>19</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 64, 179 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet. Julkishallinnon erityispiirteitä. Virkamieshallinto.

<sup>20</sup> Ensinnäkin säännös vaatii, että hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle perustuu lakiin ja toiseksi sen on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa huomiota pitäisi kiinnittää muun muassa hallinnon tehokkuuteen ja tavoitteisiin sekä yksilön tarpeisiin. Kolmantena vaatimuksena on, että siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sen osalta on arvioitava julkisia hallintotehtäviä suorittavien henkilöiden koulutusta ja asiantuntemusta sekä siirron vaikutuksia esimerkiksi yhdenvertaisuuteen (PL 6 §). Ks. tarkemmin julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytyksistä HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>21</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 391, 398.

<sup>22</sup> Kelan asemasta itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena on säädetty Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 1 §:ssä. Ks. tarkemmin välilliseen julkishallintoon kuuluvista toimijoista Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 5. Viranomaiset ja hallintokoneisto. Hallintotehtävien hoitaminen julkishallinnon ulkopuolella. Välillinen julkishallinto.

<sup>23</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 391, 398.

<sup>24</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 4.

<sup>25</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 394. Ks. tarkemmin Kelan roolista viranomaiskoneistossa PeVL 55/2002 vp, s. 2–3 ja PeVL 15/2012 vp, s. 2.

<sup>26</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 5. Viranomaiset ja hallintokoneisto. Hallintotehtävien hoitaminen julkishallinnon ulkopuolella. Välillinen julkishallinto.

## 2.2 Julkisen vallan käyttäminen Kelassa

Julkisen vallan käyttäminen tarkoittaa yksilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta määräämistä. Hallintotoiminnassa termillä tarkoitetaan esimerkiksi yksityisen oikeusasemaan välittömästi vaikuttavien hallintopäätösten tekemistä, kuten sosiaalietuudesta päättämistä. Voidaan siis todeta, että Kelan ratkaisutoiminta sisältää olennaisesti julkisen vallan käyttöä.<sup>27</sup> Siksi Kelan toimintaan sovelletaan julkisen vallan käyttöä ohjaavia ja rajoittavia säännöksiä.<sup>28</sup> Tällaisia hallintotoiminnan oikeudellisia rajoja määritteleviä normeja ovat esimerkiksi lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus.<sup>29</sup>

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toisin sanoen kaikenlainen yksilöiden oikeusasemaan puuttuminen hallintopäätöksillä edellyttää nimenomaisesti siihen laissa määriteltyä toimivaltasäännöstä.<sup>30</sup> Lainalaisuusperiaate vaatii toimivallan perustaksi eduskunnan säätämää lakia, sillä sen mukaan julkinen valta ei voi perustua lakia alemmanasteiseen sääntelyyn eikä hallinnollisiin normeihin, kuten soveltamis- tai menettelyohjeisiin.<sup>31</sup> Etuuspäätöksien tekeminen on siten sallittua vain, jos siihen löytyy nimenomainen eduskunnan antama toimivaltasäännös. Kela voi siis käyttää julkista valtaa vain lainsäädännössä sille määriteltyjen tehtävien toteuttamiseksi.

Lainalaisuusperiaatteen ohella perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää vaatimuksen hallinnon lakisidonnaisuudesta. Sen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös vaatii viranomaisia ja muita julkista hallintotehtävää hoitavia noudattamaan sitä koskevia asianmukaisesti annettuja oikeussäännöksiä ja koko oikeusjärjestystä sekä toimimaan laissa määritellyissä rajoissa.<sup>32</sup> Viranomaistoimintaan kohdistettu velvollisuus noudattaa lakia koskee koko oikeusjärjestystä.<sup>33</sup> Lakisidonnaisuuden velvoittavuus on laaja, koska se koskee koko julkishallintoa ja sen henkilöstöä. Lakisidonnaisuuden soveltamisala on laajempi kuin lainalaisuusperiaatteen, koska julkisen vallan käyttö voi perustua vain eduskunnan säätämään lakiin, mutta julkisessa toiminnassa on noudatettava myös muuta voimassa olevaa oikeutta, johon kuuluvat esimerkiksi vakiintuneet oikeusperiaatteet. Kun lakisidonnaisuus vaatii hallintoviranomaisia noudattamaan lakia, se vastaavasti

<sup>27</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 74, Mäenpää 2021, s. 78 ja Mäenpää 2019, II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus. Hallinnon lainalaisuusperiaate.

<sup>28</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 3.

<sup>29</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Hallinnon tehtävien ryhmittelyä.

<sup>30</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 76 ja Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 3. Julkishallinnon muutosvaiheita. Oikeusvaltion hallinto. Hallinnon lainalaisuus.

<sup>31</sup> Eduskunnan säätämän lain ohella julkisen vallan käytön perustaksi kelpaavat kansainväliset sopimukset ja suoraan sovellettava EU-oikeus, kuten EU:n asetukset (ks. SEUT 288). Ks. Mäenpää 2019, II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus. Hallinnon lainalaisuusperiaate.

<sup>32</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 80–81 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus. Hallinnon lakisidonnaisuus.

<sup>33</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 26



mahdollistaa yksityisille oikeuden vedota lakiin suhteessa julkisiin toimijoihin ja vaatia toteuttamaan laissa määritellyt edut ja oikeudet. Tämän oikeuden toteuttamista turvataan etenkin oikeussuojakeinoilla.<sup>34</sup> Kelan pitää siis kaikessa toiminnassaan noudattaa voimassa olevaa oikeusjärjestystä.

Lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus muodostavat yhdessä oikeusvaltioperiaatteen.<sup>35</sup> Sen tarkoituksena on turvata sitä, että hallintoviranomainen ei ylitä toimivaltaansa hallintopäätöksiä tehdessään eikä perusta päätöksiä sellaisiin perusteisiin, jotka eivät ole lainmukaisia.<sup>36</sup> Lisäksi sillä pyritään turvaamaan yksityisen oikeuksia viranomaisen liialliselta vallankäytöltä.<sup>37</sup> Tämä perustuu siihen, että julkisen vallan käyttäjänä viranomaisella on hallintotoiminnassa vahvempi asema verrattuna hallinnon asiakkaaseen, sillä päätöksenteko hallintotoiminnassa on melko yksipuolista, kun viranomainen päättää lain määrittelemissä rajoissa itsenäisesti lainsoveltamisratkaisun sisällön. Kyseisillä periaatteilla pyritään varmistamaan julkisen vallan käytön lainmukaisuus ja ennakoitavuus sekä asiakkaan oikeusturva hallintotoiminnassa.<sup>38</sup> Näin ehkäistään mielivaltaisia hallintopäätöksiä sekä turvataan hallinnon asiakkaiden yhtäläinen kohtelu. Periaate siis huolehtii siitä, että Kela käyttää ratkaisutoiminnassaan julkista valtaa lainmukaisissa puitteissa.

Oikeusvaltioperiaatteen ohella julkisen vallan käyttöä ohjataan hallintotoimintaa sitovalla virkavastuulla.<sup>39</sup> Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan julkista hallintotehtävää hoitanut henkilö voi joutua virkavastuuseen oikeudenloukkauksen, lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Toisin sanoen virkavastuu toteutuu, jos julkisen vallan käyttäjä toimii tehtävissään lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti taikka laiminlyö tehtäviään.<sup>40</sup> Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee virkamiesten ohella muita julkista valtaa käyttäviä henkilöitä (RL 40:12 §). Lisäksi julkisen vallan käytön yhteydessä aiheutunut vahinko voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen (VahL 3:2 §). Kelan etuus käsittelijät käyttävät julkista valtaa päättäessään asiakkaiden sosiaalietuuksista, joten he toimivat tällaisissa tehtävissä virkavastuulla,<sup>41</sup> vaikka Kelan henkilöstöön ei sovelleta suoraan valtion

<sup>34</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 80–81 ja Mäenpää 2019 s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus. Hallinnon lakisidonnaisuus.

<sup>35</sup> Oikeusvaltioperiaatteen merkitystä korostetaan kansainvälisellä tasolla muun muassa EU:n perusoikeuskirjan johdannossa sekä Euroopan neuvoston vuonna 2007 kokoamassa hyvän hallinnon perussäännössä. Ne edellyttävät, että harkittavaa ei käytetä mielivaltaisesti ja viranomaisen toimivalta perustuu lakiin. Ks. tarkemmin oikeusvaltioperiaatteen kansainvälisestä tasosta Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Eurooppalaiset hallinto-oikeuden periaatteet. Oikeusperiaatteet Euroopan neuvoston oikeudessa.

<sup>36</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 41.

<sup>37</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät. Hallinto-oikeuden tehtävät.

<sup>38</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 73 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Hallinnon tehtävien ryhmittelyä.

<sup>39</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Hallinnon tehtävien ryhmittelyä.

<sup>40</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 9. Viranomaisen vastuu ja virkavastuu. Virkavastuu.

<sup>41</sup> Ks. Kela: Eettiset ohjeet 1.3.2022 lukien, s. 3.

virkamieslakia (3 §).<sup>42</sup> Virkavastuun ulottaminen Kelan etuuskäsittelijöihin pyrkii todennäköisesti varmistamaan ratkaisutoiminnan lainmukaisuuden noudattamisen.

### 2.3 Sosiaalietuudet ja harkinta sosiaaliturvajärjestelmässä

Hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimuksesta huolimatta lainsäädäntö määrittelee vain hallintotoiminnan puitteet varsinkin sosiaaliturvan alalla.<sup>43</sup> Sosiaaliturvalla pyritään helpottamaan yksilöiden ja perheiden toimeentulo-ongelmia kaikissa elämäntilanteissa, joissa he eivät pysty itse toimeentulostaan huolehtimaan.<sup>44</sup> Oikeus sosiaaliturvaan perustuu kansainvälisellä tasolla muun muassa TSS-sopimuksen 9 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjan 34 artiklaan. Suomen sosiaaliturvajärjestelmää pidetään pohjoismaalaisena, sillä se perustuu sosiaalietuuksien universaalisuudelle, verovarolla rahoittamiselle ja sosiaaliturvamenojen suurelle osuudelle bruttokansantuotteesta.<sup>45</sup> Suomessa sosiaaliturvan toimeenpanosta huolehtii erityisesti Kela. Sosiaaliturva koostuu sosiaali- ja terveystalvakuutuksesta sekä rahamääräisistä toimeentuloetuksista.<sup>46</sup>

Toimeentulotuloetuudet jaetaan perinteisesti sosiaalivakuutukseen ja sosiaaliavustukseen.<sup>47</sup> Sosiaali- vakuutus turvaa toimeentuloa erityisesti tietyissä sosiaalisissa riskitilanteissa, kuten sairauden, työttömyyden, vanhemmuuden ja vanhuuden aikana (PL 19.2 §). Sosiaaliavustukset puolestaan pyrkivät tasaamaan yksilöiden ja perheiden välisiä tuloeroja sekä elinkustannusten epätasaista jakautumista.<sup>48</sup> Niihin kuuluvat esimerkiksi tasakorvausperiaatteelle<sup>49</sup> perustuva lapsilisä ja tarveperiaatetta<sup>50</sup> soveltava perustoimeentulotuki.<sup>51</sup>

Sosiaaliturva ja sosiaalietuuksien myöntäminen ovat osa hallintotoimintaa.<sup>52</sup> Yhteiskunnan rajalliset resurssit edellyttävät rajoitusten asettamista etuuksien saamiselle. Siksi sosiaalietuuksien

<sup>42</sup> Ks. Mattila 2004, s. 36.

<sup>43</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät. Hallinto-oikeuden tehtävät.

<sup>44</sup> Ks. Airio ym. 2017, s. 12 ja Kela: Suomen sosiaaliturva.

<sup>45</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 27. Anttosen mukaan universalismin vuoksi sosiaalipoliittinen järjestelmä koskee yhtä lailla kaikkia kansalaisia sekä antaa kaikille kansalaisille yhtäläisen oikeuden etuun tai palveluun, ks. Anttonen – Sipilä 2009, s. 162–163. Vrt. Arajärvi 2002, s. 32. joka toteaa, että universalismin perusta on siinä, että etuuksia myönnetään kansalaisuudesta riippumatta kaikille tietyn valtion alueella asuville tai oleskeleville henkilöille eli etuuden saamista ei ole sidottu kansalaisuuteen. Ks. myös Hellsten – Helne 2004, s. 192.

<sup>46</sup> Ks. Kela: Suomen sosiaaliturva.

<sup>47</sup> Tämä kahtiajako on osittain jo haihtunut, ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 16.

<sup>48</sup> Ks. Airio ym. 2017, s. 13 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 9, 18, 25.

<sup>49</sup> Tasakorvausperiaatteen mukaan etuus maksetaan samansuuruisena kaikille siihen oikeutetuille, ks. esim. Kotkas – Tuori 2016, s. 19.

<sup>50</sup> Tarveperiaatteen mukaan etuuden saaminen ja/tai sen suuruus riippuu yksilöllisestä tarvearvioinnista, ks. esim. Kotkas – Tuori 2016, s. 19.

<sup>51</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 26.

<sup>52</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 137.

myöntäminen edellyttää etukäteen määriteltyjen yksityiskohtaisten saamisedellytysten täyttämistä.<sup>53</sup> Nämä etuuksien myöntämisperusteet löytyvät etuuslaeista, mikä perustoimeentulotuen osalta tarkoittaa lakia toimeentulotuesta. Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan oikeus toimeentulotukeen määräytyy huomioitavien menojen sekä hakijan ja hänen perheensä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksen perusteella. Tuen saaminen ei siis edellytä täydellistä varattomuutta, vaan tue saamiseksi riittää, että käytettävissä olevilla varoilla ei ole mahdollista hankkia kohtuullista toimeentuloa.<sup>54</sup>

Sosiaaliturvassa on harvoin kyse vain lakien rutiininomaisesta noudattamisesta, vaan se sisältää usein harkintaa etuuksien, oikeuksien ja velvollisuuksien tarkemmasta määrittelemisestä.<sup>55</sup> Kieliopillisesti harkinta viittaa eri mahdollisuuksien perusteelliseen ajatteluun, pohtimiseen tai punnintaan, jossa lopulta päädytään johonkin päätelmään.<sup>56</sup> Harkintaa voidaan kuvata myös osuvien ja strategisten valintojen tekemiseksi, kun etsitään ratkaisua käytännön ongelmiin.<sup>57</sup> Harkintavalta puolestaan tarkoittaa ratkaisutilanteissa mahdollisuutta tehdä valintoja eri vaihtoehtojen välillä.<sup>58</sup> Kelassa harkintavaltaa liittyy erityisesti kiperiin tapauksiin, jotka koskevat yleensä tulojen huomioimista ja avoliiton toteamista.<sup>59</sup> Perustoimeentulotuen yhteydessä ilmenevää harkintaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

### 3 YKSILÖLLINEN HARKINTA PERUSTOIMEENTULOTUESSA

#### 3.1 Oikeus välttämättömään toimeentuloon

Sosiaalietuudet toteuttavat käytännön hallintotoiminnassa sosiaalisia oikeuksia. Ne ovat julkista valtaa velvoittavia oikeuksia, joilla pyritään edistämään muun muassa yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta.<sup>60</sup> Lisäksi sosiaaliset oikeudet tavoittelevat vähimmäiselintason turvaamista yksilöille sekä tämän tason alle putoamisen estämistä.<sup>61</sup> Sosiaalisia oikeuksia turvaa esimerkiksi perustuslain 19 §:n 1 momentti, joka takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

<sup>53</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Viranomaisen toimintamuodot. Julkinen valta ja sen käyttäminen.

<sup>54</sup> Ks. HE 102/1981 vp, s. 21.

<sup>55</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 139–140.

<sup>56</sup> Ks. Kotus: Nykysuomen sanakirja Osa 1: A-I, s. 371.

<sup>57</sup> Ks. Murdach 2009, s. 183.

<sup>58</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 140.

<sup>59</sup> Kelan etuuskäsittelijöille teetetyt tutkimuksen mukaan 86 % vastaajista koki kiperiksi tapauksiksi alle 15 % kaikista tapauksista. Tutkimus on teetetty Kelan käsittelijöille ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelaan, joten kiperien tapauksien osuus voi hyvin olla nykyisin suurempi. Ks. tarkemmin tutkimuksesta Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 210–211.

<sup>60</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 15. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Sosiaalisten oikeuksien oikeusperusta. Sosiaalisten oikeuksien luonnehdinta.

<sup>61</sup> Ks. Hellsten – Helne 2004 s. 192.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon on subjektiivinen oikeus.<sup>62</sup> Subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, että välttämättömän toimeentulon tarpeessa oleva henkilö voi vaatia oikeuden toteuttamista suoraan perustuslain säännöksen nojalla eikä oikeuden saaminen ole riippuvainen perustuslakia täydentävistä alemman tasoisista säännöksistä. Lisäksi muiden perusoikeuksien tapaan oikeuden soveltamisalaan kuuluvat kaikki valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevat henkilöt esimerkiksi kansalaisuudesta riippumatta.<sup>63</sup> Säännöksen soveltamisalan laajuus ilmentää siis universaalisuusperiaatetta.<sup>64</sup> Välttämättömästä toimeentulosta päätettäessä on siis kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että lähtökohteisesti jokaisella on oikeus kyseiseen oikeuteen.

Kyseisestä perustuslainsäännöksestä ilmenee se, että yhteiskunnan lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeuden toteutuminen nimittäin edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan toimeentuloaan omalla toiminnallaan, muista sosiaaliturvaetuksista tai toiselta henkilöltä, kuten puolisolta tai vanhemmilta.<sup>65</sup> Säännös on luonteeltaan toissijainen, koska sitä sovelletaan vain, jos henkilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.<sup>66</sup> Oikeutta välttämättömään toimeentuloon tutkittaessa on siis arvioitava sitä, onko henkilöllä tosiasiallisia mahdollisuuksia huolehtia toimeentulostaan jollakin ensisijaisemmalla tavalla.

Perusoikeussäännöksen sanamuodon mukaan välttämättömällä toimeentulolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa, jolla turvataan ihmisarvoisen elämän vaatimukset. Ihmisarvoisen elämän tarkempaan määritelmään vaikuttavat muun muassa historialliset ja kulttuuriset tekijät.<sup>67</sup> Säännöksen tulkinnan yhteydessä voidaan puhua elämän vähimmäisedellytyksien eli eksistenssiminimin turvaamisesta.<sup>68</sup> Sillä tarkoitetaan suppeasti tulkittuna elämän biologisen jatkuvuuden kannalta merkittäviä vähimmäistekijöitä, kuten välttämätöntä ravintoa, vaatetusta ja asuntoa.<sup>69</sup> Eksistenssiminimillä on läheinen yhteys perustuslain 7.1 §:ään, joka turvaa oikeutta elämään.<sup>70</sup> Siksi oikeus välttämättömään toimeentuloon oli alun perin tarkoitus sijoittaa kyseisen säännöksen yhteyteen perusoikeusuudistuksessa.<sup>71</sup>

<sup>62</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 70, Arajärvi 2002, s. 81 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 145–146.

<sup>63</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 261, 352.

<sup>64</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 48 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 88. Välttämätöntä toimeentuloa koskeva säännöksen universaalisuus ilmenee käytännössä siten, että jokainen yksilö voi olla tuen saajana ja jokaisen saamisedellytykset täyttävän henkilön tulisi saada säännöksen mukaista turvaa, ks. Arajärvi 2002, s. 220.

<sup>65</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 67, 69.

<sup>66</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 31.

<sup>67</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 266.

<sup>68</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 19.

<sup>69</sup> Samaan tulkintaan on päädytty myös TSS-sopimuksen 11(1) artiklassa, joka turvaa jokaiselle tyydyttävän elintason, johon kuuluu riittävä ravinto, vaatetus ja sopiva asunto, ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 265

<sup>70</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 19, 46.

<sup>71</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10. Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen keskeisimpinä tavoitteina oli vahvistaa yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia, lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa sekä saattaa Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet osaksi perusoikeussääntelyä. Uudistuksella pyrittiin myös määrittelemään yhteiskunnan

Välttämätöntä toimeentuloa varten on lopulta laadittu erillinen säännös, mikä puoltaa laajempaa tulkintaa kuin pelkkä eksistenssiminimi. Lisäksi säännöksen sanamuodossa edellytetään turvattavaksi *ihmisarvoisen* elämän eikä pelkästään biologisen olemassaolon edellytykset. Välttämätöntä toimeentuloa turvaavan oikeuden täsmällisen sisällön määrittelyminen varsinkin rahamääräisenä on erittäin haasteellista.<sup>72</sup> Sosiaaliturvan toimeenpanossa pitäisi siis aina arvioida ihmisarvon elämän vaatimusten toteutumista yksittäistapauksissa kunkin tapauksen erityispiirteiden perusteella.

Ihmisarvoisen elämän edellytyksien täsmällinen sisältö ei siis käy suoraan ilmi oikeussäännöksestä tai sen lainvalmisteluaineistosta. Sosiaaliturvan vähimmäistasoa ei ole määritelty myöskään kansainvälisellä tasolla, vaikka oikeutta välttämättömään toimeentuloon turvataan ihmisoikeussopimuksilla.<sup>73</sup> Esimerkiksi viimesijaista turvaa koskevan ESP 13(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava *riittävän avun* tarjoaminen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan niitä omin avuin tai muista lähteistä. Lisäksi TSS-sopimuksen 11(1) artikla turvaa jokaiselle tyydyttävän elintason. Sosiaaliturvan vähimmäistason täsmällistä määrittelyä ei ole pidetty kansainvälisesti järkevänä sopimusvaltioiden vaihtelevien taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden vuoksi.<sup>74</sup> Tarkemmalle määrittelyllä olisi kuitenkin tarvetta, koska Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut Suomen rikkoneen sopimusmääräystä toimeentulotuen riittämättömän tason vuoksi.<sup>75</sup> Tarkemman määritelmän puuttuminen johtuu todennäköisesti siitä, että säännöksellä on haluttu jättää harkintavaltaa lainsoveltajille, jotta säännöstä pystytään soveltamaan useisiin erilaisiin elämäntilanteisiin.

Sosiaaliturvan riittävän väljällä sääntelyllä on haluttu mahdollistaa viranomaiselle harkinta- ja arviointivaltaa, jotta hallinto on joustavampaa ja tilannesidonnaisempaan.<sup>76</sup> Tällä tavalla oikeutta välttämättömään toimeentuloon pystytään mahdollisesti soveltamaan useampiin erilaisiin tilanteisiin. Lisäksi perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä on nimenomaisesti todettu, että välttämättömän toimeentulon saamisen edellytykset on tarkoitettu selvitettäväksi tapauskohtaisella tarvearvioinnilla,

---

perustavanlaatuiset arvot ja säännökset, jotka rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ks. tarkemmin perusoikeusuudistuksen tavoitteista HE 309/1993 vp, s. 15 ja PeVM 25/1994 vp, s. 2–3. Uudistuksen säännökset siirrettiin osittain sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin, ks. HE 1/1998 vp, s. 5, 64.

<sup>72</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 265 ja Arajärvi 2011, s. 51.

<sup>73</sup> Perusoikeusuudistusta koskeva perustuslakivaliokunnan mietintö toteaa, että oikeus välttämättömään toimeentuloon vastaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, ks. HE 309/1993 vp, s. 69. Ks. myös HE 217/1997 vp, s. 16.

<sup>74</sup> TSS-oikeuksien komitea on viitannut lausunnossaan ILO:n yleissopimuksen nro 102:ssa lueteltuihin vähimmäisturvaan kuuluviin tekijöihin, kuten työttömyysturvaan, mutta tarkempaa minimitasoa se ei ole suostunut määrittelemään, ks. CESCR: General Comment No. 19, s. 4–7.

<sup>75</sup> Ks. Finnish Society of Social Rights v. Finland, No. 88/2012, tuomio 11.2.2015. Ks. myös Airio ym. 2017, s. 71.

<sup>76</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät. Hallinto-oikeuden tehtävät.

joka edellyttää yksilöllisten olosuhteiden huomioimista.<sup>77</sup> Siksi yksilöllisen harkinnan vaatimus perustoimeentulotukipäätösten yhteydessä voidaan katsoa pohjautuvan perustuslain 19.1 §:ään.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaa ihmisarvon loukkaamattomuutta, joka mainitaan perustuslain 1 §:n 2 momentissa yhtenä yhteiskunnan perusarvona.<sup>78</sup> Ihmisarvon kunnioittamisella on myös kansainvälinen tuki, sillä sitä pidetään EU:n perusoikeuskirjan johdannossa yhteiskunnan perustana sekä Euroopan unionin perustavanlaatuisena arvona (SEU 2 art.). Ihmisarvon turvaamisella on siis vahva oikeusperusta, johon myös perustuslain 19.1 § kuuluu.<sup>79</sup> Tämä osoittaa välttämättömänä toimeentuloa koskevan säännöksen tärkeyden, sillä sen toteuttamisessa ei ole kyse vain yksittäisen perustavanlaatuisen oikeuden turvaamisesta, vaan kyseinen oikeus edistää myös muiden perusoikeuksien toteutumista.

3.2 Perustoimeentulotuki välttämättömän toimeentulon turvaajana ja viimesijaisena etuutena Perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus ihmisarvoisen elämään edellyttää käytännössä alemmanasteista sääntelyä muun muassa tukimuodoista ja niiden saamisedellytyksistä.<sup>80</sup> Perustuslakivaliokunta, apulaisoikeuskansleri ja oikeuskirjallisuus ovat vakiintuneesti katsooneet, että kyseistä oikeutta toteutetaan käytännön tasolla toimeentulotuella.<sup>81</sup> Saman toteamuksen on esittänyt apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan (AOA 20.4.2001, dnro 296/4/99).<sup>82</sup> Toimeentulotuen tarkoitus perustuslain mukaisen välttämättömän toimeentulon turvaamiseen käy ilmi suoraan toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentista, jossa todetaan, että toimeentulotuen avulla turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuella on siis merkittävä rooli ihmisarvoisen elämän vaatiman välttämättömän toimeentulon turvaamisessa.

Toimeentulotuen ja perustuslain 19.1 §:n mukaisen perusoikeuden läheisestä yhteydestä huolimatta toimeentulotuella ei tarkoiteta täysin samaa asiaa kuin välttämättömällä toimeentulolla. Kyseinen sosiaalietuus toimii vain yhtenä keinona perusoikeuden toteuttamiselle. Tämä ajatus perustuu siihen, että toimeentulotuen lakkauttaminen tai sen määrän vähentäminen ei poista julkishallinnon velvollisuutta turvata yksilölle välttämätön toimeentulo.<sup>83</sup> Tällaisissa tilanteissa julkisen vallan on turvattava

<sup>77</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 69–70. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 270.

<sup>78</sup> Ks. Arajärvi 2011, s. 19 ja Arajärvi 2002, s. 43.

<sup>79</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 42.

<sup>80</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 69–70 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10.

<sup>81</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 20/1998 vp, s. 2, AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 12 ja Saari 2011, s. 74. Toimeentulotuki toimii myös sosiaalivastusta koskevan ESP 13(1) artiklan kansallisena toteuttajana, ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 229.

<sup>82</sup> Ratkaisun mukaan ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon turvaaminen voi edellyttää toimeentulotuen myöntämistä, ks. EOA K 14/2002 vp, s. 163, 171–173.

<sup>83</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 2 ja Arajärvi 2011, s. 245.

kyseinen perusoikeus jollakin muulla tavalla perustuslain 22 §:n asettaman perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen vuoksi.

Toimeentulotukea ei voi rinnastaa välttämättömään toimeentuloon senkään vuoksi, että sen perusosa on laajempi kuin perusoikeussäännös edellyttäisi. Perustoimeentulotuen nykyinen taso on korkeampi kuin perustuslain 19.1 §:n mukainen välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen tarkoituksena ei ole vain turvata ihmisarvoisen elämän edellyttämää vähimmäistasoa, vaan sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso.<sup>84</sup> Tällaisella turvan tasolla pyritään edistämään yksilöiden ja perheiden itsenäistä selviytymistä sekä tarjoamaan heille mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan.<sup>85</sup>

Toimeentulotuki täydentää perustuslain 19.2 §:n mukaista perustoimeentuloturvaa silloin, kun tämä perusturva on riittämätön turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa. Siksi toimeentulotukea pidetään luonteeltaan viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena.<sup>86</sup> Toimeentulotuki suojaa siis etenkin sosiaaliturvan väliinpuotoajia eli niitä, joita muut etuudet eivät pysty auttamaan riittävällä tasolla.<sup>87</sup> Toimeentulotuen viimesijaisuus ilmenee käytännössä esimerkiksi siitä, että työttömyysturvaetuuksien saajista noin neljäsosa sai myös toimeentulotukea.<sup>88</sup> Lisäksi vuonna 2011 toimeentulotuen saajista 97 % sai jotakin muuta etuutta toimeentulotuen ohella.<sup>89</sup> Toimeentulotuen viimesijainen luonne ilmenee myös suoraan toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin sanamuodosta. Sitä tukee toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentti, jossa asetetaan yksilöille velvollisuus huolehtia ensisijaisesti itse kykynsä mukaan itsestään sekä omasta, aviopuolisonsa ja lastensa elatuksesta.

Toimeentulotuen viimesijaisen ja välttämätöntä toimeentuloa turvaavan luonteen vuoksi kyseinen etuus on kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville kuuluva subjektiivinen oikeus.<sup>90</sup> Se ilmenee toimeentulotuen 2.1 §:stä, jossa todetaan jokaisella tuen tarpeessa olevalla olevan oikeus saada toimeentulotukea, jos hän ei voi saada toimeentuloa säännöksessä mainitulla muulla tavalla. Toimeentulotuen subjektiivisuutta on konkretisoitu apulaisoikeusasiamiehen antamassa ratkaisussa (AOA 26.2.1999, dnro 1398/4/98), jossa todettiin, että ulkomaalaisella opiskelijalla on yhtäläinen oikeus toimeentulotukeen kuin muilla hakijoilla.<sup>91</sup> Lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisun (EOA 22.5.2002, dnro 1643/4/00) mukaan ulkomaalaisen toimeentulotukea ei saa hylätä pelkästään oleskeluluvan

<sup>84</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 3 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 266.

<sup>85</sup> Ks. HE 217/1997 vp, s. 17.

<sup>86</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 2, 4.

<sup>87</sup> Ks. Soininvaara 2021, s. 203.

<sup>88</sup> Ks. PeVL 34/1996 vp, s. 3.

<sup>89</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 13. Lukema on kasvanut vuosien aikana, sillä vuoden 1997 hallituksen esityksessä vastaava lukema oli noin 80 % toimeentulotuen saajista, ks. HE 217/1997 vp, s. 7.

<sup>90</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 310.

<sup>91</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 12/2000 vp, s. 221–222.

puuttumisen vuoksi.<sup>92</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (AOA 27.6.1995, dnro 2028/2/94) mukaan joitakin ryhmiä ei saa asettaa tuen ulkopuolelle eikä tuen saamiselle ole sallittua asettaa erityisiä ehtoja.<sup>93</sup> Jokaisella tuen myöntämisedellytykset täyttävällä henkilöllä on oikeus toimeentulotukeen.<sup>94</sup> Subjektiiiviselle oikeudelle ja universaalisuusperiaatteelle tyypillisesti jokainen kuuluu etuusjärjestelmän piiriin, joten lähtökohtaisesti jokaisella on mahdollisuus hakea perustoimeentulotukea.

### 3.3 Harkintavalta ja tarvearviointi perustoimeentulotuessa

Etuuden saamisedylytysten täyttymisen arvioinnissa viranomaisella on yleensä ainakin jollakin tasolla harkintavaltaa.<sup>95</sup> Harkinnalla voidaan tarkoittaa ratkaisun tekemistä sellaisilla perusteilla, jotka eivät suoranaisesti ilmene kirjoitetusta laista. Lainsäädäntö ja oikeussäännökset asettavat vain rajat tai kehykset harkinnan käyttämiselle eli harkintamarginaalin.<sup>96</sup> Toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö on avointa ja väljää, joten se jättää ratkaisijalle laajan harkintavallan tuen tarpeen tutkimiselle.<sup>97</sup> Tarveharkinta tarkoittaa yleensä pohdintaa sosiaalietuuden tarpeesta yksilölle eli siitä, kuka etuutta tarvitsee.<sup>98</sup> Tuen tarpeen tutkiminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa eli yksittäisen tapauksen erityispiirteiden huomioimista.<sup>99</sup> Yksilöllistä tarvearviointia käytetään perustoimeentulotuen myöntämisestä koskevien säännösten täsmentämiseen, koska toimeentulotukilaki on väljä ja se asettaa vain tietyt reunaehdot tuen myöntämiselle.<sup>100</sup> Perustoimeentulotuen tarve on siis arvioitava tapauskohtaisesti, vaikka etuus perustuu suurimmaksi osaksi toimeentulotukilain 6 §:n mukaiseen laskukaavaan tulojen ja menojen erotuksesta.

Harkintavallan laajuus perustoimeentulotuessa ilmenee oikeusasiamiehen antamasta ratkaisusta (EOA, dnro 743/4/00). Tapauksessa henkilön toimeentulotukihakemus oli hylätty, koska hän ei ollut ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin lakkauttaakseen yritystoimintansa, joka esti häntä saamasta ensisijaista etuutta eli työmarkkinatukea. Oikeusasiamiehen mukaan ratkaisu oli tehty harkintavallan puitteissa, mutta asiassa olisi voitu päätyä myös toisenlaiseen tulkintaratkaisuun, jossa tuki olisi myönnetty täysimääräisenä tai toimeentulotukilain 10 §:n mukaan alennettuna.<sup>101</sup> Ratkaisu osoittaa

<sup>92</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 10/2003 vp, s. 129.

<sup>93</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta Finlex: Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisurekisteri, s. 338.

<sup>94</sup> Ks. HE 217/1997 vp, s. 17 ja Laitinen – Pohjola 2010, s. 115. Ks. myös Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 6. Hallinto-oikeudelliset suhteet ja viranomaisen toimivalta. Yksityisen oikeudet suhteessa viranomaiseen. Subjektiiiviset oikeudet.

<sup>95</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 6. Hallinto-oikeudelliset suhteet ja viranomaisen toimivalta. Yksityisen oikeudet suhteessa viranomaiseen. Harkinnanvaraiset oikeudet ja edut.

<sup>96</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 231 ja Laakso 1990, s. 133.

<sup>97</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 11.

<sup>98</sup> Ks. Hellsten – Helne 2004, s. 158.

<sup>99</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 61 ja Laakso 1990, s. 133.

<sup>100</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 263 ja Huhtanen 1994, s. 54. Saman on todennut myös apulaisoikeusasiamies, ks. EOA K 14/2002 vp, s. 182. Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu AOA 24.9.2021, dnro EOAK/58/2021, s. 10.

<sup>101</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 10/2003 vp, s. 44.



sen, miten laaja harkintavalta toimeentulotuesta päättävillä etuuskäsittelijöillä on päätöksenteon yhteydessä ja miten ratkaisun tulee perustua hakijan olosuhteiden tapauskohtaiseen arviointiin.

Toimeentulotuen luonne viimesijaisena etuutena edellyttää arvioimaan yksilökohtaisesti tuen välttämättömyyttä ottamalla huomioon yksilön ja perheen erityiset tarpeet.<sup>102</sup> Tällä tavalla toimeentulotuki pystyy tarjoamaan yksilöille toimeentulon turvaa muuttuvissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa.<sup>103</sup> Toimeentulotuen asiakkaiden välillä on suuria elintaso- ja elämänlaatueroja, minkä vuoksi tuen myöntämisperusteilta vaaditaan joustavuutta.<sup>104</sup> Tuen hakijoiden moninaisuutta kuvaa hyvin se, että esimerkiksi vuoden 2021 aikana perustoimeentulotukea sai 6,8 % väestöstä, joka tarkoittaa yli 370 000 henkilöä.<sup>105</sup> Perustoimeentulotuen asiakkaat muodostavat siis monimuotoisen ryhmän, johon kuuluu lyhyt- ja pitkäaikaisasiakkaita, jotka voivat olla esimerkiksi opiskelijoita, työssäkäyviä, perheitä ja eläkeläisiä.<sup>106</sup> Perustoimeentulotuen haasteena on saada etuus soveltumaan asiakkaiden hyvin erilaisiin tarpeisiin ja elämäntilanteisiin. Siksi on tärkeää, että perustoimeentulotukea myönnettäessä noudatetaan tapauskohtaista tarvearviointia ja huomioidaan harkinnassa asiakkaiden yksilölliset olosuhteet.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 26.2.1999, dnro 1398/4/98) ja oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOA 22.5.2002, dnro 1643/4/00) korostetaan, että toimeentulotuen tarve on aina arvioitava yksilöllisesti.<sup>107</sup> Tapauskohtaisen harkinnan merkitystä korostetaan myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021), jossa todetaan, että asumismenojen kohtuullistamista on arvioitava jokaisessa tapauksessa erikseen tuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan. Kyseisessä tapauksessa apulaisoikeusasiamies on todennut, että Kelan päätöksenteossa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia yksilöllisiä olosuhteita, kuten taloudellista haavoittuvuutta ja yksinhuoltaja-asemaa.<sup>108</sup> Kelaa on huomautettu yksilöllisen harkinnan puutteesta myös useissa muissa oikeusasiamiehen antamissa ratkaisuisissa.<sup>109</sup> Kelan ratkaisutoiminnassa ei siis kiinnitetä riittävästi huomiota asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamiseen, vaan ratkaisuja tehdään liian kaavamaisesti yksilöllisen harkinnan kustannuksella.

<sup>102</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 7.

<sup>103</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 54.

<sup>104</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 131 ja Saari 2015, s. 123.

<sup>105</sup> Ks. Kela: Kelan vuosi- ja toimintakertomus 2021, s. 32.

<sup>106</sup> Ks. Saari 2015, s. 123. Toimeentulotuen tarpeen taustalla vaikuttaa yleisimmin työttömyys, asumismenojen suuruus, perheen kriisitilanteet sekä yllättävä terveydenhuoltomenojen lisääntyminen, ks. HE 217/1997 vp, s. 7.

<sup>107</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta (1398/4/98) EOA K 12/2000 vp, s. 221 ja tiivistelmä ratkaisusta (1643/4/00) EOA K 10/2003 vp, s. 129.

<sup>108</sup> Ks. AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021, s. 7.

<sup>109</sup> Ks. esim. AOA 24.9.2021, dnro EOAK/58/2021, EOA 19.12.2018, dnro 5562/2017 ja AOA 30.11.2018, dnro EOAK/12/2018.

Perustoimeentulotuen yhteydessä harkintavalta ilmenee eri ratkaisuvaihtoehtojen välisenä punnintana. Keskeisimmät pohdinnat liittyvät inhimillisiin tarpeisiin, kuten kuinka paljon kuluja tuen hakijalle voidaan hyväksyä asumiseen tai terveyteen liittyvien perustarpeiden tyydyttämisestä, jotta hän ei kärsisi toimeentulon puutteesta.<sup>110</sup> Tyypillisesti arvioidaan sitä, huomioidaanko asiakkaan esittämä meno perustoimeentulotukilaskelmassa. Harkintaa voidaan käyttää asiakkaan eduksi tai jättää lain-säädännön antama liikkumavara täysin käyttämättä.<sup>111</sup> Eri ratkaisuvaihtoehtoja punnittaessa viranomainen joutuu ratkaisemaan, millainen painoarvo annetaan tuen yhtenäisyyttä ja vastaavasti sen yksilöllisyyttä tukeville periaatteille.<sup>112</sup> Erityisenä pohdintaa vaativana ongelmana voidaan pitää rajanvetoa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä. Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnan yhteydessä harkintavaltaa siis käytetään löytämään sopiva tasapaino näiden vaatimusten välille punnitsemalla, mikä mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista toteuttaisi mahdollisimman täysimääräisesti kummankin vaatimuksen sekä painotetaanko enemmän yhdenvertaisuuden vai yksilöllisen harkinnan toteuttamista etuushakemusta ratkaistaessa.

## 4 YHDENVERTAISUUS PERUSTOIMEENTULOTUESSA

### 4.1 Muodollinen yhdenvertaisuus perustoimeentulotuessa

Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto muodostavat koko oikeusjärjestyksen taustatekijät.<sup>113</sup> Ne ulottavat vaikutuksensa lähes kaikkiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kaikkeen hallintotoimintaan.<sup>114</sup> Yhdenvertaisuusvaatimus ilmenee esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien luonteesta kaikille kuuluvina oikeuksina.<sup>115</sup> Perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus viimesijaiseen toimeentulon turvaan on tällainen universaali oikeus, joten sen toimeenpanossa edellytetään yhdenvertaisuuden huomioimista.<sup>116</sup> Oikeuden universaalisuus edellyttää turvaamaan välttämättömän toimeentulon kaikille riippumatta heidän sosiaalisesta, kulttuurisesta tai uskonnollisesta taustasta taikka kyvyistä tai edellytyksistä.<sup>117</sup> Lisäksi säännös turvaa ihmisarvon loukkaamattomuutta, joka puolestaan perustuu tasa-arvoon ja kaikkien ihmisten yhdenvertaiseen asemaan.<sup>118</sup> Turvaamalla oikeus välttämättömään toimeentuloon toteutetaan siis samalla ihmisten yhdenvertaisuutta. Toisaalta kääntäen voidaan todeta,

<sup>110</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 62.

<sup>111</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 8.

<sup>112</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 62.

<sup>113</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 48 ja Arajärvi 2002, s. 332.

<sup>114</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 20.

<sup>115</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 17.

<sup>116</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 48.

<sup>117</sup> Ks. HE 137/1999 vp, s. 19 ja Blomgren ym. 2012, s. 41.

<sup>118</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 42.

että yhdenvertaisuusvaatimus velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan kaikkien mahdollisuudesta viimesijaiseen toimeentulon turvaan.

Yhdenvertaisuusvaatimus perustuu perustuslain 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen turvaamaan yhdenvertaisuutta voidaan pitää yhtenä keskeisimpänä ihmisten samanarvoisuutta ilmentävänä oikeusperiaatteena.<sup>119</sup> Perusoikeusuudistuksen perusteluiden mukaan yhdenvertaisuussäännöksellä pyritään turvaamaan sekä perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta että tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa.<sup>120</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:n 1 momentin ilmausta on tulkittava laajasti siten, että se kattaa lainsäätäjän ja tuomioistuinten ohella kaiken viranomaistoiminnan.<sup>121</sup> Tämän voidaan katsoa perustuvan siihen, että hallintoviranomaisilla on perustuslaillinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (PL 22 §). Näin ollen yhdenvertaisuusvaatimusta on noudatettava Kelan perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa.

Yhdenvertaisuus on yksi vanhimmista oikeudenmukaisuuden takeista.<sup>122</sup> Tätä ilmentää sen laaja kansainvälinen tuki, sillä kaikkien ihmisten oikeudellinen yhdenvertaisuus turvataan muun muassa YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 1 artiklassa, KP-sopimuksen 26 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklassa.<sup>123</sup> Samansisältöinen normi löytyy myös liikkumisvapausasetuksen 7 artiklasta, liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskevan direktiivin 24 artiklasta sekä sosiaaliturva-asetuksen 4 artiklasta.<sup>124</sup> Kansallisesti perustuslain ohella yhdenvertaisuutta turvataan tasa-arvolaille ja yhdenvertaisuuslailla.<sup>125</sup>

Yhdenvertaisuusvaatimus koostuu vakiintuneesti tasapuolisesta kohtelusta ja johdonmukaisesta käytännöstä. Kelan menettelyohjeiden mukaan johdonmukainen käytäntö edellyttää, että lakia sovelletaan systemaattisesti ja eri tapausten välille ei tehdä sellaisia eroja, jotka eivät perustu lakiin tai joihin laki ei oikeuta. Tasapuolisen kohtelun vaatimus ilmenee suoraan hallintolain 6 §:n hallinnon

<sup>119</sup> Ks. HE 137/1999 vp, s. 19. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 184–185.

<sup>120</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 17.

<sup>121</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 7. Ks. myös Mäenpää 2021, s. 92, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 231 ja Laakso 1990, s. 207.

<sup>122</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 205.

<sup>123</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 48 ja Arajärvi 2002, s. 43.

<sup>124</sup> Sosiaaliturva-asetuksen asiallinen soveltamisala on määritelty 3 artiklassa. Sen 5 kohdan mukaan asetusta ei sovelleta sosiaalihuoltoon. EU-tuomioistuimen käytännön perusteella sosiaalihuoltoon katsotaan kuuluvaksi myös viimeisijaista toimeentuloturva takaava toimeentulotuki. Perustoimeentulotuki ei siis kuulu sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan. Ks. tarkemmin esim. HE 358/2014 vp, s. 12 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 370.

<sup>125</sup> Yhdenvertaisuuslain tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta (1 §) julkisessa ja yksityisessä toiminnassa (2.1 §). Vuonna 2007 yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevassa tutkimuksessa todettiin, että laki on tärkeä työkalu laillisuusvalvojille ja loukkauksen kohteeksi joutuneille yksilöille, mutta yhdenvertaisuuden edistämistä ei ole vielä omaksuttu vakiintuneesti viranomaisten toimintatavaksi, ks. Airaksinen ym. 2008.

<sup>125</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 7.

oikeusperiaatteita kuvaavan säännöksen sanamuodosta, joka vaatii kohtelevaan tasapuolisesti hallinnossa asioivia. Siksi Kelan menettelyohjeet edellyttävät, että asiakkaille turvataan yhtäläiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen.<sup>126</sup>

Perustuslain valmisteluaineistossa todetaan, että tasapuolisen kohtelun vaatimus kieltää yksilöiden asettamisen ilman yleisesti hyväksyttyä perustetta toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.<sup>127</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut eräässä ratkaisussaan, että periaatteesta on mahdollisuus poiketa vain objektiivisella tai kohtuullisella perusteella.<sup>128</sup> Tuen hakijoiden yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua on katsottu loukatuksi esimerkiksi ratkaisussa (AOK 31.3.2011, dnro OKV/589/1/2009), jossa toimeentulotukiasiakkuuden pituus oli vaikuttanut veronpalautusten huomioimiseen tulona.

Perustuslakivaliokunnan yhtenäisen tulkinnan mukaan kaikkia yksilöitä on kohdeltava samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa ja vastaavasti eri tavoin erilaisissa tilanteissa.<sup>129</sup> Lainsoveltamisen yhteydessä periaate edellyttää soveltamaan lakia samalla tavalla samanlaisissa tapauksissa.<sup>130</sup> Käytännön hallintotoiminnassa annettujen ratkaisujen on oltava toisiaan vastaavissa tapauksissa lopputulokseltaan samansisältöisiä.<sup>131</sup> Vaatimus edellyttää siis esimerkiksi ratkaisemaan yksittäisen perustoimeentulotukihakemuksen samalla tavalla kuin vastaavassa tilanteessa olevien muiden hakijoiden hakemukset.

Yhtenäisessä ja tasapuolisessa kohtelussa onkin haasteena se, minkä tosiseikkojen perusteella tapausten yhtäläisyyttä tai erilaisuutta arvioidaan.<sup>132</sup> Tämän vertailun tekeminen edellyttää kunkin asian erityispiirteiden huomioimista. Tapauksen samankaltaisuuden tai erilaisuuden arvioinnissa saa käyttää vain objektiivisia kriteereitä, joten esimerkiksi mielivaltaiset tai syrjivät perusteet eivät ole sallittuja.<sup>133</sup> Yleisesti on todettu, että arviossa ei tarvitse huomioida kaikkia tapauksen tekijöitä, vaan relevanttien seikkojen huomioiminen riittää. Tapausten samankaltaisuuden tai erilaisuuden arvioiminen

<sup>126</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 6.

<sup>127</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 42, Mäenpää 2021, s. 174 ja Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 6. Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä. Hallintomenettelyn laatuvaatimukset. Käsittelyn tasapuolisuus ja asioiden käsitteleminen yhdessä.

<sup>128</sup> Ks. *Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium*, No. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, tuomio 23.7.1968, 10 kohta.

<sup>129</sup> Ks. HE 137/1999 vp, s. 43. Ks. esim. PeVL 3/1988 vp, s. 1–2 ja PeVL 1/1986 vp, s. 3. Vastaava periaate ilmenee myös Euroopan neuvoston hyvän hallinnon perussäännöstä, joka edellyttää kohtelevaan yksilöitä samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla ja vastaavasti erilaiselle kohtelulle on oltava objektiivinen peruste, ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Eurooppalaiset hallinto-oikeuden periaatteet. Oikeusperiaatteet Euroopan neuvoston oikeudessa.

<sup>130</sup> Ks. Anttila ym. 2019, s. 9 ja Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Yleinen yhdenvertaisuussäännös (1 momentti).

<sup>131</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 228.

<sup>132</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 181 ja Laakso 1990, s. 209.

<sup>133</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 95–96.

on helpompaa, jos eri tekijät erottuvat selvästi toisistaan. Tapausten perustana olevat yksityiskohdat eivät ole koskaan täydellisesti identtisiä paitsi mahdollisesti joissakin massaluonteisissa rutiiniratkaisuissa, joten yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää aina tapausten keskinäistä vertailua ja ratkaisijalla on aina jonkinasteinen liikkumavara.<sup>134</sup> Kelan etuuskäsittelijällä on siten harkintavaltaa siinä, miten se arvioi käsiteltävänä olevan tapauksen tosiseikkojen samankaltaisuutta tai erilaisuutta verrattuna muiden tapausten tunnuspiirteisiin.

#### 4.2 Tosiasiallinen yhdenvertaisuus perustoimeentulotuessa

Tasapuolisen kohtelun ja johdonmukaisen käytännön vaatimus toteuttavat muodollista yhdenvertaisuutta.<sup>135</sup> Siitä on sallittua poiketa hyväksyttävästä syystä, joka voi olla esimerkiksi tosiasiallisen oikeudenmukaisuuden lisääminen yhteiskunnassa.<sup>136</sup> Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen vaatii viranomaista edistämään aktiivisesti yhteiskunnan eriarvoisuuden poistamista esimerkiksi parantamalla heikommassa asemassa olevien hakijoiden asemaa.<sup>137</sup> Tuen hakijoita on siis sallittua kohdella eri tavoin yhteiskunnallisen intressin vuoksi, kuten tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.<sup>138</sup> Perustuslakivaliokunta on yhdenmukaisesti todennut, että heikommassa asemassa olevien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden parantaminen on hyväksyttyä muodollisen yhdenvertaisuuden kustannuksella.<sup>139</sup> Perustoimeentulotuessa tämä ilmenee esimerkiksi siitä, että kuntien välisiä elinkustannuseroja on pyritty tasaamaan määrittelemällä jokaiselle kunnalle huomioitavien asumismenojen enimmäismäärä.<sup>140</sup> Lisäksi erilaisten perheiden elinkustannuserojen vuoksi perusosan suuruus vaihtelee perheeseen mukaan (TotuL 9.1 §). Lainsäätäjän ohella yksittäinen etuuskäsittelijä voi kohentaa perustoimeentulotukiasiakkaan tilannetta valitsemalla eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoista parhaiten tosiasiallista yhdenvertaisuutta toteuttavan ratkaisun.

<sup>134</sup> Ks. Laakso 1990, s. 209.

<sup>135</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 181, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 218 ja Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Yleinen yhdenvertaisuussäännös (1 momentti).

<sup>136</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 230 ja Arajärvi 2011, s. 20.

<sup>137</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Yleinen yhdenvertaisuussäännös (1 momentti). Käytännössä suurin osa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisestä kuuluu lainsäätäjän vastuulle, koska yksittäisen etuuskäsittelijän on haasteellista vaikuttaa rakenteellisten tekijöiden aiheuttamaan eriarvoisuuteen ilman lainsäätäjän myötävaikutusta. Ks. esim. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 218–219.

<sup>138</sup> Ks. HE 137/1999 vp, s. 43. Ks. myös PeVL 3/1988 vp, s. 1-2 JA PeVL 1/1986 vp, s. 3.

<sup>139</sup> Ks. esim. PeVL 1/1986 vp, s. 3, jossa todetaan, että naisten ja miesten tasa-arvon toteutuminen edellyttää käytännössä heikommassa asemassa olevan sukupuolen suosimista eikä sitä pidetä yhdenvertaisuuden vastaisena. Valiokunta viittaa sen aikaisemmin antamaan lausuntoon (PeVL 1/1975 vp), jonka mukaan tiettyjen väestöryhmien toimeentuloedellytysten parantaminen heille tarkoitetuilla eduilla tai oikeuksilla ei ole ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa, koska se lisää yhteiskunnallista tasa-arvoa. Ks. myös PeVL 73/2002 vp, s. 2, jossa valiokunta totesi, että kyseessä on vakiintunut käytäntö, että muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeaminen on sallittua esimerkiksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 240.

<sup>140</sup> Perustoimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen kuntakohtaiset rajat vuodelle 2023 löytyvät Kela sivuilta, ks. Kela: Asumismenot perustoimeentulotuessa.

Muodollisen yhdenvertaisuuden painottaminen johtaa herkästi harkintavallan kaventumiseen.<sup>141</sup> Sen lisäksi se saattaa vähentää yksilöllisten olosuhteiden huomioimista perustoimeentulotukiratkaisujen yhteydessä. Tällaista ratkaisusuuntaa on pyrittävä välttämään ennalta ehkäisevillä toimilla, koska tapauskohtaisella harkinnalla ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisella on tärkeä merkitys tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Pelkkä muodollisen yhdenvertaisuuden toteutuminen ei riitä nyky-yhteiskunnassa.<sup>142</sup> Muodollisen yhdenvertaisuuden noudattamisen vastakohtana voidaan pitää pelkästään tarvearviointiin ja yksilöllisiin olosuhteisiin perustuvaa ratkaisua. Nämä vastakkaiset vaatimukset yhdenvertaisuudesta ja yksilöllisestä harkinnasta on otettava huomioon, kun tutkitaan oikeutta välttämätöntä toimeentuloa turvaavaan perustoimeentulotukeen, vaikka sopivan rajanvedon tekeminen niiden välille ei usein ole yksiselitteistä ja helppoa.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen erityiskohtelulla ilmenee esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta (KHO 26.9.2002 T 2320). Siinä tuomioistuin katsoi raskaana olevan henkilön erityisaseman vuoksi, että hänen vaatekustannuksiaan ei voida katsoa täysin perusosalla kattaviksi menoiksi. Samanlaisessa erityisasemassa korkein hallinto-oikeus on pitänyt romaninaista, jolla oli ratkaisussa (KHO 2000:26) oikeus tuen lisäosaan romanihameen hankintamenojen suuruuden vuoksi. Erityisasemaa on puoltanut apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021) myös yksinhuoltaja-asema ja taloudellinen haavoittuvuus. Kyseisessä ratkaisussa apulaisoikeusasiamies on painottanut sitä, että asumismenojen kohtuullistamista on arvioitava jokaisessa tapauksessa erikseen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan, mutta samalla on huomioitava asiakkaiden yhdenvertaisuus eli asiakkaan tilannetta on punnittava suhteessa muihin toimeentulotukiasiakkaisiin.<sup>143</sup> Nämä ratkaisut osoittavat, että etuuskäsittelijä voi ratkaisutoiminnassa käyttää harkintavaltaansa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Käytännössä ratkaisijan on siis annettava enemmän painoarvoa punninnassa tuen hakijan yksilöllisille olosuhteille eikä kohdella kaikkia hakijoita suoraviivaisesti samalla tavalla.

Tosiasiallista yhdenvertaisuutta turvataan valtavirtaistamisperiaatteella, joka edellyttää päätöksenteossa huomioimaan ennakolta päätöksen vaikutukset eri yhteiskuntaryhmille.<sup>144</sup> Periaate näkyy Kelan toiminnassa asiakkaiden luokitteluna tiettyihin ihmisryhmiin, jotta erityiskohtelua ja -tukea

---

<sup>141</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 42, Anttila ym. 2019, s. 9, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 12 ja Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Yleinen yhdenvertaisuussäännös (1 momentti).

<sup>142</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 12, 20.

<sup>143</sup> Ks. AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021, s. 7.

<sup>144</sup> Valtavirtaistaminen perustuu YK:n naisten syrjintäsopimuksen seurantakokoukseen (Beijing Platform for Action 1995), minkä jälkeen se omaksuttiin myös EU-periaatteeksi vuonna 1996. Ks. tarkemmin Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 28. Suomessa ratkaisujen vaikutuksia erilaisten ihmisten asemaan on seurattu ennakoivasti esim. Valtava-kehittämishelmalla ajalla 2008–2014. Ks. tarkemmin TEM 2015, s. 3.

tarvitsevat asiakkaat tunnistettaisiin paremmin.<sup>145</sup> Tosiasiallisen tasa-arvon varmistamiseksi erityistarpeessa olevien asiakkaiden mahdollisuuksia itsenäiseen asiointiin on vahvistettava erityisillä toiminnoilla. Tällaisella positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan tietyn ryhmän aseman tai olosuhteiden parantamista esimerkiksi yksilöllisellä neuvonnalla tai henkilökohtaisemmalla palvelulla. Kelan menettelyohje mainitsee esimerkinomaisesti vanhuksien, sairaiden, vammaisten ja kieltä osaamattomien ulkomaalaisten olevan tällaisessa erityisasemassa.<sup>146</sup> Näin pystytään helpommin ennakoimaan, miten tietynsisältöiset perustoimeentulotukiratkaisut yleisesti ottaen vaikuttavat kyseisen ihmisryhmän tilanteeseen. Uskoisin, että tällainen tapa auttaa etuskäsittelijöitä antamaan sopivampia perustoimeentulotukipäätöksiä yksilötasolla ja käyttämään harkintavaltaa asiakkaiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

### 4.3 Syrjintäkielto perustoimeentulotuessa

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä on täydennetty syrjintäkiellolla, joka ilmenee perustuslain 6 §:n 2 momentista.<sup>147</sup> Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.<sup>148</sup> Luettelo osoittaa esimerkinomaisesti, millaisia perusteita pidetään syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, koska kaikkia mahdollisia syrjintätilanteita ei pystytä ennakoimaan.<sup>149</sup> Syrjintäsuoja kattaa sellaiset ominaisuudet, jotka ovat usein synnynnäisiä tai sellaisia, joihin ei pysty itse vaikuttamaan tai muuttamaan ilman, että se loukkaisi ihmisarvoa.<sup>150</sup> Syrjintäkielto sitoo myös Kelan toimintaa.<sup>151</sup> Perustoimeentulotuen epääminen tai tuen hakijan tarpeiden sivuuttaminen ei saa perustua tällaiseen syrjivään perusteeseen, kuten sukupuoleen, etnisyyteen tai uskontoon.

Syrjintäkiellon merkittävä asema ilmenee siitä, että kielto sisältyy useisiin kansainvälisiin sopimuksiin. Esimerkiksi KP-sopimuksen 2 artikla, TSS-sopimuksen 2 artikla, EIS:n 14 artikla ja ESP:n E artikla turvaavat sopimuksessa mainituista oikeuksista nauttimisen ilman henkilöllisiin ominaisuuksiin tai asemaan perustuvaa syrjintää. Nämä ihmisoikeusmääräykset kieltävät syrjinnän vain suhteessa sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Poikkeuksena on KP-sopimuksen 26 artikla, joka turvaa

<sup>145</sup> Oman kokemukseni mukaan asiakkaiden luokittelua on kokeiltu ainakin eteläisessä vakuutuspiirissä. Ks. tarkemmin vakuutuspiirijaosta Kela: Vakuutuspiirit.

<sup>146</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 7.

<sup>147</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 43.

<sup>148</sup> Eri syrjintäperusteita koskee erilainen oikeudellinen sääntely, jolla suojataan eniten etnisten syiden vuoksi syrjittyjä ja vähiten seksuaalisuutensa vuoksi syrjinnän kohteeksi joutuvia. Ks. tarkemmin eri syrjintäperusteiden oikeusperustasta Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 22.

<sup>149</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 17, 43 ja HE 137/1999 vp, s. 19.

<sup>150</sup> Ks. Anttila 2014, s. 267.

<sup>151</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 6. Tämä pohjautuu perustuslain 22 §:ään, joka edellyttää viranomaista turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

syrynnän kieltoa kaikilla elämäalueilla sekä EIS:n 12. lisäpöytäkirja, joka sisältää yleisen syrjintäkiellon.<sup>152</sup> Vastaavat syrjintäkieltosäännökset löytyvät myös SEUT 18 artiklasta ja EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklasta. Lisäksi Suomi on ratifioinut useita syrjinnän vastaisia erityissopimuksia, kuten kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus ja ILO:n samapalkkaisuussopimus. Perustuslaillisella syrjintäkiellolla on siis vahva kansainvälinen tuki.

Syrjintäkielto koskee sekä välitöntä että välillistä syrjintää. Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan henkilön kohtelemista jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan tai kohdeltaisiin samankaltaisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan on kyse välillisestä syrjinnästä, jos näennäisesti yhdenvertainen kohtelu johtaa käytännössä jonkin henkilöön liittyvän perusteen vuoksi muita epäedullisempaan asemaan. Menettely vaikuttaa siis neutraalilta, mutta tosiasiallisesti se asettaa yksilöt muihin nähden eri asemaan jollakin kielletyllä perusteella. Välillinen syrjintä loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta.<sup>153</sup>

Syrjinnän kieltojen tavoitteena ei ole poistaa ihmisten välisiä hyväksyttäviä eroja ja erotteluja, joten erilaisissa tilanteissa olevien yksilöiden kohtelemisen samalla tavoin on yhtä lailla syrjintää.<sup>154</sup> Tämä on vahvistettu EIT:n ratkaisussa, jossa se totesi erilaisessa asemassa olevien henkilöiden samanlaisen kohtelun loukkaavan EIS:n 14 artiklaa, jos kohtelulle ei ole hyväksyttäviä perusteita.<sup>155</sup> Kyseinen ratkaisu ja yhdenvertaisuuslain 13 § mainitsevat nimenomaisesti poikkeuksen, jonka mukaan erilaista kohtelua ei pidetä syrjivänä silloin, jos sillä on hyväksyttävä tavoite ja sen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Vastaava säännös löytyy myös tasa-arvolain 7 §:stä ja ESP:n E artiklasta, jossa todetaan, että erilainen kohtelu ei ole kiellettyä, jos se on objektiivisesti ja kohtuullisesti arvioiden perusteltua. Toiminta luokitellaan syrjiväksi, jos menettelyä voidaan objektiivisesti arvioiden pitää syrjivänä, joten syrjintä ei edellytä tahallisuutta.<sup>156</sup>

Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan syrjintäkiellon tarkoituksena ei ole estää tosiasiallista yhdenvertaisuutta turvaavaa positiivista erityiskohtelua. Se ei siten estä suosimasta heikommassa asemassa tai vähemmistössä olevia, kuten naisia, lapsia tai etnisiä vähemmistöjä.<sup>157</sup> Yhdenvertaisuus- ja tasa-

<sup>152</sup> Ks. Anttila ym. 2019, s. 4.

<sup>153</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Syrjinnän kielto (2 momentti). Välillinen ja välitön syrjintä.

<sup>154</sup> Ks. Anttila ym. 2019, s. 16 ja Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Syrjinnän kielto (2 momentti). Syrjinnän käsite.

<sup>155</sup> Ks. Thilimmenos v. Greece, No. 34369/97, tuomio 6.4.2000, etenkin 44 kohta.

<sup>156</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Syrjinnän kielto (2 momentti). Välillinen ja välitön syrjintä.

<sup>157</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 44, Mäenpää 2021, s. 94 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Yhdenvertaisuusperiaate.



arvolautakunnan käytännössä positiivisena erityiskohteluna on esimerkiksi pidetty sitä, että Kela on hyväksynyt muunkin kuin sen vaatimusten mukaisen tulkin käyttämisen erityisolosuhteiden perusteella ja vastaavasti tällaisen tulkin käyttämisen kieltäminen on todettu syrjinnäksi.<sup>158</sup> Ratkaisuista ilmenee, että ilman yksilöllistä käsittelyä kaikille samanlaisesta kohtelusta ja lähtökohtaisesti neutraaleista ratkaisuperusteista muodostuu välillisesti syrjivä käytäntö, koska ne eivät sovellu hakijoiden moninaisiin tilanteisiin.<sup>159</sup> Tuen hakijoiden erityisolosuhteiden huomioimatta jättäminen johtaa asiakkaita syrjivään kohteluun ja pahimmassa tapauksessa kokonaan heidän tarvitsemansa tuen hylkäämiseen. Kyseinen ongelma ilmenee Kelan toimeenpanemassa perustoimeentulotuessa, koska sen myöntämiskäytäntö perustuu pitkälti kaavamaiseen tulojen ja menojen laskelmaan eikä hakijan yksilöllisille olosuhteille anneta niiden vaatimaa painoarvoa.<sup>160</sup> Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa ei siis voi tukeutua suoraviivaisiin ja kankeisiin menettelyihin, koska muutoin toimintaa pidetään herkästi välillisesti syrjivänä. Toimeentulotuki tasapainottelee siis muodollisen yhdenvertaisuuden noudattamisen ja tosiasiallista yhdenvertaisuutta turvaavan yksilöllisen harkinnan välillä.

Menettelyn syrjivyyttä arvioitaessa kiinnitetään perinteisesti huomiota siihen, ajautuuko yksilö henkilöllisten ominaisuuksiensa vuoksi heikompaan asemaan kuin muut vertailukelpoisessa tilanteessa olevat. Tällainen heikompi asema pitää pyrkiä poistamaan. Tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävien toimien pitäisi kuitenkin perustua sellaisiin menetelmiin, joiden avulla ongelmat tunnistetaan sekä kehitetään ja sovelletaan sopivia toimenpiteitä jo varhaisessa vaiheessa ennen kuin vertailutilanne on käsillä. Tällaisiin verrokkitapauksiin tukeutuminen ei siis ole tosiasiallisesti tarkoituksenmukaista, koska ne saattavat jopa haitata sosiaaliturvan tavoitteiden toteutumista. Lisäksi pelkkää huono-osaisuutta ei voida suoraan tulkita syrjinnäksi, vaan syrjinnän toteaminen edellyttää heikoman aseman ja syrjintäperusteen välistä yhteyttä. Taloudellisesti tai sosiaalisesti heikentynyt asema voi toki liittyä syrjintäperusteisiin.<sup>161</sup> Siksi syrjintäkielto edellyttää, että harkintavaltaa käytettäessä ei huomioida sellaisia tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoja, jotka perustuvat syrjiviin perusteisiin, kuten hakijan ikään, asuinpaikkaan tai uskontoon.<sup>162</sup> Perustoimeentulotuen ratkaisutyössä yksilöllisen harkinnan ja yhdenvertaisuuden välisen rajanvedon määrittelemisessä on siis arvioitava, millaisia vaikutuksia eri punnintavaihtoehtoilta on tuen hakijoiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi, jotta pystytään välttämään syrjiviä punnintavaihtoehtoja.

<sup>158</sup> Ks. YVTItk 11.6.2018, dnro 246/2017 ja 390/2018 (asiat käsiteltiin yhdessä). Ks. myös Anttila ym. 2019, s. 198.

<sup>159</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 34.

<sup>160</sup> Ks. esim. ratkaisut AOK 31.1.2019, dnro OKV/11/1/2018, AOK 8.12.2020, dnro OKV/1560/10/2020 ja AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020.

<sup>161</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 20, 24, 31, 37.

<sup>162</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 93. Ks. asuinpaikasta syrjintäperusteena PeVL 11/2002 vp, s. 2 ja PeVL 26/2001 vp. Ks. uskonnosta syrjintäperusteena PeVL 57/2001 vp, s. 1–2.

## 5 YHDENVERTAISUUDEN JA YKSILÖLLISEN HARKINNAN VÄLI- SEEN PUNNINTAAN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

### 5.1 Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta perustoimeentulotuessa

Viranomaisharkinta jaetaan perinteisesti laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Laillisuusharkinnassa sovelletaan ainoastaan oikeusnormeja, joiden avulla päädytään yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinta mahdollistaa valinnan tekemisen useiden lainmukaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä, koska lainsäädäntö asettaa vain rajat harkinnan käyttämiselle.<sup>163</sup> Täysin vapaata harkinta ei kuitenkaan ole, koska esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2014:103) mukaan laajaakin harkintavaltaa käytettäessä päätöksenteon on perustuttava objektiivisesti hyväksyttäviin perusteisiin.

Erityisesti Merikoski on todennut, että laki tai muu velvoittava oikeusohje riittää osoittamaan, miten asia on ratkaistava.<sup>164</sup> Nykyisin ajatellaan, ettei yhden ainoan lainmukaisen ratkaisun löytäminen ole mahdollista.<sup>165</sup> Hallintotoiminnassa on käynnissä jatkuva pyrkimys löytää sopiva tasapaino laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välille.<sup>166</sup> Selkeä kahtiajako ei kuulu moderniin hallintoon, vaan päätöksentekijän harkintavallan laajuus ja vapaus vaihtelee tapauksittain enemmänkin liukuvalla asteikolla.<sup>167</sup> Vastaavalla tavalla perustoimeentulotukiratkaisuissa etsitään sopivaa rajanvetoa yhdenvertaisuudelle ja yksilölliselle harkinnalle. Näitä vastakkaisia vaatimuksia punnittaessa ei ole tarkoituksenmukaista etsiä yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua, vaan valita kuhunkin tapaukseen sen erityispiirteiden perusteella sopivin punnintaratkaisu.

Lainsäädäntöön pohjautuvaa harkintaa on käytettävä aina, kun päätetään subjektiivisina oikeuksina turvatuista etuuksista.<sup>168</sup> Siksi perustoimeentulotuen saamisedellytykset on määritelty laissa, jotta etuuskäsittelijä ei voi vapaasti päättää, myöntääkö se tukea vai ei. Perustoimeentulotuen myöntäminen perustuu siis lähtökohtaisesti laillisuusharkintaan, vaikka toimeentulotuki on tarveharkintainen

<sup>163</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 313, Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa. Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta, Kotkas – Tuori 2016, s. 137, Husa – Pohjolainen 2014, s. 231 ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 233.

<sup>164</sup> Ks. Aer 2005, s. 33–34. Ks. tarkemmin Merikosken argumentoinnista yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteen puolesta Aer 2005, s. 42–43.

<sup>165</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 313 ja Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa. Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta. Ks. myös Aer 2005, s. 11, 66 ja Aarnio – Heinonen 1972, s. 451.

<sup>166</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 138 ja Aer 2005, s. 35.

<sup>167</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 314, Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa. Viranomaisen harkintavallan laajuus modernissa hallinnossa ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 47.

<sup>168</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 296. Voidaan puhua myös normirationaalisesta päätöksentekomallista, joka pohjautuu oikeusvaltioideologiaan. Ks. tarkemmin modernin hallintotoiminnan päätöksentekomalleista Laakso 1990, s. 39 ja Huh-  
tanen 1994, s. 63–65.

etus.<sup>169</sup> Tämä käy ilmi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta (AOA, dnro 1804/4/99)<sup>170</sup> ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta (KHO 2000:26), joissa todetaan, että menon tarpeellisuuden ja huomioitavan määrän arviointi on laillisuuskysymys eikä kunnan vapaasti harkittavissa. Perustoimeentulotuen päätöksentekoa ohjaavat oikeusnormit ovat kuitenkin väljiä ja joustavia, minkä vuoksi tuen tarpeen arvioiminen ei ole mahdollista ilman jonkinasteisen harkinnan käyttämistä.

## 5.2 Oikeuslähteet perustoimeentulotuessa

### 5.2.1 Oikeuslähteiden hierarkia

Yleiset opit muodostetaan tulkitsemalla ja systematisoimalla kunkin oikeudenalan normeja. Näin on muodostettu esimerkiksi yleiset oikeusperiaatteet, jotka ovat yhdistelmä moraaliperiaatteita, eettisiä arvoja ja poliittisia tavoitteita. Niitä tarvitaan löytämään tulkinta aukkotapauksissa, joissa kirjoitettu oikeussäännös ei anna selkeää suoraa vastausta, vaan mahdollistaa useampia eri ratkaisuvaihtoehtoja. Yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi yleisiin oppeihin kuuluvat olennaisesti peruskäsitteet ja oikeudelliset teoriat eli yleiset ratkaisumallit, jotka on kehitetty oikeudenalan tyypillisiin oikeudellisiin ongelmiin. Sosiaalioikeutta on pidetty aikoinaan hallinto-oikeuden erityisalana, joten sillä on edelleen läheiset yhteydet hallinto-oikeuteen. Siksi hallinto-oikeuden yleiset opit, etenkin hyvän hallinnon taakat, vaikuttavat merkittävästi toimeentuloturvaetuuksien päätöksentekoon.<sup>171</sup> Sosiaalioikeudella on nykyisin itsenäisenä oikeudenalana omat yleiset oppinsa, jotka vaikuttavat perustoimeentulotukihaikemuksien käsittelyyn.<sup>172</sup>

Oikeuslähteoppi muodostuu oikeusyhteisön hyväksymistä oikeuslähteistä sekä niiden välisistä painotuksista ja keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä.<sup>173</sup> Mäenpää jakaa oikeuslähteet oikeudellisesti sitoviin, vahvasti ohjaaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Oikeudellisesti sitovista lähteistä poikkeaminen voi johtaa päätöksen kumoamiseen ja virkavastuun toteuttamiseen, koska hallintoviranomaisilla on oikeudellinen velvollisuus niiden noudattamiseen. Niihin kuuluvat EU-oikeus, kansallinen lainsäädäntö, lailla turvatut oikeusperiaatteet sekä EU:n ja EIT:n oikeuskäytäntö. Vahvasti ohjaavista lähteistä poikkeaminen on mahdollista, jos poikkeamiselle on erityinen perusteltu syy. Tällaisia ovat esimerkiksi kotimainen oikeuskäytäntö sekä lainsäätäjän tarkoitus ilmentävä lainvalmisteluaineisto. Sallittuja oikeuslähteitä voi käyttää muiden oikeuslähteiden tukena ja täydentäjänä, mutta

<sup>169</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 46. Lainsäädännön mahdollistamalla harkintavallalla on hallintotoiminnassa tiettyjä tavoitteita. Ks. tarkemmin näistä tavoitteista Kotkas 2011.

<sup>170</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 14/2002 vp, s. 57

<sup>171</sup> Lisäksi hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan eri viranomaisten ohella itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, joten hallintolaki soveltuu Kelan etuuskäsittelyyn. Siksi esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat Kelan toimintaa. Ks. esim. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 3.

<sup>172</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 1–2, 4–5.

<sup>173</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 260.

niiden soveltamiseen ei ole velvollisuutta eikä niitä voi yksinään käyttää päätöksen perusteena. Niihin sisältyy esimerkiksi oikeustieteellinen tutkimus.<sup>174</sup> Tämä jaottelu on otettava huomioon perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa, kun arvioidaan, millainen painoarvo erilaisille seikoille annetaan yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa.

Oikeuslähdeopissa korostetaan perinteisesti lainsäädännön merkitystä, koska oikeussäännösten erityisasema ilmenee suoraan perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta (PL 2.3 §).<sup>175</sup> Oikeussäännösten ehdottomuus ilmenee ristiriitatilanteissa siten, että jompikumpi syrjäyttää toisen.<sup>176</sup> Näitä tilanteita varten on olemassa erityiset oikeusnormien hierarkiaa kuvaavat periaatteet. Kun ylemmän asteinen normi syrjäyttää alemman, sitä kutsutaan *lex superior* -periaatteeksi. *Lex posterior* -periaatteen mukaan samantasoissa säännöksissä myöhemmin annettu syrjäyttää aikaisemman.<sup>177</sup> *Lex specialis* -periaatteen mukaan erityislainsäädäntö syrjäyttää yleissäännöksen. Esimerkiksi hallintolaki on yleislaki suhteessa erityislain asemassa olevaan etuuslakiin, kuten toimeentulotukilakiin. Siksi toimeentulotukilaissa voi olla hallintolaista poikkeavia menettelysäännöksiä, jotka oikeuttavat hallintolain ristiriitaisen säännöksen sivuuttamisen ratkaisutoiminnassa (HL 5.1 §).<sup>178</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2015:65) vahvistaa, että etuuslakeja sovelletaan ristiriitatilanteissa hallintolain sijasta, mutta muissa tilanteissa hallintolaki toimii etuuslakeja täydentävänä säännöksenä. Oikeusnormien ristiriitatilanteet ovat perustoimeentulotuen osalta harvassa, koska kyseinen etuus perustuu väliin säännöksiin, joten ristiriidat pystytään tarvittaessa poistamaan usein tulkinnan avulla.<sup>179</sup> Jos perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa tulee kuitenkin ristiriitaisia tilanteita, niiden ratkomiseen voidaan käyttää apuna oikeusnormien hierarkiaa koskevia säännöksiä.

Lailta on kuitenkin vähäinen merkitys toimeentulotuen kannalta, koska sitä koskevat säännökset ovat väljästi muotoiltuja ja sallivat usein monia eri tulkintavaihtoehtoja. Siksi lainsäädännöstä ei ole juurikaan konkreettista hyötyä käytännön ratkaisutoiminnassa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen tasapainon löytämisessä. Tällaisessa tulkinnanvaraisessa tilanteessa turvaututaan muihin oikeuslähteisiin, kuten lainsäätäjän tarkoitukseen, oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen.<sup>180</sup> Muihin oikeudenaloihin verrattuna sosiaalioikeudessa oikeuskäytäntö ei ole yhtä merkityksellinen

<sup>174</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Hallintotoiminnan oikeuslähteet. Oikeuslähteiden sitovuus viranomaisten toiminnassa.

<sup>175</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 140, 143 ja Huhtanen 1994, s. 262.

<sup>176</sup> Vrt. oikeusperiaatteiden väliseen kollisioon, jossa molemmat periaatteet voivat soveltua yhtä aikaa käsiteltävään tapaukseen, mutta niiden painotus voi olla erilainen. Ks. esim. Arajärvi 2002, s. 77.

<sup>177</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Oikeusnormien väliset suhteet ja oikeusnormien hierarkia hallintotoiminnassa. Samantasoisten oikeusnormien välinen suhde.

<sup>178</sup> Ks. esim. Airio ym. 2017, s. 80 ja Arajärvi 2011, s. 82.

<sup>179</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 273.

<sup>180</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 140 ja Huhtanen 1994, s. 262, 269.

oikeuslähde, sillä etuus päätösten muutoksenhakuprosessi harvoin etenee ylimpiin tuomioistuimiin.<sup>181</sup> Näiden oikeuslähteiden sitovuus ja velvoittavuus riippuu ratkaistavana olevasta asiasta, joten kussakin tapauksessa on erikseen arvioitava, millainen painoarvo eri lähteille annetaan.<sup>182</sup> Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa on siis arvioitava jokaisessa tapauksessa erikseen, miten eri lähteet vaikuttavat sopivan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valintaan.

Hallinto- ja sosiaali oikeudellisessa päätöksenteossa keskeiseen asemaan nousevat oikeuslähteiden ohella virallislähteet. Virallislähteitä ovat esimerkiksi lakien ja asetusten sisältöä täsmentävät viranomaisten määräykset ja ohjeet. Lisäksi aikaisemmalla hallintokäytännöllä voi olla merkitystä oikeuslähteenä. Kelan antamien soveltamisohjeiden oikeuslähteellinen asema on epäselvä, mutta silti ne ohjaavat ensi asteen päätöksentekoa todennäköisesti merkittävämmiin kuin lainsäädäntö. Oikeussäännökset luovat siis vain puitteet päätöksenteolle, joka tukeutuu käytännössä muihin kuin oikeudellisiin seikkoihin.<sup>183</sup> Perustoimeentulotuen osalta se tarkoittaa, että lainsäädäntö asettaa rajat, joiden sisällä on mahdollista valita harkinnalla sopivin punnintaratkaisu. Sallitut ratkaisuperusteet voivat siis olla muitakin kuin oikeudellisia ja perinteisen oikeuslähteopin mukaisia lähteitä.

### 5.2.2 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

Lainsäädännön painottamista harkintavallan perustana puoltavat valtiosääntöoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusvaltioperiaate (PL 2.3 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (PL 22 §).<sup>184</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös korostaa perus- ja ihmisoikeuksien keskeistä asemaa oikeusjärjestyksessä.<sup>185</sup> Lainvalmisteluaineiston mukaan julkisen vallan käsitteen sisältö vaihtelee. Keskeisimmin sillä tarkoitetaan valtioiden ja kuntien toimielimiä, mutta myös välillisen julkishallinnon toimijoita silloin, kun niille on asianmukaisesti annettu julkiseen valtaan liittyviä tehtäviä.<sup>186</sup> Siksi kyseinen turvaamisvelvoite sitoo välilliseen julkishallintoon kuuluvaa Kelaa.<sup>187</sup>

Näiden säännösten perusteella perustuslaki ja muu lainsäädäntö määrittelevät hallintoviranomaisen harkintavallan käyttöä ja laajuutta, koska harkinnan on perustuttava lakiin sekä viranomaisen on

<sup>181</sup> Oikeuskäytännön vähäisyys voi osittain johtua siitä, että etuus päätöksistä oli aiemmin valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 141.

<sup>182</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 144 ja Huhtanen 1994, s. 313.

<sup>183</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 7, 137, 143–144.

<sup>184</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 145 ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 40.

<sup>185</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. I Johdanto. 1. Perusoikeusjärjestelmä. Perusoikeuksien tarkoitus. Perusarvojen vahvistaminen.

<sup>186</sup> Ks. tarkemmin julkisen vallan käsitteestä PeVM 25/1994 vp, s. 3.

<sup>187</sup> Ks. esim. Kotkas – Tuori 2016, s. 255, Arajärvi 2002, s. 36–37 ja Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 15. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset. Sosiaalisten oikeuksien velvoittama julkinen valta.

turvettava perus- ja ihmisoikeudet.<sup>188</sup> Perusoikeussäännökset sitovat julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Kelaa.<sup>189</sup> Oikeusvaltioperiaatteen vuoksi perustoimeentulotukipäätösten tekeminen ja niissä harkinnan käyttäminen tulisi perustua lain toimivaltasäännökseen (lainalaisuus) sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta tulisi perustaa ainoastaan laista ilmeneviin perusteisiin (lakisidonnaisuus). Siksi päätöksenteossa on pidettävä huoli, ettei yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa päädytä lain asettamien rajojen ulkopuolelle, mikä käytännössä edellyttää rajaamaan valittavissa olevat tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehdot lainmukaisiin vaihtoehtoihin.

Perustuslain ohella Kelan antamiin etuuspäätöksiin vaikuttaa yleinen hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö, kuten hallintolaki, koska hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan eri viranomaisten ohella itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, kuten Kelaan.<sup>190</sup> Lisäksi Kelan etuuskesittelyä ohjataan sosiaali-oikeudellisella erityislainsäädännöllä eli etuuslaeilla. Etuuksia koskevat oikeusnormit ovat vaikeaselkoisia jopa oikeudellisen koulutuksen saaneille sekä väljiä etuuden saamis-edellytysten suhteen.<sup>191</sup> Siksi harkintaa sisältyy juuri etuuden saamis-edellytysten täyttämiseen.<sup>192</sup> Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta liittyy siis etenkin perustoimeentulotuen saamis-edellytysten arviointiin.

Sosiaaliset oikeudet perustuvat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslakiin.<sup>193</sup> Kaikki perus- ja ihmisoikeudet ovat lähtökohtaisesti yhtä tärkeitä eikä niitä voida asettaa etusijajärjestykseen.<sup>194</sup> Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa taataan sekä yhdenvertaisuus että oikeus välttämättömään toimeentuloon. Näiden oikeuksien samanarvoinen sääntely kansallisella ja kansainvälisellä tasolla aiheuttaa haasteita perustoimeentulotukiratkaisuissa, koska perustuslain 22 §:n mukaisen turvaamisveloitteen vuoksi molempien oikeuksien pitäisi toteutua mahdollisimman täysimääräisesti, kun punnintaa yhdenvertaisuusvaatimuksen ja yksilöllisen harkinnan välillä tehdään. Punninnassa on tärkeää huomioida se, millaiset vaikutukset eri tulkintavaihtoehdoilla on tuen hakijan tilanteeseen. Jos jokin valittavana olevista ratkaisuvaihtoehdoista johtaisi tuen hylkäämiseen ja henkilöllä ei ole muuta taloudellista toimeentuloa, kyseinen vaihtoehto pitäisi sivuuttaa täysin, jotta perustoimeentulotuki turvaisi perusoikeuden välttämättömään toimeentuloon.

---

<sup>188</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 74.

<sup>189</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 26, 35 ja PeVM 25/1994 vp, s. 3.

<sup>190</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 3.

<sup>191</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 7.

<sup>192</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 74.

<sup>193</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 5. Sosiaalisista oikeuksista on alettu puhua ihmisoikeuksien kehittämisen kolmannessa vaiheessa. Kotimaisessa sääntelyssä sosiaaliset oikeudet sisällytettiin perustuslakiin 1990-luvun perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 84, 123, 214.

<sup>194</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 11.

Yhdenvertaisuusvaatimukselle löytyy vahva perusta perustuslaista (PL 6 §) ja hallintolaista (HL 6 §). Yksilöllisen harkinnan vaatimuksesta ei ole vastaavaa suoraa säännöstä. Tästä voitaisiin vetää johtopäätös, että oikeusnormien hierarkian perusteella punninnassa pitäisi painottaa enemmän yhdenvertaisuutta kuin tapauskohtaista arviointia. Vaikka yksilöllistä harkintaa ei ole turvattu vastaavalla tasolla, käytännössä ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon turvaaminen edellyttää usein yksilön ja perheen erityisolosuhteiden huomioimista. Siksi nähdäkseni yhdenvertaisuusvaatimus ja yksilöllinen harkinta ovat lähtökohtaisesti samantasoisia vaatimuksia, jolloin asiakkaan yksilöllinen tilanne vaikuttaa tarkemman painotuksen valitsemiseen.

### 5.2.3 Lainsäädännön täsmällisyys ja selkeys

Osa sosiaaliturvaa koskevista säännöksistä on yksiselitteisiä, jolloin ne johtavat rutiiniratkaisuihin. Toisinaan säännös puuttuu kokonaan tai se on moniselitteinen, jolloin lain soveltaminen vaatii tulkintaa ja punnintaa. Sosiaaliturvalainsäädännössä suuri osa on tällaisia väljiä säännöksiä.<sup>195</sup> Etuuskäsittelijän harkintavallan laajuus yksilöllisen harkinnan ja yhdenvertaisuuden välisessä punninnassa riippuu pitkälti lainsäädännön yksityiskohtaisuudesta: mitä väljemmästä säännöksestä on kyse, sitä enemmän se antaa tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle.<sup>196</sup> Toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö sisältää epätasällisia säännöksiä, jotta se säilyttäisi joustavuutensa ja käyttökelpoisuutensa erilaisiin tilanteisiin.<sup>197</sup> Kelan etuuskäsittelijät kokevat, että heillä ei ole käytettävissään riittävästi harkintavaltaa, koska sovellettavat oikeusnormit eivät mahdollista yksittäisen hakijan elämäntilanteen huomioon ottamista.<sup>198</sup> Tämä kuulostaa huolestuttavalta perustoimeentulotukipäätösten kannalta, koska ne nimenaan edellyttävät tuen hakijoiden erityisolosuhteiden ja -tarpeiden huomioimista.

Kelan etuuskäsittelijät eivät kuitenkaan koe harkintavallan puuttumista ongelmalliseksi, sillä he eivät edes kaipaa lisää harkintavaltaa.<sup>199</sup> Sen sijaan etuuskäsittelijät toivovat entistä selkeämpiä ohjeita, koska he pitävät yksilöllistä harkintaa uhkana hakijoiden yhdenvertaiselle kohtelulle ja päätöksiä on helpompi perustella viittaamalla olemassa oleviin normeihin ja vakiintuneisiin tulkintalinjoihin.<sup>200</sup> Käsittelijöiden toivetta puoltaa se, että tarkat ja yksityiskohtaiset säännökset asiakkaiden oikeuksista

<sup>195</sup> Ks. Aarnio 2011, s. 60. Toimeentulotukea koskevan sääntelyn väljyys perustuu jo vuoden 1852 köyhäinhoitoasetukseen, joka on pyrkinyt mahdollistamaan laajan harkintavallan päättää siitä, ketkä ovat avustuksen tarpeessa. Ks. tarkemmin toimeentulotuen taustasta ja kehityksestä Huhtanen 1994, s. 86–108 ja Louhelainen 1988, s. 23.

<sup>196</sup> Väljä sääntely on tyypillisempää yksilö- ja perhekohtaista tarvearviointia edellyttäville etuuksille verrattuna perustoimeentulon turvaan kuuluviin etuuksiin. Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 299.

<sup>197</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 213.

<sup>198</sup> Kyseisessä kyselyssä tutkittiin Kelan etuuskäsittelijöiden käyttämää harkintavaltaa ennen perustoimeentulotuen siirtämistä Kelan vastuulle, joten tutkimustulos voisi nykyisin olla erilainen. Kyselyyn vastanneista etuuskäsittelijöistä noin puolet piti harkintavaltaa riittämättömänä. Ks. tarkemmin kyselyn tuloksista Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 216–217.

<sup>199</sup> Tätä mieltä on noin kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista etuuskäsittelijöistä. Ks. tarkemmin kyselyn tuloksista Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 221.

<sup>200</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 218.

saattavat lisätä heidän luottamustaan järjestelmää kohtaan sekä vähentävät korruption ja mielivallan käytön mahdollisuutta.<sup>201</sup> Täsmällinen säännös vähentää yksilöllisen harkinnan tarvetta, mikä on todettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2020:75), jossa arvioitiin lapsen tapaamiskustannusten korvaamista lähivanhemmalle riippumatta yksilöllisestä tilanteesta tukeutumalla pelkäänsään lain sanamuotoon. Sääntelyn lisäämistä voitaisiin siis käyttää yhtenä keinona välttää yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliset punnintaongelmat, kun säännökset kertoisivat täsmällisesti etuuden myöntämisedellytykset ja niiden täyttämiseksi vaadittavat kriteerit.<sup>202</sup>

Hyvin yksityiskohtaiset ohjeet auttavat päätöksenteossa, mutta ne myös jäykistävät sitä kaventamalla harkintavaltaa.<sup>203</sup> Jos päätöksenteossa ei kyetä huomioimaan yksilöiden erityispiirteitä ja tarpeita, riskinä on, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus vaarantuu.<sup>204</sup> Sääntelyn tiukentaminen voi pakottaa ihmiset sopeuttamaan tarpeensa voimassa oleviin määräyksiin, jolloin heidän saamansa tuki ei täysin vastaa heidän tosiasiallisia tarpeitaan. Lisäksi monimutkainen sääntely heikentää herkästi kansalaisten uskoa sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen.<sup>205</sup> Sääntelyn lisääminen ei siis ole ongelmatonta, sillä se rajoittaa mahdollisuutta yksilölliseen harkintaan eikä välttämättä kykenisi tarjoamaan taloudellista tukea yhtä joustavasti. Se vaarantaisi perustoimeentulotuen luonteen välttämättömän toimeentulon turvaajana, koska ilman harkintavaltaa ja yksilöllisten tarpeiden huomioimista kyseistä etuutta on haasteellista sovittaa hakijoiden moninaisiin tilanteisiin. Harkintavallan rajoittaminen täsmällisemmällä sääntelyllä voi siis johtaa tosiasiallisesti oikeudenloukkauksiin, vaikka hakijoiden muodollinen yhdenvertaisuus toteutuisikin.

Lainsäädännön täsmentämisen puolesta puhuu etuuskäsittelijöiden ohella valtiontalouden tarkastusvirasto. Sen antamassa vuosikertomuksessa vuodelta 2008 todetaan, että lainsäädännöltä on edellytettävä riittävää selkeyttä ja täsmällisyyttä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Lisäksi siinä painotetaan, että harkintavallan yhteydessä on korostettava yhdenvertaisuuden merkitystä yhteiskunnassa.<sup>206</sup> Viraston näkemyksen mukaan perustoimeentulotukipäätöksissä on annettava enemmän painoarvoa yhdenvertaisuusvaatimuksen noudattamiselle kuin yksilöllisen harkinnan toteuttamiselle. Kyseisen kannanoton vuoksi ei ole yllättävää, että Kelan etuuskäsittelijöiden harkintavaltaan on muodostunut

<sup>201</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 149.

<sup>202</sup> Toimeentulotukea vastaavan viimesijaisen etuuden sääntelyn täsmentämistä on pidetty keinona myöntämiskäytännön selkeyttämiseksi Norjassa ja Tanskassa. Vastaavasti Ruotsissa painotetaan enemmän tuen yksilökohtaisuutta ja joustavuutta. Ks. tarkemmin Ruotsin, Norjan ja Tanskan viimesijaisesta toimeentuloturvasta Huhtanen 1994, s. 30.

<sup>203</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 268.

<sup>204</sup> Ks. Blomberg ym. 2016, s. 302.

<sup>205</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 149.

<sup>206</sup> Ks. VTV K 15/2009 vp, s. 6 ja Laitinen – Pohjola 2010, s. 116.



käytäntö, jossa yhdenvertaisuutta tavoitellaan yksilöllisen harkinnan kustannuksella. Tällainen toimintatapa johtaa kuitenkin herkästi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden loukkaamiseen.

Yhtenä keinona perustoimeentulotukiasiakkaiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi voisi olla sääntelyn vähentäminen. Etenkin etuuden myöntämisperusteiden lieventäminen saa kannatusta kansalaisilta. Suomalaiset eivät siis koe, että taloudellisia tukia myönnettäisiin liian kepein perustein, vaan enneminkin ongelmana nähdään etuuksien alikäyttö.<sup>207</sup> Toimeentulotukea koskevan sääntelyn vähentäminen lisäisi Kelan harkintavaltaa perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa, mikä todennäköisesti parantaisi tuen sovellettavuutta useampiin tilanteisiin. Toki sääntelyn lieventäminen korostaisi entisestään sen tärkeyttä, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille löydetäisiin sopiva tasapaino kussakin tapauksessa. Tämän rajanvedon määrittelyyn ja punnintaan vaikuttaviin seikkoihin tulisi siis kiinnittää erityistä huomiota, mikäli nykyistä sääntelyä lähdetäisiin purkamaan.

Lainsäädännön täsmällisyyden ohella perustoimeentulotukea koskevalle päätöksenteolle luo haasteita sen monimutkaisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimuksen mukaan sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö on monimutkaista ja tulkinnanvaraista, minkä on todettu aiheuttavan ongelmia sitä soveltaville hallinto- ja muutoksenhakuviranomaisille.<sup>208</sup> Saman on todennut myös eduskunnan oikeusasiamies, joka on toistuvasti huomauttanut toimeentuloturvalainsäädännön monimutkaisuudesta. Sen vuoksi säännökset eivät välttämättä avaudu maallikoille täysin ongelmitta, vaan säännösten soveltaminen edellyttää erityisasiantuntemusta. Etuuslainsäädäntö kuitenkin toteuttaa sosiaalisia perusoikeuksia, mikä asettaa säännöksille erityisiä selkeysvaatimuksia. Etuuslainsäädännön tulisi olla selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus, jotta lain sisällön selvittäminen olisi mahdollista etuuskäsittelijöiden ohella myös asiakkaille.<sup>209</sup>

Asiakkaille lain sisällön selvittäminen on erityisen haastava tehtävä, koska heidän voimavaransa ovat jo muutenkin rajalliset ja heillä on harvemmin käytössään oikeudellista apua.<sup>210</sup> Säännösten ymmärrettävyys on tärkeää yksilöiden taloudellisen toimeentulon turvaamisessa. Liian monimutkainen ja vaikeaselkoinen lainsäädäntö saattaa estää asiakasta tiedostamasta oikeuttaan etuuksiin tai oikeusturvakeinoihin, mikä vaarantaa heidän oikeusturvansa ja mahdollistaa sosiaalietuusjärjestelmän väliin-putoamisen. Siksi etuuslainsäädäntö vaatisi selkeyttämistä.<sup>211</sup> Lainsäädännön selkeyttäminen helpottaisi asiakkaiden ohella myös lakeja soveltavia etuuskäsittelijöitä, kun heidän olisi helpompi tulkita

<sup>207</sup> Ks. Airio 2013, s. 46.

<sup>208</sup> Ks. tarkemmin tutkimustuloksista KHO 2009. Ks. myös Arajärvi ym. 2017, s. 182.

<sup>209</sup> Ks. Airio ym. 2017, s. 75. Ks. esim. EOA K 14/2002 vp, s. 22–25.

<sup>210</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 182.

<sup>211</sup> Ks. Myllymäki ym. 1997, s. 304.

lainsäädännön asettamia rajoja punninnan käytölle. Muutoin oikeussäännökset voivat jäädä muiden helpommin ymmärrettävien lähteiden varjoon. Tämä ei ole suotavaa, koska relevantit oikeussäännökset pitää aina huomioida perustoimeentulotuen päätöksenteossa ja tiedostaa niiden rooli harkintavallan rajoina, kun punnitaan yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä rajanvetoa.

#### 5.2.4 Perustuslain ja EU-oikeuden etusija sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta

Kansainvälisten säännösten merkityksen korostaminen aiheutti perustuslain säätämisen yhteydessä tarvetta korostaa perusoikeussäännöksiä suhteessa muihin kansallisiin säännöksiin. Sitä varten luotiin perustuslain 106 §, joka määrittelee perustuslain etusijan muihin lakeihin verrattuna.<sup>212</sup> Käytännössä säännös vaatii tuomioistuinta antamaan etusijan perustuslain säännökselle, jos muun säännöksen soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa.<sup>213</sup> Säännös ilmentää oikeusnormien hierarkiasta tuttua sääntöä ylemmän normin etusijasta suhteessa alemmantasoiseen normiin (*lex superior derogat legi inferiori*). Säännös velvoittaa lähtökohtaisesti pelkäämään tuomioistuimia, mutta se ei tietenkään estä hallintoviranomaisia soveltamasta kyseistä säännöstä päätöksenteossaan. Hallintoviranomaisilla on siihen jopa velvollisuus silloin, kun ne soveltavat lainsäädäntöä.<sup>214</sup>

Perustuslain 107 § velvoittaa suoraan sanamuodon mukaan myös viranomaisia. Säännöksen mukaan perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta tai muuta lakia alemmanasteista säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Säännöstä on käsitelty apulaisoikeusasiamiehen varamiehen antamassa päätöksessä (AOAVM 13.6.1996, dnro 787/4/96), jonka mukaan asetuksen tasoisella normilla tai sitä tulkitsemalla ei voida asettaa lisäehtoja sosiaalietuuden saamiselle, johon asiakkaalla on lain mukaan oikeus.<sup>215</sup> Perustuslain etusija on siis otettava huomioon perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa sekä sopivan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valinnassa punnintaratkaisussa.

Perustuslain etusijan ohella EU-oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.<sup>216</sup> Käytännössä se tarkoittaa, että lainsoveltamisen ristiriitatilanteissa kansallinen säännös väistyy ja noudatetaan EU-oikeutta sen kansallisesta voimaansaatamistasosta riippumatta.<sup>217</sup> Lisäksi kansallisten viranomaisten on sovellettava kansallista lainsäädäntöä EU-oikeuden periaatteiden mukaisesti ja noudatettava toiminnassaan EU-oikeutta, kun ne

<sup>212</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 53.

<sup>213</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 148.

<sup>214</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Oikeusnormien väliset suhteet ja oikeusnormien hierarkia hallintotoiminnassa. Perustuslain ja EU-oikeuden etusija.

<sup>215</sup> Ks. EOA K 7/1997 vp, s. 131.

<sup>216</sup> Ks. esim. ratkaisut ECLI:EU:C:1963:1 asiassa C-26/62 Van Gen en Loos v. Netherlands, ECLI:EU:C:1964:66 asiassa C-6/64 Costa v. ENEL ja ECLI:EU:C:1978:49 asiassa C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 153 ja Arajärvi 2002, s. 125.

<sup>217</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 153–154.

soveltavat EU-oikeudellista sääntelyä.<sup>218</sup> EU-oikeuden ja muun kansainvälisen sääntelyn velvoittavuus hallintotoiminnassa on todettu perustuslakivaliokunnan mietinnössä ja sosiaalivaliokunnan lausunnossa.<sup>219</sup> Perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on siis valittava eri ratkaisu- ja tulkintavaihtoehdoista EU-oikeutta parhaiten toteuttava vaihtoehto tai viime kädessä jättää ristiriitainen kansallinen säännös kokonaan soveltamatta.

Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten tärkeyttä korostetaan ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkintatavalla. Tulkintaperiaatteen oikeusperusta on perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteessa.<sup>220</sup> Hallintoviranomaisten on tulkittava oikeussäännöksiä perustuslain ja ihmisoikeusmääräysten mukaisesti siten, että etuuspäätös noudattaa niiden sisältöisiä vaatimuksia.<sup>221</sup> Lisäksi se edellyttää valitsemaan kaikista mahdollisista eri tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksien tarkoitusta ja vastaavasti jättämään soveltamatta ne vaihtoehdot, jotka johtaisivat ristiriitaan perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.<sup>222</sup> Viljanen mukaan periaate velvoittaa huomioimaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön sopivaa tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoa valittaessa.<sup>223</sup> Tällaisen tulkinnan noudattaminen voi myös edellyttää sen ratkaisuvaihtoehdon valitsemista, joka rajoittaa vähiten perus- ja ihmisoikeuksia. Käytännön punnintaratkaisuisissa hallintoviranomaisen on yksittäisessä tapauksessa löydettävä sellainen tulkinta, joka turvaa mahdollisimman hyvin kaikkien tilanteeseen soveltuvien perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueet.<sup>224</sup> Perustoimeentulotuen osalta se tarkoittaa sitä, että etuuskäsittelijän on löydettävä erikseen jokaisessa yksittäistapauksessa sopiva tasapaino etenkin välttämättömään toimeentuloon oikeuttavan perusoikeuden ja yhdenvertaisuutta turvaavan perusoikeuden välille.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ilmenee Kelan ratkaisutoiminnalle asetetuista menettelyohjeista, joissa todetaan, että tulkintavaihtoehdoista on valittava perustuslain tarkoitusta parhaiten toteuttava vaihtoehto. Käytännössä se voi tarkoittaa esimerkiksi päätöksen perustelemista tilanteissa, joissa

<sup>218</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet. Oikeus hyvään hallintoon. Perusoikeus hyvään hallintoon EU-oikeudessa. Ks. myös Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Eurooppalaiset hallinto-oikeuden periaatteet. Oikeusperiaatteet unionin oikeudessa.

<sup>219</sup> Ks. PeVM 3/1988 vp, s. 2 ja StVL 14/1990 vp, s. 2.

<sup>220</sup> Ks. PeVL 2/1990 vp, s. 3.

<sup>221</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 316 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 148.

<sup>222</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s.4, PeVL 2/1990 vp, s.3, Mäenpää 2021, s. 316, Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa. Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat tekijät ja Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 18. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen. Perusoikeusmyönteinen tulkinta.

<sup>223</sup> Ks. Viljanen 2006, s. 472.

<sup>224</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa. Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat tekijät ja Airio ym. 2017, s. 83. Ks. myös Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Oikeusnormien väliset suhteet ja oikeusnormien hierarkia hallintotoiminnassa. Perustuslain ja EU-oikeuden mukainen lain soveltaminen.

perusteluvollisuus on epäselvä.<sup>225</sup> Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2001 ja 2002 todetaan, että oikeusasiamiehen ratkaisuihin perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta koskee hallintotoimintaa. Toimeentulotukilain mahdollistamista tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien tarkoituksen toteutumista.<sup>226</sup> Apulaisoikeusasiamies on todennut antamassaan ratkaisussa (AOA 26.2.1999, dnro 1398/4/98), että perusoikeusmyönteistä linjaa on noudatettava toimeentulotukiratkaisuihin.<sup>227</sup> Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen tasapainon löytäminen vaatii valitsemaan eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehdoista mahdollisimman hyvin perus- ja ihmisoikeuksia, etenkin yhdenvertaisuutta ja välttämätöntä toimeentuloa, toteuttava vaihtoehto.

### 5.2.5 Perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeudet on turvattava lähtökohtaisesti mahdollisimman laajoina. Niitä ei kuitenkaan voida pitää sillä tavalla ehdottomina, että niiden rajoittaminen ei olisi missään tilanteissa tai laajuudessa sallittua. Perusoikeuksien perustavanlaatuisuuden vuoksi rajoitukset on kuitenkin pidettävä mahdollisimman vähäisinä.<sup>228</sup> Viranomaisilla on mahdollisuus poiketa perustuslaista yksittäisissä tilanteissa rajoitusedellytysten mukaisesti.<sup>229</sup> Rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>230</sup> Kansainvälisellä tasolla rajoitusmahdollisuuksista säädetään muun muassa TSS-sopimuksen 4 ja 5 artiklassa sekä ESP:n G artiklassa. Esimerkiksi G artiklan mukaan eri oikeuksien tai tärkeiden yhteiskunnallisten intressien ristiriita voi oikeuttaa rajoittamaan sopimuksen oikeuksia.<sup>231</sup>

Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan (KHO 2018:86), että kaikkien rajoitusedellytysten täytyessä perusoikeutta on mahdollista rajoittaa. Näihin rajoitusedellytyksiin kuuluvat muun muassa lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus ja suhteellisuusvaatimus. Rajoituksen on siis perustuttava lain tasoiseen normiin, joka on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.<sup>232</sup> Tämä rajoitusedellytys johtuu perustuslain 80 §:n 1 momentista, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.<sup>233</sup> Lisäksi

<sup>225</sup> Ks. Kelan menettelyohjeet: Hallintolain soveltaminen, s. 2.

<sup>226</sup> Ks. EOA K 14/2002 vp, s. 164 ja EOA K 10/2003, s. 123. Ks. myös Anttila ym. 2019, s. 9.

<sup>227</sup> Ks. EOA K 12/2000 vp, s. 221.

<sup>228</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 29.

<sup>229</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 183.

<sup>230</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5 ja Arajärvi 2002, s. 2.

<sup>231</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 57. Ihmisoikeussopimukseen liitetään usein oikeuden rajoittamisen sijasta heikennyskieltovaikutus, jonka mukaan lainsäätäjällä ei saa heikentää sosiaalisten oikeuksien kokonaisuuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa. Ks. tarkemmin heikennyskieltovaikutuksesta esim. Kotkas – Tuori 2016, s. 231 ja Arajärvi 2002, s. 108.

<sup>232</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5 ja Anttila ym. 2019, s. 9.

<sup>233</sup> Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 15. Sosiaalisten oikeudet (PL 19 §). Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset. Lailla säätämisen vaatimus.

rajoituksille on oltava riittävän painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Rajoitusperusteiden mukaan viranomaiset eivät saa käyttää toimivaltaansa niin, että sillä puututtaisiin perusoikeuden ydinalueeseen. Suhteellisuusvaatimus edellyttää, että viranomaisen puuttuu perusoikeuteen vain siinä laajuudessa kuin se on välttämättömästi tarpeen.<sup>234</sup> Rajoituksen oikeasuhtaisuus perustuu perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Rajoitus saa koskea vain sitä, mikä on lain perusteella yksittäistapauksessa hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä.<sup>235</sup> Vaikka rajoituksella ei siis puututtaisi oikeuden ydinsisältöön, liian laaja puuttuminen voi olla silti kiellettyä.

Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa on siis pidettävä huoli siitä, että perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta yhdenvertaisuuteen ja välttämättömään toimeentuloon ei rajoiteta enempää kuin rajoitusedellytykset mahdollistavat. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen rajanvedon punninnassa on käytännössä valittava sellainen tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehto, joka toteuttaa taustalla vaikuttavat perusoikeudet mahdollisimman täysimääräisesti. Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa perusoikeuksien rajoittamisedellytykset tulevat käytännössä arvioitavaksi esimerkiksi perusosan alentamista ja asumismenojen kohtuullistamista koskevan harkinnan yhteydessä.<sup>236</sup>

Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentissa on määritelty mahdollisuus alentaa perustoimeentulotuen perusosan suuruutta enintään 20 prosenttia, jos hakija on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä taikka laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai toimenpidettä ole voitu tarjota hänelle. Säännöksen 3 momentti mahdollistaa perusosan alentamisen enintään 40 prosentilla, jos hakija menettelee toistuvasti edellä mainitulla tavalla. Näissä tilanteissa on katsottu perustelluksi, että yhteiskunta ei tarjoa täysimääräistä toimeentulotukea. Perustoimeentulotuki turvaa perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon, joten säännös saattaa loukata kyseistä perusoikeutta. Säännöksen valmistelun yhteydessä on kuitenkin todettu, että säännös ei ole ristiriidassa kyseisen perusoikeuden kanssa, koska toimeentulotuen taso ylittää vähimmäismääräisen elintason.<sup>237</sup> Perusosan alentaminen ei siis lähtökohtaisesti rajoita perusoikeuden toteutumista.

Yleisenä ehtona tälle järjestelylle on, että se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämää oikeutta välttämättömään toimeentuloon eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana (TotuL 10.4 §).

<sup>234</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet. Perus- ja ihmisoikeudet hallintotoiminnassa. Perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen viranomaisen tehtävänä.

<sup>235</sup> Ks. Anttila ym. 2019, s. 9. Ks. myös KKO 2014:89.

<sup>236</sup> Ks. tarkemmin perusosan alentamisen ja asumismenojen kohtuullistamisen harkinnasta Kela: Toimeentulotuen etuusohje, kohta 1.1.5 ja kohta 1.5.1.4.

<sup>237</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 3–4. Ks. tarkemmin perusosan alentamista koskevan sääntelyn valmistelusta Kallioma-Puha ym. 2014, s. 99–100.

Lainvalmisteluaineiston mukaan perusosaa ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena tuen saajalle ei kyetä enää takaamaan perusoikeuden edellyttämää toimeentuloa.<sup>238</sup> Tämä edellytys käy ilmi myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta (EOA 31.1.2006, dnro 682/4/04), jossa oikeusasiamies piti kunnan sosiaaliviranomaisten päätöksiä lainvastaisina, koska kantelijan hakemus oli hylätty ilman, että käsittelyn yhteydessä oli arvioitu, oliko tuen hakijan ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo turvattu. Samaa pohdintaa on käyty myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 6.3.2000 T 452), jossa perusosan toistuva alentaminen katsottiin hyväksytyksi, koska asiakas ei ollut noudattanut kehotuksista huolimatta velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja perusosan alentamista ei pidetty kohtuuttomana eikä sen katsottu vaarantavan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä on tulkittava suppeasti, koska toimeentulotuki turvaa perustuslaintasoista oikeutta välttämättömään toimeentuloon.<sup>239</sup> Perusosan alentamiseen suhtautuu varauksella myös perustuslakivaliokunta, sillä perustoimeentulotuessa on kyse viimesijaisesta toimeentulon turvasta ja toisen etuuden, kuten työttömyysturvan menettäminen, ei saisi suoraan johtaa toisen tavoitteiltaan hyvin erilaisen etuuden alentamiseen.<sup>240</sup> Olennainen kajoaminen perustoimeentulon turvaan tulkitaan kielletyksi puuttumiseksi perusoikeuden ydinsisältöön. Perustoimeentulotuen tason heikentäminen ei siis lähtökohtaisesti ole sallittua, paitsi perustellusta syystä. perustoimeentulotuki turvaa yksilön menoja kattavammin kuin ihmisarvo tai välttämätön toimeentulo vaatisi. Toimeentulotuen turvaama sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso on siis käytännössä kattavampi kuin perustuslaissa taattu vähimmäisturvan taso.<sup>241</sup> Siksi perustoimeentulotuen suuruutta voidaan alentaa, kunhan yksilön ihmisarvoisen elämän edellytykset täyttyvät. Hyväksyttäväksi perusteeksi perusosan alentamiselle perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisesti nuorten aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan on hyväksyttävä tavoite perustuslain 18.2 §:n nojalla.<sup>242</sup>

Toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentissa on mainittu suoraan, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan huolehtia itsestään sekä omasta, aviopuolison ja lapsen toimeentulosta. Yksilöllä on siis ensisijainen velvollisuus huolehtia omasta toimeentulostaan, joten toimeentulotuen perusosan alentaminen on hyväksyttävä, jos tätä velvoitetta ei noudateta. Perusoikeuksien toteuttaminen ei siis ole pelkästään julkisen vallan vastuulla. Esimerkiksi perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen toimeentulo

---

<sup>238</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 4

<sup>239</sup> Ks. EOA K 7/2007 vp, s. 141.

<sup>240</sup> Ks. PeVL 34/2010 vp, s. 2. Ks. myös Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 98.

<sup>241</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 251, 257 ja PeVL 31/1997 vp, s. 3, 5.

<sup>242</sup> Ks. PeVL 34/2010 vp, s. 2. Ks. myös Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 98.

edellyttää myös yksilön omaa panosta.<sup>243</sup> Lisäksi on huomioitava se, että toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi etuudeksi tilapäisiin toimeentulo-ongelmiin.<sup>244</sup> Perusosan alentamisella voidaan pyrkiä motivoimaan asiakasta työllistymään tai hakeutumaan kuntoutukseen sen sijaan, että hän jäisi pysyvämmiin toimeentulotuen asiakkaaksi.<sup>245</sup> Yksilöllä on siis ensisijainen vastuu huolehtia toimeentulostaan, mikä mahdollistaa perustoimeentulotuen perusosan alentamisen oman toimeentulon laiminlyönnin vuoksi.

Suomi on saanut useita huomautuksia perusturvan riittämättömästä tasosta.<sup>246</sup> Sen perusteella perusosan alentamiseen pitää suhtautua varauksella. Lisäksi sosiaalityöntekijät kokevat erityisesti nuoriin kohdistuvan toimeentulotuen leikkaamisen asiakkaiden rankaisemisena jo muutenkin vaikeassa elämäntilanteessa.<sup>247</sup> Siksi perusosan alentamiseen ryhtyminen pitää arvioida aina tapauskohtaisesti ottamalla huomioon tuen hakijan ja hänen perheensä yksilölliset tarpeet ja kokonaistilanne,<sup>248</sup> joten siihen sisältyy laaja tapauskohtainen harkintavalta. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen tasapainon löytäminen koskee myös perusosan alentamista koskevaa harkintaan.

Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen tasapainon löytämisessä on haasteita perusosan alentamista koskevan harkinnan yhteydessä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2006:71) opiskelijalla ei ollut toista tutkintoa suorittavana enää oikeutta opintotukeen eikä päätoimisena opiskelijana työttömyysturvaetuksiin. Opiskelijan perusosaa oli alennettu, koska hänellä ei ollut oikeutta ensisijaisiin etuuksiin oman toimintansa vuoksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen, koska siinä ei ollut arvioitu perusosan alentamisen kohtuullisuutta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että hakemusta ratkaistaessa ei ole huomioitu riittävästi hakijan yksilöllisiä olosuhteita, kuten hakijan omia toimia työn hankkimiseksi ja hakijan tarkoitusta parantaa työllistymismahdollisuuksiaan toisen tutkinnon suorittamisella. Yksilöllisten olosuhteiden huomioimatta jättäminen voi siis pahimmassa tapauksessa johtaa toimeentulotukioikeuden menetykseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2001:35) arvioitiin yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä rajanvetoa perustoimeentulotukipäätöksessä, kun opiskelijan oikeus opintotukeen oli katkennut. Arvioitavana oli, voidaanko tuki evätä lähtökohtaisesti kaikilta opiskelijoilta sen perusteella, että opintotuki on heidän ensisijainen toimeentulojärjestelmänsä vai voidaanko

<sup>243</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 72 ja Arajärvi 2002, s. 39.

<sup>244</sup> Ks. HE 217/1997 vp, s. 21.

<sup>245</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 274.

<sup>246</sup> Ks. esim. Finnish Society of Social Rights v. Finland, No. 88/2012, tuomio 11.2.2015. Ks. tarkemmin aiheesta Alho ym. 2021, s. 34 ja Arajärvi ym. 2017, s. 54.

<sup>247</sup> Ks. Alho ym. 2021, s. 36 ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 106.

<sup>248</sup> Ks. StVM 41/2010 vp, s. 3, Kela: Toimeentulotuen etuusohje, s. 10, Mattila 2017, s. 305 ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 98. Ks. myös EOA K 7/2007 vp, s. 141.

opiskelijalle myöntää oikeus toimeentulotukeen tapauskohtaisesti ja vain alentaa perusosan määrää ensisijaisen toimeentulonlähteen laiminlyönnin vuoksi. Ratkaisussa todettiin, että opiskelijat voivat yhtä lailla joutua tuen tarpeeseen, joten heitä pitäisi kohdella yhtäläisesti muiden toimeentulotukihakijoiden kanssa. Siksi ratkaisussa päädyttiin lopputulokseen, että tukea ei voida täysin evätä sellaiselta henkilöltä, joka on laiminlyönyt omasta elatuksestaan huolehtimisen toimeentulotukilaissa 2.1 §:ssä mainitulla ensisijaisella tavalla, vaan tällöin on mahdollista vain alentaa tuen perusosaa.

Samanlaiseen tulkintaan on päätyttyä oikeusasiamies antamassaan ratkaisussa (EOA 31.1.2006, dnro 682/4/04), jossa todettiin, että työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä voi seurata vain perusosan alentaminen toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti eikä koko tuen hylkääminen. Vastavainlainen tulkinta on tehty myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 23.3.1993, dnro 558/4/91 ja 1739/4/91), jossa oikeus toimeentulotukeen oli evätty elatusvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi. Koko tuen epääminen ei ole kuitenkaan sallittua pelkästään sen perusteella, että tuen hakija ei ole huolehtinut ensisijaisesti itse omasta toimeentulostaan.<sup>249</sup>

Hyvinvointivaltiossa julkisella vallalla on merkittävä vastuu yksilöiden hyvinvoinnin<sup>250</sup> toteuttajana ja turvaajana myös niissä tilanteissa, joissa yksilö on itse aiheuttanut oman hyvinvointinsa vähene-  
misen esimerkiksi kieltäytymällä työnteosta. Näissä tilanteissa julkishallinnon on tasapainoteltava yksilön oman vastuun sekä perus- ja ihmisoikeutena turvatun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon vaatimuksen välillä.<sup>251</sup> Julkishallinnon on siis pidettävä huolta myös sellaista yksilöiden välttämättömästä toimeentulosta, jotka eivät pyri aktiivisesti osallistumaan yhteiskunnan toimivuuteen tai ovat omalla toiminnallaan menettäneet ensisijaisemman keinon toimeentulonsa turvaamiseen. Etuuskäsittelijän harkintavalta on sitä kapeampi mitä perustavanlaatuisemmasta oikeudesta on kyse.<sup>252</sup> Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja yhdenvertaisuuteen on turvattu perusoikeustasolla, joten yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa on aina päädyttävä sellaiseen vaihtoehtoon, joka toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti kyseiset perusoikeudet.

### 5.2.6 Oikeus- ja tulkintaperiaatteet

Modernissa julkishallinnossa lainsäädäntöön sisältyy yhä useammin joustavia, puiteluonteisia tai muulla tavoin vain harkintavallan pääpiirteitä määrittäviä normeja.<sup>253</sup> Tällöin viranomaisen voi toimivaltansa rajoissa valita useita eri toiminta- tai ratkaisuvaihtoehtoja. Sopivan vaihtoehdon valintaa

<sup>249</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisuista EOA K 7/1994 vp, s. 94.

<sup>250</sup> Hyvinvointi on laaja käsite, jolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi sosiaaliturvaa, ks. Arajärvi 2007, s. 485.

<sup>251</sup> Ks. Saari 2011, s. 74.

<sup>252</sup> Ks. Viljanen 2001, s. 288.

<sup>253</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 2. Hallinto-oikeustiede. Hallinto-oikeuden yleisten oppien muutos.



sekä erilaisten intressien yhteensovittamista tai priorisointia rajataan ja ohjataan oikeusperiaatteilla.<sup>254</sup> Oikeusperiaatteiden sivuuttaminen tulkitaan yleensä oikeuskäytännössä harkintavallan väärinkäytöksi, mikä mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen.<sup>255</sup> Perustoimeentulotukiratkaisussa on siis hyödynnettävä asianmukaisesti oikeusperiaatteita, kun etsitään sopivaa tasapainoa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille. Periaatteet vaikuttavat näiden kahden vaatimuksen välillä tehtävään punnintaan.

Oikeusperiaatteet eivät toimi sellaisenaan oikeuksien ja velvollisuuksien perustana perustuslain 80 §:n vuoksi, paitsi jos periaate ilmenee suoraan lainsäädännöstä. Lainsäädäntöaseman puuttumisesta huolimatta periaatteilla on tärkeä tulkinnallinen vaikutus oikeusnormien sisällön täsmentämisessä. Oikeusperiaatteet ovat lainsäädäntöä joustavampia ja soveltamisalaltaan laajempia. Periaatteet eivät ole selvärajaisia ja niiden päällekkäinen soveltaminen on mahdollista. Ristiriitatilanteessa ei siis suoraan syrjäytetä jotakin periaatetta, vaan valitaan harkinnalla, mitä periaatetta painotetaan enemmän. Sopivan painotuseron löytäminen edellyttää tapauksen tosiseikastoon perehtymistä ja sen yksilöllisten piirteiden huomioimista, joten punninta on tehtävä jokaisessa tapauksessa erikseen.<sup>256</sup> Tarkoituksena on optimoida oikeusperiaatteiden soveltaminen siten, että kaikkia asiaan vaikuttavia periaatteita sovelletaan mahdollisimman laajasti.<sup>257</sup> Vastaavanlaista punnintaa tehdään perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa, kun yksittäisessä tapauksessa etsitään sopivaa tasapainoa yhdenvertaisuusvaatimuksen ja yksilöllisen harkinnan välille.

Kaikessa hallintotoiminnassa on huomioitava yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joista osa on nostettu lainalaisuuden vuoksi lainsäädännön tasolle hallintolain 6 §:ään.<sup>258</sup> Hallintolain oikeusperiaatteet ovat siten oikeudellisesti sitovia, joten Kelan on huomioitava ne ratkaisutoiminnassaan.<sup>259</sup> Niiden ohella on kiinnitettävä huomiota muun muassa hallinnon palveluperiaatteeseen (HL 7 §), virkamiesoikeudelliset periaatteisiin sekä oikeusvarmuuteen ja oikeusvoimaan.<sup>260</sup> EU-oikeuteen sisältyvät oikeusperiaatteet ohjaavat unionin oikeusjärjestyksen ohella kansallista julkisen vallan käyttöä, kun hallintoviranomaiset soveltavat unionin oikeutta. Ne soveltuvat myös välillisen julkishallinnon

<sup>254</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 6, Mäenpää 2021, s. 91 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteiden perusteet.

<sup>255</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteiden perusteet.

<sup>256</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 180 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteiden perusteet.

<sup>257</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 79.

<sup>258</sup> Ks. Aerschoot 2003, s. 623. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja vakiintuneet osaksi oikeusjärjestystä oikeuskirjallisuuden avulla, ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 183.

<sup>259</sup> Ks. PeVL 73/2018 vp, s. 3–4 ja Kulla 2020, s. 181. Ks. tarkemmin periaatteiden luonteesta Laakso 1990, s. 253–254.

<sup>260</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteiden perusteet.

toimintaan silloin, kun ne hoitavat EU-oikeudellisesti relevantteja julkisia hallintotehtäviä.<sup>261</sup> Kelan täytyy siis mahdollisesti huomioida ratkaisutoiminnassaan myös relevantit EU-oikeudelliset periaatteet.

Luottamuksensuojan tarkoituksena on turvata viranomaistoiminnan ennakoitavuutta sekä lainvoimaisten päätösten pysyvyyttä.<sup>262</sup> Luottamuksensuoja antaakin yksityisille mahdollisuuden luottaa hallintopäätösten pysyvyyteen ja rajoittaa hallintopäätösten muuttamista heille epäedulliseen suuntaan.<sup>263</sup> Esimerkiksi tulkinta avoliitosta tai erillään asumisesta pitää ratkaista kaikissa relevanteissa etuuksissa samalla tavalla.<sup>264</sup> Luottamuksensuojan muodostuminen edellyttää päätökseltä lainmukaisuutta ja hallinnon asiakkaalta vilpittömää mieltä.<sup>265</sup> Virheellinen päätös tai muu virheellinen menettely ei kuitenkaan ansaitse luottamuksensuojaa, vaan lainvastaisiin ratkaisuihin on sallittua puuttua.<sup>266</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan, että asiakkaan luottamusta ei suojata silloin, jos odotukset perustuvat viranomaisen esittämiin käsityksiin tai lupauksiin.<sup>267</sup> Mäenpää on puolestaan todennut, että viranomaisen antamat kehotukset, neuvot tai lupaukset perustavat usein oikeutettuja odotuksia päätöksen sisällöstä.<sup>268</sup> Mäenpään näkemystä puoltaa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2003:21), jossa asianosaisten luottamusta suojattiin, kun he olivat toimineet vilpittömässä mielessä viranomaisen antamien ohjeiden mukaan. Toisaalta toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2014-T-2926) todettiin, että viranomaisella on oikeus muuttaa ratkaisukäytäntöään toisenlaiseksi kuin sen antamat neuvot antaisivat olettaa, joten asiakkaiden luottamusta neuvojen mukaiseen lopputulokseen ei aina suojata. Luottamuksen suojan muodostuminen harkitaan viime kädessä tapauskohtaisesti punnitsemalla yksityisen luottamusta julkiseen etuun.<sup>269</sup> Siksi Kelan antamien neuvojen sisällöstä riippumatta perustoimeentulotuen yksilöllisen harkinnan ja yhdenvertaisuuden välisessä punninnassa voidaan nähdäkseni päätyä millaiseen lopputulokseen tahansa.

<sup>261</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Eurooppalaiset hallinto-oikeuden periaatteet. Oikeusperiaatteet unionin oikeudessa.

<sup>262</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 333.

<sup>263</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 182. Ks. esim. ECLI:EU:C:2002:435 asiassa C-62/00 Marks & Spencer v. Commissioners of Customs & Excise, 44–47 kohdat.

<sup>264</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 7.

<sup>265</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Luottamuksensuojaperiaate.

<sup>266</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 7. Esimerkiksi takaisinperintäpäätöksissä joudutaan arvioimaan luottamuksensuojan turvaamaa viranomaispäätöksenteon pysyvyyttä ja virheellisen päätöksen korjaamisen kohtuullisuutta. Ks. tarkemmin tästä pohdinnasta Koillinen 2012, s. 468–470.

<sup>267</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 61.

<sup>268</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 109.

<sup>269</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 61.

Luottamusta viranomaisten toimintaan lisätään tarkoitussidonnaisuuden ja objektiviteettiperiaatteella.<sup>270</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi viranomainen ei saa käyttää toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mitä varten se on perustettu. Objektiviteettiperiaatteen mukaan ratkaisussa saa käyttää vain objektiivisesti eli asiallisesti perusteltavissa olevia perusteita.<sup>271</sup> Periaate perustuu tasa-arvoon ja näkemykseen siitä, että puolueellisuus on vastoin oikeudenmukaisuutta.<sup>272</sup> Puolueettomuudella tarkoitetaan käytännössä ratkaisijan omien ominaisuuksien ja näkemyksen sivuuttamista, jotta oman edun tavoittelu ei vaikuttaisi hänen ajatteluunsa.<sup>273</sup> Ratkaisusta tulee mieli-  
valtainen, jos hallintoviranomainen antaa oman subjektiivisen näkemyksensä vaikuttaa annettavaan ratkaisuun eikä ratkaisu perustu yleisesti vahvistettuihin perusteisiin.<sup>274</sup> Asiaankuulumattomien ja puolueellisten näkemysten vaikutus ratkaistavaan asiaan pyritään estämään ennakolta Kelan toiminnassa esimerkiksi hallintolain esteellisyysäännöksillä (27–30 §) ja virkarikossäännöksillä (RL 40 luku).<sup>275</sup> Korkein hallinto-oikeus on todennut, että käytännön ratkaisutoiminnassa periaate vaatii perehtymään tuen hakijan tilanteeseen kokonaisvaltaisesti, jotta ratkaisun voidaan katsoa perustuvan objektiivisesti arvioiden hyväksyttäviin seikkoihin.<sup>276</sup> Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa periaate edellyttää ratkaisijaa pysymään objektiivisena, kun punnintaa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä tehdään. Lisäksi periaate määrittelee, millaisiin perusteisiin punninnassa on sallittua ja vastaavasti kiellettyä tukeutua.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että annettava ratkaisu on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Arvioinnissa on otettava huomioon hallinnolliset tarpeet, mutta myös hallinnon asiakkaan edut ja oikeudet. Siksi ratkaisuvaihtoehtoista on valittava vähiten asiakkaan etuja rajoittava tai oikeuksiin puuttuva vaihtoehto. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy olennaisesti kohtuusharkinta, sillä periaate edellyttää hallintopäätökseltä kohtuullisuutta.<sup>277</sup> Kohtuuharkinta ilmenee erityisesti etuuskäsittelyjen takaisinperintäpäätöksissä.<sup>278</sup> Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO

<sup>270</sup> Ks. Kulla 2020, s. 181, Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet. Julkishallinnon erityispiirteitä. Julkinen luottamus ja julkinen luotettavuus. Luottamuksen lisäämisen ohella periaate auttaa kohtelevaan tuen hakijoita yhtäläisemmin ja estämään eriarvoisuutta, ks. esim. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Johdanto.

<sup>271</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 182.

<sup>272</sup> Ks. Ahola-Launonen ym. 2018, s. 191 ja Mill 2000, s. 70.

<sup>273</sup> Ks. Ahola-Launonen ym. 2018, s. 191.

<sup>274</sup> Ks. Kulla 2020, s. 181 ja Kulla 2018, s. 111.

<sup>275</sup> Ks. Kulla 2020, s. 181–182 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 182, 414. Eteläisestä vakuutuspiiristä saamani kokemuksen mukaan Kelan etuuskäsittelijät arvioivat itse omaa esteellisyyttään hakemusten ratkaisemisessa. Lisäksi käsitykseni mukaan esteellisyysäännökset eivät estä Kelan etuuskäsittelijöitä käsittelemästä uudelleen saman henkilön uutta hakemusta taikka ratkaisun jälkeen toimitettua oikaisuvaatimusta tai valitusta.

<sup>276</sup> Ks. esim. ratkaisut KHO 2016:156 ja KHO 2011:112.

<sup>277</sup> Suhteellisuusperiaatteen sisältämää kohtuullisuusvaatimusta on arvioitu esim. ECLI:EU:C:2011:798 asiassa C-145/10 Painer v. Standard Verlags GmbH.

<sup>278</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Suhteellisuusperiaate ja Kotkas – Tuori 2016, s. 183.

7.11.2001 T 2754) toimeentulotukipäätöstä pidettiin kohtuuttomana, koska tuen saajalle ei ollut varattu riittävästi aikaa varautua erilaiseen tulojen huomiointitapaan. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa on siis löydettävä sellainen tasapaino, joka toteuttaa sopivimmin eri tahojen intressit ja tavoitteet.

Sosiaalihuollon periaatekomitea on mietinnössään (KM 1971: A 25) esittänyt, että epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa ratkaisutilanteissa pitäisi valita ensisijaisesti etuuden hakijan kannalta myönteisin vaihtoehto, koska sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteena on toimia yksilön ja perheiden edun mukaisesti.<sup>279</sup> Siksi sosiaalihuollon asiakaslain 4 § edellyttää, että viranomaisen on päätöksenteossa otettava huomioon asiakkaan etu ja yksilölliset tarpeet. Sosiaalihuollon asiakaslaki ei pääsääntöisesti sido Kelan etuustoimintaa.<sup>280</sup> Vastaavaa säännöstä sisälly edes etuuslakeihin, vaikka yhtä lailla sosiaalihuollon asiakkaat kuin Kelan asiakkaat tarvitsevat henkilökohtaisten olosuhteiden huomioimista tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista varten. Asiakkaalle edullisimman ratkaisuvaihtoehdon valitseminen sisältyy kuitenkin Kelan menettelyohjeisiin.<sup>281</sup> Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa pitäisi siis valita tuen hakijan kannalta edullisin tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehto, kun punnitaan yhdenvertaisuutta ja yksilöllistä harkintaa. Tästä maininnasta huolimatta epäilen, että tulkintaperiaatteen mainitseminen vain menettelyohjeiden tasolla riittäisi turvaamaan asiakkaan oikeuksien toteutumisen. Menettelyohjeet eivät kuitenkaan muodosta oikeudellista velvollisuutta kyseisen tulkintaperiaatteen noudattamiseen, joten etuuskäsittelijä voi periaatteessa päätyä myös tuen hakijalle haitallisempaa vaihtoehtoa. Koen tämän vaarantavan asiakkaan oikeusturvaa ja asettavan eri viranomaisten asiakkaat eriarvoiseen asemaan, joten suosittelisin ulottamaan sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n velvoittamaan myös Kelan etuuskäsittelijöitä tai vähintään sisällyttämään vastaava säännös etuuslakeihin.

Hakijalle myönteisen tulkinnan periaatteen ensisijaisuutta puoltaa pienemmän pahan periaate, jonka mukaan on moraalisesti perustellumpaa myöntää yksilölle etuutta liian paljon kuin liian vähän ja oikeudenmukaisempaa myöntää sitä liian monelle kuin liian harvalle. Harkintavaltaa tulee siis käyttää ennemmin asiakkaiden eduksi kuin haitaksi.<sup>282</sup> Yksilön tai perheen edun korostaminen ratkaisuvaihtoehtojen punninnassa johtuu myös siitä, että sosiaaliturvan asiakkaat ovat usein heikossa ja haavoittuvaisessa asemassa.<sup>283</sup> Hakijan kannalta myönteisimpään vaihtoehtoon päätyminen on erittäin tärkeää silloin, kun toinen tulkintatapa johtaisi kielteiseen etuuspäätökseen ja sen vuoksi kokonaan

---

<sup>279</sup> ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 196.

<sup>280</sup> Kaikki sosiaaliavustukset (myös Kelan myöntämät) elatustukea lukuun ottamatta on päätetty jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle, ks. HE 137/1999 vp, s. 19.

<sup>281</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta, s. 2.

<sup>282</sup> Ks. Ahola-Launonen ym. 2018, s. 170.

<sup>283</sup> Ks. Aerschot 2003, s. 630.

etuusjärjestelmien ulkopuolelle putoamiseen.<sup>284</sup> Tällainen riski liittyy usein perustoimeentulotukiratkaisuihin, joka on viimesijaisena etuutena monen hakijan viimeinen mahdollisuus saada tukea elätukseensa. Siksi perustoimeentulotukiratkaisussa käytettävässä harkinnassa on noudatettava erityisellä tarkkuudella hakijan kannalta myönteisen ratkaisun periaatetta.

Onneksi eräässä kyselytutkimuksessa on todettu, että hakijalle myönteisen tulkinnan periaate on hyvin sisäistetty Kelan toiminnassa. Kyselyyn vastanneista etuuskäsittelijöistä lähes kaksi kolmasosaa kertoi ratkaisevansa epäselvät tapaukset hakijalle myönteisesti ja vain kaksi prosenttia päätyy hakijalle kielteiseen ratkaisuun. Tutkimuksessa annetuissa avoimissa vastauksissa korostuu se, että periaatteeseen turvaudutaan silloin, kun valittavana on useampi laillinen ratkaisuvaihtoehto. Jos laki ei mahdollista asiakkaalle edullisempaa ratkaisua, sellaista ratkaisuvaihtoehtoa ei voida valita. Käsittelijät kuitenkin kokevat tarvitsevänsä apua punnintaan tällaisissa tilanteissa kollegoiltaan.<sup>285</sup> Tämä tutkimustulos viittaisi siihen, että käsittelijöillä ei ole tarpeeksi osaamista tai rohkeutta yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan. Todennäköisesti sen vuoksi käsittelijä turvautuu ennemmin yksinkertaisempaan, muodollista yhdenvertaisuutta edistävään vaihtoehtoon ja vastaavasti jättää huomioimatta hakijan erityisolosuhteet ja käyttämättä kokonaistilanteen edellyttämän yksilöllisen harkinnan. Kela voisi siis lisätä tukea harkinnan käyttämiseen, jotta käsittelijät uskaltautuisivat itsenäisemmin punnitsemaan sopivaa rajanvetoa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille.

### 5.2.7 Sosiaaliturvan tavoitteet

Yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot on määritelty perustuslain 1 §:ssä, jotka sitovat kaikkea julkisen vallan käyttöä.<sup>286</sup> Hallintotoiminnassa toteutetaan kullekin hallinnonalalle tyypillisimpiä arvoja ja tavoitteita. Sosiaaliturvassa se tarkoittaa sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamista.<sup>287</sup> Sosiaalipolitiikan yksi keskeisimmistä tavoitteista on kohtuullisen toimeentulon turvaaminen koko väestölle.<sup>288</sup> Perinteisesti sosiaalipolitiikalla on ollut tehtävänä myös tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden takaaminen, joka perustuu tarpeeseen kohentaa huono-osaisten asemaa yhteiskunnassa.<sup>289</sup> Konkreettisissa sosiaalisten oikeuksien punnintatilanteissa voitaisiin pyrkiä sellaiseen tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoon, joka hillitsee mahdollisimman hyvin yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvua ja jopa kaventaa sitä.<sup>290</sup> Näiden tavoitteiden toteuttaminen ja kehittäminen on viranomaisten

<sup>284</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 211.

<sup>285</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 213–214. Samalla linjalla ovat myös haastattelemiini eteläisen vakuutuspiirin etuuskäsittelijät, ks. Haastattelu 1.2.2023.

<sup>286</sup> Ks. Arajärvi 2011, s. 18.

<sup>287</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 137. Hallintotoiminnan perusarvot ilmenevät esim. julkisen hallinnon strategiasta, ks. VM: Julkisen hallinnon strategia. Ks. tarkemmin strategian yhteydestä hallintotoimintaan Mäenpää 2021, s. 75.

<sup>288</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 8, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 12 ja Arajärvi 2002, s. 42.

<sup>289</sup> Ks. tarkemmin eri sosiaalipoliittisista näkökulmista Kotkas – Tuori 2016, s. 11–12.

<sup>290</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 35. Ks. yhteiskunnan tavoitteesta pienentää hyvinvointieroja Rautiainen 2013, s. 272–273.

ja muiden sosiaaioikeudellisten toimijoiden, kuten Kelan, vastuulla.<sup>291</sup> Sosiaaioikeudellisten ongelmien käsittely on aina kytköksissä yhteiskunnassa vallitseviin rakenteisiin ja oikeudellisiin käytänteisiin. Oikeutta ei voida soveltaa täysin objektiivisesti ja irrallaan kaikista ympäröivistä yhteiskuntakäsityksistä.<sup>292</sup> Ratkaisutoiminnassa pitäisi tiedostaa, että sosiaalipolitiikalla on merkitystä yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan.

Perustoimeentulotukiratkaisujen yhteydessä on huomioitava lainsäätäjän tavoitteet, koska hallintolain 6 §:n sisältämä tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Periaate kieltää viranomaista käyttämästä harkintavaltaa siten, että päätös perustuisi asiaankuulumattomiin seikkoihin taikka sisältäisi lakiin perustumattomia tai asiaan liittymättömiä ehtoja.<sup>293</sup> Tämä ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta (KHO 2013:194), jonka mukaan viranomaisen harkintavaltaa on käytettävä lainsäätäjän tarkoituksen toteuttamiseksi, ellei tästä poikkeamiselle ole objektiivisesti perusteltavissa olevia syitä.<sup>294</sup> Lainsäätäjän tarkoitus ilmenee yleensä lainvalmisteluaineistosta, kuten hallituksen esityksestä, komiteamietinnöistä ja lausunnoista.<sup>295</sup> Lainsäätäjän tarkoituksen löytäminen toimeentulotuessa on haasteellista, sillä sitä koskevat esityöt ovat moniselitteisiä ja sisäisesti ristiriitaisia. Siksi sosiaaliturvan tavoitteet on konkretisoitu Kelan sisäisillä ohjeilla.<sup>296</sup>

Jos viranomaisen on käyttänyt toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen harkintavaltaansa rajoissa, hallintopäätöstä voidaan pitää tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisena. Jos taas harkintaa on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin lain mukaan kuuluisi, puhutaan harkintavallan väärinkäytöstä, mikä voi johtaa päätöksen kumoamiseen.<sup>297</sup> Tällaisissa harkintaa vaativissa tilanteissa edellytetään säännöksen tavoitteiden mahdollisimman tehokasta toteuttamista.<sup>298</sup> Vastaavasti yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä vastakkain voi olla useampia eri tavoitteita ja intressejä, mutta periaate edellyttää punnitsemaan niiden välistä tasapainoa asiaan kuuluvien perusteiden ja

<sup>291</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 10–11.

<sup>292</sup> Ks. Mäki-Petäjä-Leinonen ym. 2022, s. 66.

<sup>293</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Tarkoitussidonnaisuuden periaate.

<sup>294</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 101.

<sup>295</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Muita oikeuslähteitä hallintotoiminnassa. Lainvalmisteluasiakirjat.

<sup>296</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 276. Lainsäätäjän tarkoitus on menettänyt oikeuslähteopillisen asemansa sisäisille soveltamisohjeille, koska niiden soveltaminen on tehokkaampaa, kun säännöt ovat yksinkertaisempia, konkreettisempia ja helpommin saatavilla, ks. Huhtanen 1994, s. 277.

<sup>297</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Tarkoitussidonnaisuuden periaate.

<sup>298</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 83.

perusteellisesti. Lisäksi punnintaa tehtäessä on kiinnitettävä huomiota, että valittu ratkaisuvaihtoehto pysyy annetun toimivallan rajoissa ja toteuttaa siten lainsäätäjän tarkoitusta.

Julkishallinto pyrkii perinteisesti toteuttamaan julkista tai yleistä etua, jolla tarkoitetaan usein hallintoviranomaisen taloudellista intressiä.<sup>299</sup> Siksi sosiaaliturvan täytäntöönpanossa korostetaan herkästi pragmaattisia tavoitteita, kuten talouskasvua ja tehokasta työvoimapolitiikkaa. Sen seurauksena sosiaalipolitiikassa on 2000-luvulla ollut kehityssuuntauksena korostaa yksilön vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja toimeentulostaan. Siksi etuuden saamisedellytykset vaativat usein yksilöltä tiettyjä työnhakua, kouluttautumista tai kuntoutumista koskevien velvoitteiden täyttämistä. Niiden noudattamatta jättäminen voi johtaa etuuden määrän alentamiseen tai sen maksamisen keskeyttämiseen.<sup>300</sup> Perustoimeentulotuessa yksilöitä aktivoidaan esimerkiksi hakeutumaan työmarkkinoiden käytettäväksi tai etsimään itselleen kohtuuhintaisempaa asuntoa, sillä muutoin seurauksena voi olla perusosan alentaminen tai asumismenojen huomioiminen kohtuullisen suuruisina.<sup>301</sup> Perinteisen hyvinvointivaltion sijasta puhutaan nykyisin jopa ”sosiaalisesta investointivaltiosta”, jossa etuuden myöntäminen nähdään sijoituksena yksilöihin, jotta heillä olisi mahdollisuus siirtyä työmarkkinoille kasvattamaan valtion kilpailukykyä.<sup>302</sup> Perustoimeentulotuessa on siis pohdittava sitä, missä määrin etuusratkaisulla pyritään aktivoimaan yksilöä tai perhettä huolehtimaan omasta toimeentulostaan. Tällainen ajattelu pienentää yksilöiden tarpeeseen perustuvan harkinnan merkitystä, jolloin yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä rajanvedossa päädytään puoltamaan todennäköisesti enemmän yhdenvertaisuutta toteuttavia ratkaisuvaihtoehtoja.

Yleinen etu ei voi yksinään olla hallintotoiminnan tavoitteena, vaan siinä on otettava huomioon myös yksityisen intressit.<sup>303</sup> Pragmaattisten tavoitteiden ohella sosiaaliturvassa onkin toteutettava eettisiä ja moraalisia tavoitteita, kuten solidaarisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Lähtökohtaisesti yksilöä koskevissa päätöksissä etusija annetaan eettisille ja moraalisille näkökohdille, sillä ne perustuvat usein ihmisoikeussopimuksiin ja perusoikeussäännöksiin. Lisäksi sosiaalioikeudellisen pääsäännön mukaan julkinen etu väistyy, jos se on vastakkain yksilön ja perheen asemaan vaikuttavien eettisten ja moraalisten näkökohtien kanssa. Jokaisessa päätöksentekotilanteessa on kuitenkin arvioitava erikseen, millainen painoarvo eri tavoitteille annetaan.<sup>304</sup> Julkisten ja yksityisten intressien punninta ja

---

<sup>299</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkiahallinnon valtiosääntöiset perusteet. Julkiahallinnon erityispiirteitä. Yleisen edun toteuttaminen.

<sup>300</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 131, 189.

<sup>301</sup> Ks. Kela: Toimeentulotuen etuosohje, kohta 1.1.5 ja kohta 1.5.1.4.

<sup>302</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 132. Ks. tarkemmin aiheesta Sipilä 2011.

<sup>303</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkiahallinnon valtiosääntöiset perusteet. Julkiahallinnon erityispiirteitä. Yleisen edun toteuttaminen.

<sup>304</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 190–191.

niiden tasapainottaminen korostuvat usein joustavien oikeusnormien soveltamisen yhteydessä.<sup>305</sup> Tasapainon löytämiseen on jopa oikeudellinen velvollisuus hallintoasioiden oikeudenkäynnistä annetun lain 37 §:n 3 momentin perusteella, joka edellyttää viranomaista huomioimaan tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Siksi tällaista julkisen ja yksityisen edun välistä pohdintaa on käytävä myös yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2016:178) perustelujen mukaan harkinnanvaraisissa tapauksissa vastakkain olevia intressejä pitää arvioida, painottaa ja vertailla keskenään. Tällä tavalla voidaan löytää sopiva tasapaino ristikkäisten tavoitteiden välille. Tähän arviointiin vaikuttaa useita eri tekijöitä, jotka voivat olla oikeudellisia, hallinnollisia, taloudellisia ja ammattieettisiä. Huhtanen ei pidä toimeentulotuen hylkäämistä sallittuna pelkästään yleisten, taloudellisten tai sosiaalipoliittisten tavoitteiden perusteella. Lisäksi hänen mukaansa ratkaisun pitäisi perustua lähtökohtaisesti vain hakemishetkellä vallitseviin olosuhteisiin.<sup>306</sup> Huhtasen tulkinta on looginen, sillä yksilöllisen harkinnan vaatimus edellyttää arvioimaan jokaisen tuen hakijan tilannetta yksilöllisesti sen hetkisten olosuhteiden perusteella. Lisäksi yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa ei nähdäkseni voida ainakaan merkittäväällä tavalla tukeutua yleisiin tavoitteisiin, kun kyse on yksityisen oikeuksiin tai etuun vaikuttavasta päätöksestä.

Toimeentulotuen ratkaisutoiminnassa harkinnan tukena on ainakin aikaisemmin käytetty yleistävää tavoiteharkintaa, joka edellyttää arvioimaan, millainen vaikutus annettavalla ratkaisulla on muihin samankaltaisiin tapauksiin. Toimeentulotukea ei esimerkiksi myönnetä siinä tapauksessa, jos myöntäminen velvoittaisi hallintoviranomaista antamaan tukea myös muille samanlaisessa tilanteessa oleville, mikä aiheuttaisi haitallisia seurauksia. Tämä käytäntö ilmenee Hämeen lääninoikeuden ratkaisusta (Hämeen LO 9.9.1987 T 832/I), jossa opiskelijan oikeus toimeentulotukeen hylättiin, koska hän oli opintojen alettua irtisanoutunut työpaikastaan eikä kyseinen oppilaitos oikeuttanut opintotukeen. Sosiaalilautakunta perusteli hylkäävää päätöstä sillä, että sosiaalihuoltolain tarkoituksena ei voi olla opiskelijoiden kannustaminen työpaikasta luopumiseen opiskelun vuoksi tai opiskelun aloittaminen sellaisessa oppilaitoksessa, joka ei mahdollista opintotuen saamista. Lääninoikeus pysytti päätöksen.<sup>307</sup> Tästä johdettuna voitaisiin tulkita, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen tasapainon löytämisessä voidaan pohtia sitä, millainen vaikutus ratkaisulla on muihin vastaavanlaisiin tapauksiin ja ovatko nämä vaikutukset toimeentulotukea koskevan lainsäädännön tarkoituksen mukaisia. Ratkaisukäytäntöön aiheutuvien vaikutusten ohella ratkaisuvaihtoehtoa valittaessa voidaan

---

<sup>305</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus. Hallinnon lakisidonnaisuus.

<sup>306</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 317.

<sup>307</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 316.



arvioida, millaisen julkisuuskuvan kyseinen ratkaisu muodostaa hallintoviranomaisesta. Nämä ovat kuitenkin aina toissijaisia arviointiperusteita suhteessa yksilön etuun, sillä asiakkaan omien intressien ja tarpeiden pitäisi olla ensisijainen ratkaisuperuste, koska kyse on yksilön taloudelliseen toimeentuloon ja oikeusasemaan vaikuttavasta päätöksestä.

#### 5.2.8 Vakiintunut käytäntö

Sosiaalilainsäädännölle on ominaista, että lainsäätäjät on avannut oikeussäännöksissä vain oikeudenalan tärkeimpiä tavoitteita ja odotuksia, mutta konkreettisiin tilanteisiin ne tarjoavat vain epämääräisiä vastauksia. Siksi oikeusnormien sisältöä vahvistavasta soveltamiskäytännöstä on muodostunut merkittävä oikeuslähde ratkaisutoiminnassa.<sup>308</sup> Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että mitä vakiintuneempi tulkinta tietyllä säännöksellä on, sitä suurempi painoarvo kyseisellä tulkintatavalla on myöhemmissä ratkaisuissa. Etenkin väljien säännösten soveltamisessa aletaan yleensä noudattaa tiettyä tulkintalinjaa ratkaisukäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Ratkaisuperusteiden vakiinnuttaminen myös yksinkertaistaa ja nopeuttaa päätöksentekoa sekä yhdenmukaistaa tuen hakijoiden kohtelua. Päätösten perusteleminen on myös helpompaa, kun ratkaisuissa voidaan vedota täsmällisiin ohjeisiin tai aikaisempiin tulkintoihin.<sup>309</sup> Kelan etuuskäsittelijöiden vastuulla on siis varmistaa ratkaisukäytännön yhtenäisyys sekä ohjata sitä lainsäätäjän tarkoittamaan suuntaan antamallaan ratkaisulla.

Ratkaisulinjaa pidetään tyypillisesti vakiintuneena muutamien vuosien kestävän johdonmukaisen käytön jälkeen.<sup>310</sup> Vakiintuneella soveltamiskäytännöllä tarkoitetaan samanlaisten tulkintalinjojen noudattamista ratkaisusta toiseen, mikä alkaa vaikuttaa myöhemmissä päätöksissä tehtävään tulkintaan. Sellaisen muodostuminen on tyypillistä, kun lainsäädäntö ei tarjoa täsmällisiä normeja ja ratkaistavana on runsaasti samantyyppisiä tapauksia.<sup>311</sup> Tämä on tyypillistä perustoimeentulotuessa, jotta vakiintunut käytäntö ohjaa merkittävästi sen ratkaisukäytäntöä sekä siihen sisältyvää punnintaa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisestä rajanvedosta.

Vakiintuneen käytännön noudattaminen on seurausta yhdenvertaisuusperiaatteen sisältämästä johdonmukaisen käytännön vaatuksesta, joka edellyttää hallintotoiminnan sitoutumista vakiintuneisiin käytänteisiin pidemmällä aikavälillä.<sup>312</sup> Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan oikeuta kaavamaiseen päätöksentekoon, vaan jokaista tapausta on arvioitava sen erityispiirteiden mukaisesti.<sup>313</sup>

<sup>308</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 66, 284 ja Laakso 1990, s. 107.

<sup>309</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 67, 284, 323.

<sup>310</sup> Ks. Laakso 1990, s. 96.

<sup>311</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 237.

<sup>312</sup> Ks. Laakso 1990, s. 103 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 182.

<sup>313</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 98 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Yhdenvertaisuusperiaate.

Tästä tavoitteesta huolimatta vakiintuneiden ratkaisulinjojen korostaminen on vähentänyt yksittäistapausten erityispiirteiden huomioimista päätöksenteossa eikä niitä edes aina selvitetä perusteellisesti. Sen seurauksena päätöksenteko kadottaa joustavuuden ja yksilöllisyyden, vaikka muodollinen yhdenvertaisuus parantuisikin.<sup>314</sup> Perustoimeentulotukiratkaisuissa noudatetaan vaatimuksen mukaisesti aiempaa tulkintakäytäntöä myös tulevien hakemusten ratkaisemisessa. Tämä saattaa johtaa siihen, että yksilöllisiä olosuhteita huomioidaan ratkaisuisa ainoastaan niiden yhteisten tunnuspiirteiden löytämiseen, joiden perusteella sopiva ratkaisulinja valitaan. Uhkana tässä on, että yksilölliset olosuhteet huomioidaan vain muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi eikä niillä ole tosiasiallista itsenäistä vaikutusta ratkaisun sisältöön.

Tietynasteinen yhtenäinen käytäntö on välttämätöntä toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumiselle. Tulkintalinjojen vakiintumattomuus nimittäin aiheuttaa ristiriitaisia päätöksiä samantyyllisissä tapauksissa.<sup>315</sup> Perustoimeentulotuen ratkaisukäytännön vakiinnuttaminen on siis tärkeää, jotta ratkaisut pysyvät riittävän yhdenmukaisina verrannollisissa tapauksissa. Apulaisoikeusasiamies on todennut ratkaisun (AOA 14.6.2018, dnro EOAK/5423/2017) yhteydessä, että tuomioistuinkäytäntö toimeentulotuessa huomioitavien tulojen jaksottamisessa ja vyöryttämisessä ei ole yhtenäistä. Yksittäistapauksissa pitää siis erikseen arvioida yksilöllisellä tarveharkinnalla, miten tulojen ja varojen jaksotus toteutetaan kohtuullisuusnäkökulma huomioiden.<sup>316</sup> Vakiintuneen käytännön puute aiheuttaa ennakoimattomuutta perustoimeentulotukipäätöksiin.

Vakiintuneesta ratkaisulinjasta poikkeava ratkaisu rikkoo lähtökohtaisesti tuen hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.<sup>317</sup> Siksi vakiintuneesta käytännöstä on mahdollista poiketa vain, jos poikkeamiselle on hyväksyttävä peruste eikä poikkeaminen johda lainvastaiseen päätökseen. Muutoin poikkeamista pidetään virkavirheenä tai päätöksen kumoamisen perusteena.<sup>318</sup> Uusi ratkaisulinja voi muodostua esimerkiksi, kun lainsäädäntöä tulkitaan uudelleen, asiaan liittyvä oikeuskäytäntö muuttuu, saadaan uutta selvitystä tai olosuhteet muuttuvat. Uuden ratkaisulinjan muodostuessa johdonmukaisuusvaatimus edellyttää, että tätä uutta linjaa on alettava noudattaa muutoksesta lukien johdonmukaisesti.<sup>319</sup> Erässä lääninoikeuden ratkaisussa (Hämeen LO 18.2.1987 T 18/I) on nimenomaisesti todettu, että tuen hakijan yksilöllinen tilanne vaatii kyseisessä tapauksessa omaksutusta vakiintuneesta

---

<sup>314</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 237.

<sup>315</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 231, 286.

<sup>316</sup> Ks. AOA 14.6.2018, dnro EOAK/5423/2017, s.2

<sup>317</sup> Ks. Arajärvi 2011, s. 83.

<sup>318</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 98 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Oikeuskäytäntö hallintotoiminnan oikeuslähteenä. Kansallinen oikeuskäytäntö. Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2018:122 ja KHO 2020:133.

<sup>319</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Yhdenvertaisuusperiaate, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 231 ja Laakso 1990, s. 212.

tulkintalinjasta poikkeamista.<sup>320</sup> Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa voidaan siis poiketa aikaisempien ratkaisun muodostamasta vakiintuneesta ratkaisulinjasta, jos tuen hakijan yksilöllinen tilanne sitä vaatii. Ratkaisun yhteydessä on siis kiinnitettävä riittävästi huomioita asiakkaan kokonaistilanteeseen, jotta ratkaisulinjasta poikkeamista voidaan arvioida.

Poikkeaminen on mahdollistettu sen vuoksi, että soveltamiskäytäntö kangistuu, jos aikaisempien ratkaisujen annetaan vaikuttaa liiaksi annettavien ratkaisujen sisältöön ilman kyseisten tapausten riittävää samankaltaisuutta. Lopullisen päätöksenteon pitää viime kädessä olla hallintoviranomaisen päätettävissä tapauskohtaisella harkinnalla, mutta vakiintuneen käytännön avulla voidaan osoittaa ratkaisijalle, mitkä ovat harkinnassa huomioon otettavia olennaisia seikkoja ja millainen painoarvo yksilöllisille seikoille tulisi antaa.<sup>321</sup> Perustoimeentulotukeen liittyvässä harkinnassa on siis aina kiinnitettävä huomiota kunkin tapauksen erityispiirteisiin ja annettava ratkaisu näiden olosuhteiden pohjalta vertailemalla niitä muihin samantyyppisiin tapauksiin ja niissä annettuihin ratkaisuihin. Poikkeaminen vallitsevasta käytännöstä on toisinaan tarpeellista, jotta yksilöllisiä olosuhteita voidaan huomioida ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus turvata.

Vakiintuneen käytännön noudattaminen liittyy luottamuksensuojaperiaatteeseen, koska tuen hakijalla voi olla oikeus luottaa siihen, että ratkaisu noudattaa aikaisemmin muodostunutta tulkintalinjaa. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan rajoita ratkaisukäytännön muuttamista, jos se tapahtuu lain rajoissa.<sup>322</sup> Hallinnon asiakkailla ei yleensä ole oikeutta odottaa tiettyä aineellista ratkaisua, jos hallintoviranomaisella on asiassa harkintavaltaa. Harkintavalta on kuitenkin aina sidottu oikeusjärjestyksen määrittelemiін rajoihin, joten jollakin asteella asiakas voi odottaa tietynsisältöistä ratkaisua.<sup>323</sup> Luottamuksensuoja toimii siis perustoimeentulotuen päätöksenteossa hyvin samankaltaisesti kuin yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä johdonmukaisen kohtelun vaatimus.

Soveltamiskäytännön tutkiminen ja analysoiminen paljastaa hyödyllistä tietoa sen vakiintuneisuudesta ja päätöksentekoa ohjaavista argumenteista, mikä auttaa tulevien tulkintojen tekemisessä ja harkinnan käyttämisessä.<sup>324</sup> Vakiintunutta soveltamiskäytäntöä tutkimalla voidaan siis löytää vallitseva tulkintatapa eri oikeussäännösten sisällölle. Nähdäkseni perustoimeentulotuen ratkaisukäytäntöä pitäisi analysoida huomattavasti enemmän, koska sitä kautta löydetään näitä vakiintuneita tulkinta- ja

<sup>320</sup> Ks. myös Huhtanen 1994, s. 199.

<sup>321</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 285–286.

<sup>322</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 112 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Luottamuksensuojaperiaate. Ks. esim. ratkaisu KHO 2017:95, jossa luottamuksensuojan estämättä kunnalla oli oikeus muuttaa vakiintunutta käytäntöä, koska toiminta kuului harkintavallan piiriin. Ks. myös ratkaisu KHO 2016:91, jossa painava yleinen etu esti luottamuksen suojaamisen pitkään jatkuneesta käytännöstä huolimatta.

<sup>323</sup> Ks. Koillinen 2012, s. 508.

<sup>324</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 67.

ratkaisulinjoja. Lisäksi tarkempi tarkastelu auttaa arvioimaan annettujen ratkaisujen oikeudenmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtymään aiemman linjan muuttamiseen.

### 5.2.9 Kelan sisäinen ohjeistus

Lainsäädäntö ei pysty kattamaan kaikkea mahdollista sosiaaliturvan sääntelyä, koska sen kohteena ovat monimutkaiset yhteiskunnalliset ongelmat ja muuttuvat tilanteet. Ongelmien sääntely ja hallinta ovat käytännössä siirtyneet lain soveltamisen tasolle eli viranomaistoimintaan, vaikka lainalaisuusperiaate on edelleen toimeenpanovallan perusta.<sup>325</sup> Siksi Kelalle on annettu Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 20 §:ssä oikeus antaa etuuskäsittelyä koskevia ohjeita, jotka varmistavat yhdenmukaisen ratkaisukäytännön.<sup>326</sup> Tämän säännöksen nojalla Kela on laatinut sen toimeenpanemille etuuskäsittelyä koskevat ohjeet, joissa määritellään käytännössä lainsäädäntöä tarkemmat saamisedellytykset ja vastaavasti perusteet tuen lakkauttamiselle, hylkäämiselle tai sen määrän alentamiselle. Perustoimeentulotuella on myös oma etuusohjeensa, koska Kelasiirron yhteydessä Kelalle annettiin toimivalta etuuden sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaativien elementtien määrittelyyn ja itsenäiseen soveltamiseen.<sup>327</sup> Perustoimeentulotuen osalta on kuitenkin huomioitava, että subjektiivisena oikeutena sen soveltamisohjeilla ei voida asettaa laista poikkeavia saamisedellytyksiä taikka rajoittaa sen lakiin perustuvaa sisältöä tai lain edellyttämää tasoa.<sup>328</sup> Etuusohje toimii Kelan etuuskäsittelijöiden apuna ratkaisutoiminnassa, joten se on ensisijaisesti tarkoitettu sisäiseen käyttöön, mutta se on myös julkisesti kaikkien saatavilla Kelan sivuilla.<sup>329</sup>

Yhtenäisellä ja tarkkarajaisella etuusohjeella tavoitellaan tuen hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.<sup>330</sup> Etuusohjetta ei kuitenkaan voi laatia liian kattavaksi ja täsmälliseksi, koska muutoin sen soveltaminen olisi työlästä ja aikaa vievää sekä se menettäisi joustavuutensa. Etuusohjeessa tyypillisesti tasapainotellaan yleisyyden ja yksityiskohtaisuuden välillä. Puutteelliset etuusohjeet aiheuttavat haasteita etuuskäsittelijöille, koska he joutuvat käyttämään harkintavaltaa silloin, kun etuusohjeet eivät anna suoraa vastausta. Kelan etuuskäsittelijät toivovat nimenomaan harkintavaltaansa kaventavia ja päätöksiä yhdenmukaistavia ohjeistuksia, jotta ratkaisutoiminta olisi sujuvampaa.<sup>331</sup> Kuntien sosiaalityöntekijät puolestaan kokevat, että tulkintaa vaativia ratkaisuja rajataan liikaa täsmällisillä

<sup>325</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet. Julkishallinto ja toimeenpanovallan käyttö. Lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta.

<sup>326</sup> Ohjeena pidetään yleiskielistä lausumaa, neuvoa tai kehotusta, jolla opastetaan johonkin menettelyyn tai toimintaan. Ks. tarkemmin ohjeen käsitteestä HE 174/1999 vp, s. 32.

<sup>327</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 30.

<sup>328</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 166–167.

<sup>329</sup> Kela: Toimeentulotuen etuusohje, s. 1. Etuuskäsittelijöiden käyttämät etuusohjeet löytyvät julkisesti Kelan sivuilta, ks. <https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet>.

<sup>330</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 21.

<sup>331</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 212–213, 223.

ohjeistuksilla, vaikka harkinnan pitäisi perustua aina kunkin tapauksen yksilöllisiin piirteisiin.<sup>332</sup> Kelan ja kuntien (nykyisen hyvinvointialueen) henkilöstön väliset erot johtuvat todennäköisesti siitä, että Kelan etuuskäsittelijät ovat tottuneet rutiiniluonteisimpiin etuuksiin kuin kuntien (nykyisten hyvinvointialueiden) sosiaalityöntekijät. Kokemukseni mukaan Kelan etuuskäsittelijöitä puuttuu usein uskallus harkinnan käyttämiseen. Lisäksi runsas ja lisääntyvä sisäinen ohjeistus ruokkii sitä mielikuvaa, ettei ratkaisua pysty tekemään ilman selkeää ohjetta. Ei ole siis ihme, että etuusohjeeseen tukeudutaan vahvasti, kun punnitaan yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä rajanvetoa perustoimeentulotukiratkaisuissa.

Kelan antamat etuusohjeet ohjaavat ensiasteen päätöksentekoa todennäköisesti merkittävämmän kuin lainsäädäntö, vaikka soveltamisohjeiden oikeuslähdeopillinen asema on epäselvä. Soveltamisohjeiden keskeinen rooli johtuu väljistä ja tulkinnanvaraisista oikeusnormeista. Kelalla ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti oikeutta antaa oikeudellisesti velvoittavia normeja, jotka vaikuttaisivat yksilöllisten etuuspäätösten sisältöön.<sup>333</sup> Apulaisoikeusasiamies on todennut ratkaisussaan (AOA 5.12.1997, dnro 2629/4/95), että Kelan antamat ohjeet eivät voi rajoittaa yksilön oikeutta oikeussäännösten turvaamiin etuuksiin eivätkä ne sido ratkaisijoita tai muutoksenhakuelimiä.<sup>334</sup> Silti näillä ohjeilla on tosiasiallisesti merkittävä ohjausvaikutus etuushakemusten käsittelyyn, sillä monet etuuskäsittelijät pitävät niitä tärkeimpänä oikeuslähteenä.<sup>335</sup> Etuusohjeet sisältävät nimittäin usein oikeussäännöksiä konkreettisempia ohjeita, joten niiden soveltaminen ja ymmärtäminen on helpompaa käytännön ratkaisutoiminnassa.<sup>336</sup>

Etuusohjeiden asema suhteessa lainsäädäntöön on huolestuttava perustuslain näkökulmasta. Esimerkiksi perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate edellyttää julkisen vallan käytön perustumista lakiin ja perustuslain 80 §:n 1 momentti vaatii säätämään yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista lailla. Lailla säätämisen vaatimusta korostetaan perustuslain lainvalmisteluaineistossa, jossa todetaan, että toimielimen yleisistä perusteista on säädettävä lailla, kun niiden toimintaan liittyy yksilön oikeusasemaan vaikuttavaa julkista vallan käyttöä.<sup>337</sup> Näiden säännösten vuoksi etenkin toimeentulotukea koskevaa ohjeistusta on pyritty tuomaan lain tasolle, koska kyseinen etuus perustuu yksilön perusoikeuteen välttämättömästä toimeentulosta.<sup>338</sup> Näistä säännöksistä ilmenevän lailla säätämisen vaatimuksen vuoksi perustoimeentulotuen perusteista pitäisi säätää pelkästään lailla eikä

<sup>332</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 111 ja Hannikainen-Ingman ym. 2012b, s. 33.

<sup>333</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 7, 169, 176 ja Arajärvi 2011, s. 85.

<sup>334</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 10/1998 vp, s. 176–177. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 177.

<sup>335</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 176, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 223, Aerschot 2003, s. 620 ja Huhtanen 1994, s. 295.

<sup>336</sup> Samalla linjalla ovat myös haastattelemani eteläisen vakuutuspiirin etuuskäsittelijät, ks. Haastattelu 1.2.2023.

<sup>337</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 174 ja PeVM 10/1998 vp, s. 34.

<sup>338</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp, s. 3. Ks. tarkemmin lailla säätämisen vaatimuksesta Arajärvi 2002, s. 368–369.

etuusohjeella saisi olla ratkaisevaa asemaa päätöksenteossa. Lisäksi yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa ei saisi tukeutua etuusohjeisiin, koska valitulla tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdolla vaikutetaan olennaisesti asiakkaan oikeuksiin. Käytännössä tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, sillä väljä lainsäädäntö kaipaa tuekseen yksityiskohtaisempaa ohjeistusta yhtäläisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi.

Perustoimeentulotuen soveltamisohjeita hyödyntäessä on löydettävä sopiva tasapaino yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille. Ohjeiden täsmällinen noudattaminen nimittäin turvaa hakijoiden yhdenvertaista kohtelua ja yhtenäistä ratkaisukäytäntöä eli muodollista yhdenvertaisuutta, mutta liian tarkka soveltaminen puolestaan rajoittaa tapauskohtaisten olosuhteiden huomioimista ja vaarantaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen. Yksilöllistä harkintaa tuen tarpeesta ei voi täysin sivuuttaa, koska toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentti edellyttää toimeentulotukihakemusten käsittelyltä tapauskohtaista tarvearviointia. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on todettu vakiintuneesti, että yleisillä soveltamisohjeilla ei esimerkiksi voi sulkea joitakin ryhmiä, kuten opiskelijoita, toimeentulotuen piiristä tai määrätä, että tietyntyyppiset perusosaan kuulumattomat menot eivät koskaan oikeuta tukeen.<sup>339</sup> Perustoimeentulotukiratkaisujen yhteydessä ei siis tule valita sellaista tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoa, joka rikkoo yhdenvertaisuutta tai vaatimusta tapauskohtaisesta harkinnasta, kun punnintaa vastakkaisten vaatimusten välillä tehdään.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2018:136) on todettu, että etuuden myöntämisperusteita on mahdollista tarkentaa esimerkiksi tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi. Ratkaisussa kuitenkin korostetaan, että tarkentavien kriteerien soveltaminen ei saa perusteettomasti asettaa ketään eri asemaan eikä hakija saa jäädä vaille lain edellyttämää vähimmäisturvan tasoa. Ratkaisusta on nähdäkseni tulkittavissa, että perustoimeentulotukiratkaisuja voidaan perustaa lainsäädäntöä täydentäviin Kelan etuusohjeisiin, kunhan niillä ei vaaranneta hakijoiden yhdenvertaista kohtelua eikä perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon. Siksi etuusohjeita on sallittua hyödyntää osana yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä punnintaa.

Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan (KHO 2006:55), että se ei lähtökohtaisesti pidä lainvastaisena soveltamisohjeiden käyttämistä päätöksentekoperusteena. Tuomioistuimien kuitenkin huomautti, että tällaisilla ohjeilla ei saa suunnata viranomaisen päätöksentekoa harkintavallan ulkopuolelle, koska harkintavaltaa rajaavat muun muassa hakijan yksilöllinen tarve ja hakijoiden

---

<sup>339</sup> Ks. esim. EOA 20.12.1988, dnro 1005/4/88. Tiivistelmä ratkaisusta löytyy EOA K 9/1989 vp, s. 91–94, AOA 23.3.1993, dnro 558/4/91 ja 1739/4/91. Tiivistelmät ratkaisuksista löytyvät EOA K 7/1994 vp, s. 93–94, AOA 28.2.2012, dnro 4171/4/11; AOA 27.6.1995, dnro 1058/4/95. Tiivistelmä ratkaisusta löytyy EOA K 9/1996 vp, s. 116–118. Ks. myös EOA K 9/1996 vp, s. 116 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 167.

yhdenvertainen kohtelu. Ratkaisu ilmentää sitä periaatetta, että sisäisellä ohjeistuksella ei voida määrätä sitovalla tavalla yksittäistapauksessa annettavan hallintopäätöksen sisällöstä. Toki yleisiä tulkin-tasuosituksia ja -ohjeita on sallittua antaa toiminnan ohjaamiseksi, mutta lopullisen ratkaisun tekemi-nen kuuluu hallintoviranomaisen riippumattomaan päätäntävaltaan.<sup>340</sup> Siksi oikeusasiamies on toden-nut ratkaisussaan (EOA 27.4.1989, dnro 458/4/88), että ratkaisukäytäntöä yhdenmukaistavista sovel-tamisohjeista on sallittua poiketa, jos yksilöllinen tilanne sitä vaatii.<sup>341</sup> Etuusoehjeiden liian tarkka noudattaminen saattaa nimittäin estää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista, kuten apulaisoi-keusasiamiehen ratkaisussa (AOA 27.6.1995, dnro 2028/2/94).<sup>342</sup> Kela ei siten voi velvoittaa etuus-käsittelijöitä tekemään tietynsisältöistä ratkaisua pelkästään sisäisten määräysten perusteella, jos lain-säädäntö mahdollistaa liikkumavaran. Perustoimeentulotuen etuusoehjeesta voidaan tapauskohtaisesti poiketa, vaikka se edellyttäisi tiettyä ratkaisuvaihtoehtoa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa.

Vaikka sisäisten soveltamisohjeiden noudattamiseen ei velvoiteta ja niistä on mahdollista poiketa, Huhtasen tutkimuksesta kävi ilmi, että ratkaisijat tulkitsevat ohjeita hyvin kirjaimellisesti ja kaava-maisesti. Tämä toimintatapa perustuu todennäköisesti siihen, että ohjeiden soveltamisella halutaan selkeyttää ratkaisuprosessia ja nopeuttaa suuren hakemusmäärän käsittelyä. Ohjeita painottava rat-kaisukäytäntö löytyy myös Ruotsin ja Norjan hallintokäytännöstä.<sup>343</sup> Soveltamisohjeiden laajan nou-dattamisen vuoksi päätöksentekoon liittyvä harkintavalta on huomattavasti kaventunut siitä, mil-laiseksi lainsäädäntö on sen mahdollistanut. Huhtanen totesi, että tapauskohtainen arviointi on vähen-tynyt toimeentulotukiratkaisussa.<sup>344</sup> Yksilöllisen harkinnan puute vaivaa edelleen perustoimeentulo-tukiratkaisuja, koska tapauskohtaisia olosuhteita ei huomioida riittävästi.<sup>345</sup> Ohjeistukset ovat kuiten-kin tilannesidonnaisia, joten niiden painotuksen pitäisi vaihdella kunkin tapauksen erityispiirteiden ja sovellettavien normien mukaan.<sup>346</sup> Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punnin-nassa pitäisi siis huomioida aina tapauskohtaisesti, miten laajasti etuusoehjetta sovelletaan. Yksilölli-sen harkinnan ja yhdenvertaisuuden välisessä rajanvedossa on tähän asti korostettu liiaksi

<sup>340</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 104, Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 5. Viranomaiset ja hallintokoneisto. Hallin-tokoneiston organisaatio ja virnaomaisten väliset suhteet. Viranomaisen toimivaltarajat ja niiden luonne ja Kotkas – Tuori 2016, s. 159–160.

<sup>341</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 12/1990 vp, s. 95. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 177.

<sup>342</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta Finlex: Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisurekisteri, s. 338. Ks. myös HE 217/1997 vp, s. 9.

<sup>343</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 297–298. Ruotsissa sosiaaliavustuksen myöntämistä koskevassa tutkimuksessa todettiin, että päätöksenteossa hallinnolliset soveltamisohjeet ovat lainsäädäntöä tärkeämmässä roolissa, ks. Huhtanen 1994, s. 269.

<sup>344</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 299.

<sup>345</sup> Ks. Alho ym. 2021, s. 36–37.

<sup>346</sup> Ks. Laakso 1990, s. 69.

yhdenvertaisuutta, joten painottamalla vähemmän etuusohjeen merkitystä ratkaisun lopputuloksessa voitaisiin saavuttaa tasapainoisempia ratkaisuja näiden kahden vastakkaisen vaatimuksen näkökulmasta.

Modernissa hallinnossa pyritään vähentämään byrokratiaa sekä hallinnon sisäistä ohjausta.<sup>347</sup> Sama tavoite ilmenee myös Kelan sisällä, sillä etuusohjeuudistuksilla pyritään pääsemään eroon useista Kelan sisäisesti annetuista ohjeista siirtämällä olennainen tieto julkisiin etuusohjeisiin.<sup>348</sup> Tällä pyritään parantamaan hallinnon läpinäkyvyyttä ja asiakkaiden oikeusturvaa, kun tuen hakijoilla on mahdollisuus selvittää, mihin he ovat oikeutettuja ja millaisia seikkoja harkinnassa huomioidaan. Iso osa punnintaan vaikuttavasta tiedosta on kuitenkin edelleen hiljaista tietoa, jonka sovellettavaksi tuleminen yksittäisessä tapauksessa riippuu siitä, kuka asiaa käsittelee. Kattavista etuusohjeista huolimatta kokemukseni mukaan punninta yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä on jokseenkin satumanvaraista eikä läheskään aina ennakoitavissa.

### 5.3 Perustoimeentulotuen siirtäminen Kelaan

Perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirrettiin Kelan vastuulle vuoden 2017 alusta. Siirrolla tavoiteltiin yhdenvertaisuuden lisääntymistä ja ratkaisukäytännön yhdenmukaistamista koko maassa.<sup>349</sup> Tätä olivat toivoneet myös perustoimeentulotuen asiakkaat.<sup>350</sup> Kela tarjoaa tähän sopivat puitteet, koska Kelalla on tapana antaa kaikille vakuutuspiireille yhtenäiset tulkinta- ja menettelyohjeet etuuspäätöksentekoa varten.<sup>351</sup> Valtakunnallisena toimijana Kelalla on yhtenäiset tuen myöntämisen kriteerit ja toimintaperiaatteet koko maassa.<sup>352</sup> Yhdenvertaisuuden turvaamisen ohella uudistuksen tarkoituksena oli tehostaa hallintotoimintaa ja helpottaa asiakkaiden asiointia keskittämällä sosiaaliturvaetuuden myöntäminen valtakunnalliselle toimijalle, jolla on usein jo perustoimeentulotukea varten tarvittavia tietoja muiden etuusjärjestelmien kautta.<sup>353</sup> Lisäksi Kelassa hakemuksia pysytään siirtämään toisen vakuutuspiirin alueella tehtäväksi, mikä auttaa alueellisten ruuhkien

<sup>347</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 3. Julkishallinnon muutosvaiheita. Modernin hallinnon piirteitä. Hallinnon kehittämistavoitteet.

<sup>348</sup> Olen mukana yleisen asumistuen etuusohjeen uudistamisessa, jossa tavoitteena on muokata etuusohjeistuksesta käsitteittäjä ja asiakkaita paremmin palveleva.

<sup>349</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 1, 4, 15 ja Myllymäki ym. 1997, s. 264.

<sup>350</sup> Ks. Blomgren ym. 2016, s. 4.

<sup>351</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 21.

<sup>352</sup> Blomgren ym. 2012, s. 7. Tosin vakuutuspiirikohtaiset erot ovat mahdollisia, mutta pääsääntöisesti ohjeistus on samanlainen koko maassa.

<sup>353</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 16. Toiminnan tehostamisen taustalla vaikutti tavoite siitä, että kunnan sosiaalityöntekijöiden resurssit siirretään sinne, missä niitä eniten tarvitaan eli sosiaalityöhön ja täysin harkinnanvaraisten etuuksien myöntämiseen, ks. Myllymäki ym. 1997, s. 260.



tasaamisessa.<sup>354</sup> Työtilanteen tasapainottamisen ohella hakemuksien siirtämistä vakuutuspiirien välillä tehdään yhtenäisen soveltamis- ja tulkintakäytännön saavuttamiseksi.<sup>355</sup>

Kelasiirrolla pyritään varmistamaan kaikkien toimeentulotuen hakijoiden keskinäinen mahdollisimman yhdenvertainen asema, mikä toteutuu käyttämällä tarvearviointia yhtenäisin perustein ja käytännön riippumatta hakijan asuin- tai oleskelupaikkakunnasta.<sup>356</sup> Siirron yhteydessä muistutettiin Kelaa siitä, että perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyy edelleen tarveharkintaa, vaikka se kuuluu byrokraattisemmin toimivalle Kelalle.<sup>357</sup> Yhdenvertaisuuden jatkuva korostaminen siirron taustalla antaa kuitenkin herkästi virheellisen kuvan yhdenvertaisuusvaatimuksen erityisasemasta suhteessa yksilölliseen harkintaan. Yhdenvertaisuuden korostaminen Kelasiirron yhteydessä on voinut vaikuttaa perustoimeentulotukea käsitteleviin ratkaisijoihin siten, että he painottavat enemmän muodollista yhdenvertaisuutta edistäviä tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja kuin keskittyvät tapauskohtaisiin olosuhteisiin ja asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseen. Varsinkin, kun otetaan huomioon, että suurimmalla osalla perustoimeentulotukea Kelasiirron jälkeen käsitelleistä etuuskäsittelijöistä ei ollut minikäänlaista aiempaa kokemusta perustoimeentulotuen käsittelystä eikä heille järjestetyssä laajassa koulutuksessa ollut konkreettisia ratkaisuja ratkaistavana.<sup>358</sup> Ilman käytännön kokemusta ja sellaisen oppimista on ymmärrettävää, että Kelan rutiiniluonteisiin etuuksiin tottuneilla etuuskäsittelijöillä on haasteita sisäistää yksilöllisen harkinnan merkitystä.

Ainakin Kelasiirron yhdenvertaisuustavoitteessa on onnistuttu, sillä valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksen mukaan perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle ja sen seurauksena tehdyt uudistukset ovat parantaneet annettujen ratkaisujen yhtenäisyyttä ja tuen hakijoiden yhdenvertaisuutta. Tarkastuskertomuksessa on kuitenkin huomautettu, että yhdenvertaisuuden lisääntyessä yksilöllinen tarveharkinta on puolestaan vähentynyt ja vaikeutunut.<sup>359</sup> Tämä on aiheuttanut THL:n tutkimusten mukaan sen, että kuntien (nykyisin hyvinvointialueiden) sosiaalityöntekijät käyttävät suuren osan ajastaan perustoimeentulokiasioiden selvittelyyn, koska Kelan perustoimeentulokipäätökset eivät ole asiakkaille ymmärrettäviä eikä asiakkailta ole resursseja tutkia päätösten oikeellisuutta ja vaatia päätösten korjaamista.<sup>360</sup> Kelasiirto on lisännyt perustoimeentulotuen perusosan alentamista, koska siitä on tehty rutiininomaisempaa ja tuen hakijan yksilöllinen tilanne on jätetty huomioimatta.<sup>361</sup>

<sup>354</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 23.

<sup>355</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 210.

<sup>356</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 16.

<sup>357</sup> Ks. Blomgren ym. 2016, s. 48.

<sup>358</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 8.

<sup>359</sup> Ks. VTV 2020, s. 15, 21 ja Pöysti 2020, s. 355.

<sup>360</sup> Ks. esim. Hiilamo ym. 2021, s. 1, Blomgren – Saikkonen 2020, s. 2, Blomgren – Saikkonen 2018a, s. 1–2, 6 ja Blomgren – Saikkonen 2018b, s. 2.

<sup>361</sup> Ks. Alho ym. 2021, s. 36 ja Jokela ym. 7.2.2019.

Tämä ilmenee myös apulaisoikeusasiamiehen antamasta ratkaisusta (AOA 11.9.2019, dnro EOAK/461/2018), jonka mukaan perustoimeentulotukipäätöksestä puuttuivat hakijan yksilöllisen tilanteen huomioon ottavat perustelut.<sup>362</sup> Kelassa toki ei ole samanlaista mahdollisuutta henkilökohtaiseen tapaamiseen kuin kunnan (nykyisin hyvinvointialueen) sosiaalitoimessa, joten asiakkaan kokonaistilanteen hahmottaminen ja huomioiminen on haastavampaa byrokraattisessa ja kirjallista käsittelyä painottavassa Kelassa.<sup>363</sup>

Kelasiirto on selkeästi vaikuttanut perustoimeentulotuen ratkaisutoimintaan, vaikka siirron tarkoituksena ei ollut muuttaa toimeentulotuen luonnetta, saamisedellytyksiä tai tasoa.<sup>364</sup> Kelasiirrolla on ollut tärkeä rooli perustoimeentulotuen ratkaisukäytännön yhdenmukaistamisessa, mikä toteuttaa perusoikeutenakin turvattua yhdenvertaisuusvaatimusta. Siirron jälkeen ilmenneiden puutteiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että yhdenvertaisuuden tavoittelussa on menty liian pitkälle tapauskohtaisen harkinnan kustannuksella, jolloin tuki ei enää palvele asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita. Tämä on huolestuttava ilmiö, sillä perustoimeentulotuki on välttämätöntä toimeentuloa turvaava etuus, jonka myöntäminen vaatii tarveharkintaa ja asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen perehtymistä. Päätösten yhteydessä ei siis ole tarkoituksena valita noudatetaanko ratkaisussa muodollista yhdenvertaisuutta vai yksilöllistä harkintaa, vaan löytää sopiva tasapaino näiden kahden vaatimuksen välille, jotta kumpikin niistä toteutuisi mahdollisimman täysimääräisesti.

#### 5.4 Kelan asettamat suoritustavoitteet ja valtionalous

Kelan etuuskäsittelijöitä koskevassa tutkimuksessa käsittelijät kokevat, ettei heillä ole aina riittävästi aikaa yksittäisen hakemuksen käsittelyyn ja asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseen.<sup>365</sup> Tätä tutkimustulosta tukee Kelan henkilöstölle teetetty sisäinen kysely, jossa Kelan koko henkilöstöstä 49 % koki vuonna 2020, että heillä on liian vähän aikaa työn tekemiseen kunnolla.<sup>366</sup> Ajan puute johtuu todennäköisesti siitä, että etuuskäsittelijöille on asetettu tavoiteajat, joiden sisällä ratkaisu pitäisi antaa. Esimerkiksi toimeentulotukilain 14a §:n 1 momentin mukaan perustoimeentulotukihakemus pitäisi lähtökohtaisesti ratkaista viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Käsittelijöiden kokemuksen mukaan tällaiset tavoiteajat eivät mahdollista riittävää perehtymistä asiakkaan tilanteeseen. Tavoiteaikojen aiheuttaman kiireen vuoksi käsittelijät kokevat, että heillä ei ole käytettävissään tarpeeksi aikaa tapauksiin ja he kuvaavat hakemusten käsittelyä ”liukuhihnatyöksi”. Vastauksista käy ilmi, että etuuskäsittelijät toivovat enemmän aikaa harkinnan

<sup>362</sup> Ks. AOA 11.9.2019, dnro EOAK/461/2018, s. 5.

<sup>363</sup> Kirjallisen hakumenettelyn huonoja puolia on tuotu esille esim. Ylen uutisessa, ks. Yle 9.1.2012.

<sup>364</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 1 ja s. 15.

<sup>365</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 224.

<sup>366</sup> Ks. Kela: Henkilöstötilinpäätös 2020, s. 3.

käyttämislle etuushakemusten käsittelyssä.<sup>367</sup> Kiire ei kuitenkaan saisi missään nimessä vaikuttaa annettaviin ratkaisuihin, koska perustoimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen etuus, joka pyrkii parantamaan nimenomaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa.<sup>368</sup> Tutkimustulokset ovat huolestuttavia, sillä perustoimeentulotuki turvaa välttämätöntä toimeentuloa ja perustuu tarveharkintaan. Siksi sen myöntämisen pitäisi perustua nimenomaan asiakkaan yksilöllisen tilanteen selvittämiseen, mikä edellyttää riittävän ajan käyttämistä yksittäistapaukseen.

Kelan toimihenkilöt ry kokee, että Kelan henkilöstöresurssit ovat liian niukat etuuskäsittelyssä, mikä lisää yksittäisten käsittelijöiden painetta suoriutua lakisääteisessä käsittelyajassa hakemusten käsittelystä. Henkilöstöresurssien vähäisyys yhdistettynä lakisääteiseen käsittelyaikaan johtaa herkästi paineistettuun työskentelyyn, joka puolestaan vaikuttaa päätöksenteon laatuun. Kela on myös itse myöntänyt, että käsittelyaikojen priorisointi saattaa heikentää annettujen päätösten laatua. Kiireinen työilmapiiri johtaa myös helpommin virheisiin ja puutteisiin esimerkiksi asian riittävässä selvittämisessä. Kiireinen ja paineinen työtilanne voi johtaa myös päätösten tapauskohtaisen arvioinnin vähenemiseen ja perustelujen niukkenemiseen, vaikka etenkin perustoimeentulotukiratkaisu nimenomaan vaatisi niitä.<sup>369</sup> Ei siis ole mikään ihme, että etuuskäsittelijät kokevat suorituspainetta työssään ja ne alkavat vaikuttaa annettuihin ratkaisuihin siten, että asiakkaan kokonaistilanteeseen perehtymiseen ei käytetä riittävästi aikaa. Sen seurauksena punninta yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä jää helposti ohueksi.

Runsaan hakemusmäärän vuoksi viranomaiset pyrkivät usein vain määrällisesti mitattaviin tuloksiin.<sup>370</sup> Esimerkiksi kunnan sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan heitä on johdettu liikaa tilastoilla ja määrällisillä suoritustavoitteilla, jotka eivät tosiasiallisesti kerro sosiaalityön laadusta tai onnistumisista.<sup>371</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston perustoimeentulotuen siirtämistä Kelaan koskevan tarkastuskertomuksen mukaan yli 60 % tukea käsittelevistä ratkaisuasiantuntijoista kokee, että yksittäisen hakemuksen käsitteleminen annetussa tavoiteajassa (20–30 min) on vaikeaa tai melko vaikeaa. Kela korostaa, että se ei ole asettanut ratkaisijoille valtakunnallisesti yhtenäistä määrätavoitetta, mutta tarkastuskertomuksen mukaan keväällä 2019 suurimmalla osalla etuuskäsittelijöistä oli tavoitteena ratkaista 15 hakemusta päivässä.<sup>372</sup> Vastaava suoritustavoite ilmenee myös Kelan toimihenkilöt ry:n

<sup>367</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 217–218.

<sup>368</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 326.

<sup>369</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 11, 22–23.

<sup>370</sup> Ks. Aer 2005, s. 28.

<sup>371</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 111 ja Hannikainen-Ingman ym. 2012b, s. 42.

<sup>372</sup> Ks. VTV 2020, s. 26–27. Oman kokemuksen mukaan myös Eteläisen vakuutuspiirin asumistukikäsittelijöille on kerrottu keskimääräiseksi ratkaisutavoitteeksi 15 hakemusta päivässä. Ks. myös Yle 15.2.2021, jossa MOT:n haastattelu perustoimeentulotukikäsittelijä kertoi, että ainakin Kelasiirron jälkeen ratkaisutavoite oli 15 ratkaisua päivässä,

oikeuskanslerinvirastolle toimittamasta lausunnosta. Yhdistys on kuitenkin selvittänyt työajan raportoinnin avulla, että tosiasiallisesti käsittelijä pystyy käsittelemään keskimäärin 8–9 ratkaisua päivässä.<sup>373</sup> Ratkaisumäärätavoite on siis varsin korkea verrattuna todelliseen ja realistiseen työsuoritukseen.

Tutkimuksista ilmenee selvästi, että ratkaisijat kokevat painetta työnsä tehokkuudesta, mikä todennäköisesti heijastuu heidän ratkaisutoimintansa laadukkuuteen. Liiallinen määrällisten tavoitteiden ja tehokkuuden painottaminen saattaa aiheuttaa ongelmia harkintaa vaativissa perustoimeentulotukiratkaisuissa, koska etuuskäsittelijät painottavat todennäköisesti enemmän muodollista yhdenvertaisuutta tukevia tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja kuin yksilöllistä harkintaa, jotta heille jää enemmän aikaa useampien hakemusten käsittelyyn. Suoritustavoitteet voivat siis vaarantaa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen punninnan toteutumisen. Siksi käsittelijöiden kiireen tunteen vähentämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta heidän ajankäyttöään saadaan suunnattua takaisin asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseen.

Kelassa etuushakemusten käsittelyyn käytettyä työaikaa seurataan kuukausittain, mikä voi luoda käsittelijöille kuvan, että ratkaisujen määrää arvostetaan enemmän kuin niiden laatua.<sup>374</sup> Määrällisten tavoitteiden sijasta pitäisi kuitenkin kiinnittää huomiota ennemmin laadullisiin tavoitteisiin, kuten asiakkaiden oikeusturvaan ja sen takeisiin.<sup>375</sup> Onneksi Kelan toimihenkilöt ry toteaa, että ratkaisumääriä ei korosteta nykyisin yhtä paljon kuin aiemmin, mutta se ei estä sitä, että ne vaikuttavat silti ratkaisutoiminnan taustalla.<sup>376</sup> Käsittelijät ovat aiemman suorituskeskeisen käytännön aikana tottuneet mittaamaan työtään määrällisillä tavoitteilla, joten nämä tavoitteet varjostavat edelleen jollakin tasolla heidän ratkaisutoimintaansa ja saattavat luoda perusteetonta kiireentuntua. Turhan kiireen ja paineen kitkemiseksi painottaisin määrätietoisesti käsittelijöille laadullisten tavoitteiden merkitystä, jotta heidät saadaan ratkaisutoiminnassa käyttämään aikaa tapaukseen perehtymiseen ja sitä kautta tasapainoiseen yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan.

Laadullisten tekijöiden ja yksilöllisen tilanteen selvittämisen painottaminen istuu heikosti sosiaaliturvan päätöksenteossa vallitsevaan julkisjohtamisen malliin. Se pyrkii lisäämään rutiineja ja työn kaavamaisuutta turvatakseen yksilöiden yhdenvertaisen kohtelun. Mallin noudattamisen vuoksi työ muuttuu entistä rutiininomaisemmaksi, mikä kaventaa yksilöllisen harkinnan mahdollisuutta

---

vaikka Kelan toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskuksen päällikkö Sari Kenttä on kiistänyt määrällisten ratkaisutavoitteiden olemassaolon.

<sup>373</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 22.

<sup>374</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 217.

<sup>375</sup> Ks. Aer 2005, s. 28.

<sup>376</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 11.

etuuskäsittelyssä.<sup>377</sup> Tällä hetkellä ainakin vaikuttaa siltä, että kyseistä mallia on sovellettu perustoi-  
meentulotuen käsittelyyn, koska harkintamahdollisuuksia vieroksutaan ja valitaan ennemmin yhden-  
vertaisuutta painottavia tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja punnintatilanteissa.

Nykyinen julkisjohtamisen malli tukee hallintotoiminnan tehokkuutta, jota täytyy ylläpitää niukoista  
resursseista huolimatta.<sup>378</sup> Julkisen vallan käyttöä ja hallintotoimintaa arvioidaan nykyisin pääasial-  
lisesti kustannus–hyöty–suhteen kautta eli sen aiheuttamien kustannusten ja tuottamien hyötyjen mu-  
kaan.<sup>379</sup> Esimerkiksi kustannussyistä toimeentuloturva kohdennetaan yhteiskunnassa eniten sitä tar-  
vitseviin.<sup>380</sup> Tällainen kustannustehokas ajattelutapa on talouden hoidon kannalta järkevää, mutta  
saattaa liiaksi painostaa etuuskäsittelijöitä pyrkimään mahdollisimman tehokkaaseen työskentelyyn.  
Riskinä on, että aikaa ei käytetä riittävästi yksilöllisiin olosuhteisiin perehtymiseen, vaan valtion ta-  
loustilanteen annetaan vaikuttaa ratkaisun sisältöön, jolloin päätöksenteko suoraviivaistuu ja kangis-  
tuu tapauskohtaisen harkinnan vähentyessä.

Valtion taloustilanne ei lähtökohtaisesti saisi vaikuttaa subjektiivisina oikeuksina turvattujen etuuk-  
sien, kuten toimeentulotuen, myöntämiskäytäntöön.<sup>381</sup> Tämä johtuu julkisyhteisölle asetetusta vaati-  
muksesta, joka edellyttää sitä toteuttamaan velvollisuudet talousarviosta tai määrärahapäätöksistä  
riippumatta (PL 88 §).<sup>382</sup> Käytännössä on kuitenkin vaikea kontrolloida, mihin seikkoihin hallintovi-  
ranomainen kiinnittää huomiota ratkaisutoiminnassaan. Siksi on mahdollista, että valtion talousti-  
lanne ohjaa yksilöllisten olosuhteiden ohella etuuskäsittelijän ratkaisutoimintaa vähintään alitajuntai-  
sesti.<sup>383</sup> Talousarvio ja tulostavoitteet ohjaavat käytännössä väljien säännösten tulkintaa ja hallinto-  
viranomaisten päätöksentekoa, mutta niillä ei ole oikeudellista sitovuutta.<sup>384</sup> Taloustilanteella ei siis  
pitäisi olla merkitystä yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa, mutta käy-  
tännössä se vaikuttaa punnintaa tekevän käsittelijän päätökseen.

## 5.5 Oikeudenmukaisuuskäsitys

Oikeudenmukaisuus toimii toimeentuloturvaetuuksien taustalla perusarvona, koska perustuslain 1 §:n  
2 momentin mukaan Suomen valtiosäännön tarkoituksena on edistää oikeudenmukaisuutta

<sup>377</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 187.

<sup>378</sup> Ks. Jokinen – Juhila 2008, s. 56.

<sup>379</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 77.

<sup>380</sup> Ks. Louhelainen 1988, s. 23.

<sup>381</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 44.

<sup>382</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 6. Hallinto-oikeudelliset suhteet ja viranomaisen toimivalta. Yksi-  
tyisen oikeudet suhteessa viranomaiseen. Subjektiiviset oikeudet.

<sup>383</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 46.

<sup>384</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Virallislähteet hallin-  
totoiminnassa. Virallislähteiden merkitys.

yhteiskunnassa.<sup>385</sup> Oikeudenmukaisuudella viitataan yhdenvertaisuuden toteuttamiseen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Oikeudenmukaisuuden tavoittelemisen edellyttää julkista valtaa huolehtimaan näiden oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta. Lisäksi oikeudenmukaisuus määrittelee, millaiset erot ovat sallittuja yksilöiden välillä samanlaisissa ja erilaisissa tilanteissa.<sup>386</sup> Oikeudenmukaisuuskäsitys siis vaatii, että Kela toteuttaa perustoimeentulotukiratkaisuillaan yhdenvertaisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon mahdollisimman täysimääräisesti. Käytännön ratkaisutoiminnassa eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehdoista valitaan siis se, joka toteuttaa parhaiten hyväksyttävillä perusteilla ajatusta oikeudenmukaisuudesta.

Oikeudenmukaisuuden määritelmä vaikuttaa siihen, mitä pidetään oikeudenmukaisimpana vaihtoehtona. Määritelmä riippuu puolestaan pitkälti ratkaisijasta ja vaihtelee tapauksittain.<sup>387</sup> Oikeudenmukaisuus liittyy aina jotenkin moraalikäsitteisiin. Esimerkiksi moraalisesti hyväksyttävä ratkaisu vaatii harkinnan perustumista asianmukaisiin seikkoihin. Tällaisella rationaalisella harkinnalla pyritään päätöksenteossa mielivallan välttämiseen, jotta annettu ratkaisu on asiakkaiden silmissä hyväksyttävä.<sup>388</sup> Sosiaalietuuksien osalta oikeudenmukaisuuden toteutumista pitäisi Metterin mukaan arvioida kansalaisten odotusten kautta eli asiakasnäkökulmasta. Kelan etuuskäsittelijät toimivat kuitenkin myös lainsoveltajina, joiden pitäisi toteuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän eli eduskunnan tahtoa.<sup>389</sup> Se, mitä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan tai millaisen lopputuloksen se ratkaisulta vaatii, täytyy siis arvioida jokaisessa tapauksessa erikseen ottamalla huomioon eri näkökulmia. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan ohella perustoimeentulotukiratkaisuissa on punnittava, arvioidaanko eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtojen oikeudenmukaisuutta esimerkiksi asiakkaan tarpeiden kannalta vai laajemmin sosiaalipoliittisten tavoitteiden näkökulmasta tai yleisen yhteiskunnallisen keskustelun valossa. Jos oikeudenmukaisuudelle ei ole selkeää annettua määritelmää, jokaisella käsittelijällä on varmasti omiin arvoihin ja moraaliin pohjautuva käsitys oikeudenmukaisuudesta, jonka perusteella punninta vaihtoehtojen välillä tehdään. Oikeudenmukaisuus pitäisi siis pyrkiä määrittelemään, jotta kaikki käsittelijät arvioisivat vaihtoehtojen oikeudenmukaisuutta samalla tavalla.

Perustoimeentulotuen käsittelijät voivat käyttää apuna erilaisia oikeudenmukaisuuskäsityksiä, kun he punnitsevat yhdenvertaisuutta ja vastaavasti yksilöllistä harkintaa tukevia seikkoja.<sup>390</sup>

<sup>385</sup> Ks. esim. Arajärvi 2002, s. 139.

<sup>386</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 1. Suomen valtiosäännön peruseriaatteen (PL 1 §). Perustuslain 1 §:n 2 momentti perusoikeuksien tausta-arvojen ilmauksena. Oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa ja Saari – Yeung 2007, s. 47, 51.

<sup>387</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 233 ja Metteri 2004, s. 41.

<sup>388</sup> Ks. Aarnio 2011, s. 48, 63.

<sup>389</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 233–234 ja Metteri 2004, s. 41.

<sup>390</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 62–63.

Oikeudenmukaisuuden toteutumisen arvioiminen lähtee liikkeelle siitä, että eri ratkaisuvaihtoehtoja arvioidaan ja niistä pyritään valitsemaan se, joka parhaiten vastaa tavoiteltua oikeudenmukaisuuskäsitystä.<sup>391</sup> Oikeudenmukaisuuden arvioiminen vaatii siis aina vertailukohdan. Emme esimerkiksi voi kysyä pelkästään ”onko järjestely oikeudenmukainen” vaan ”onko ehdotettu järjestely oikeudenmukaisempi vai epäoikeudenmukaisempi kuin nykyinen käytäntö”.<sup>392</sup> Ratkaisutoiminnassa on siis punnittava eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja toisiinsa nähden, jotta niistä löydetään oikeudenmukaisin vaihtoehto. Vain vertailun avulla voidaan varmistua siitä, että valittu tulkintatapa tai ratkaisu on oikeudenmukaisin.

Ratkaisutoiminnassa muodollinen oikeudenmukaisuus turvataan myöntämällä perustoimeentulotukea kaikille, jotka kuuluvat tiettyyn ennalta määriteltyyn joukkoon tiettyjen ominaisuuksien, kuten varallisuuden tason, perusteella.<sup>393</sup> Individuaalinen oikeudenmukaisuus puolestaan edellyttää väljien säännösten kaavamaisen soveltamisen sijasta huomion kiinnittämistä kyseessä olevan tapauksen erityispiirteisiin.<sup>394</sup> Arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa yksilön ominaisuuksiin liittyviin tarpeisiin, statukseen, kuten ikään, sukupuoleen tai etniseen alkuperään taikka vaihtoehtojen tehokkuuteen ja seurauksiin. Ilman objektiivisesti määriteltyjä kriteereitä oikeudenmukaisuuden tavoittelemisen voi johtaa epäasiallisten perusteiden huomioimiseen, kuten eniten myötätuntoa herättävien hakijoiden suosimiseen.<sup>395</sup> Oikeudenmukaisuuden pitäisi siis arvioida mahdollisimman objektiivisten perusteiden avulla ja suhtautumalla tuen hakijoihin mahdollisimman neutraalisti heidän sosiaalisesta asemastaan riippumatta.<sup>396</sup>

Empatiaa ja sympatiaa tarvitaan oikeudenmukaisten ratkaisujen tekemiseen, sillä nämä ominaisuudet mahdollistavat epäoikeudenmukaisuuden tunnistamisen ja toisen hyvinvoinnin huomioimisen valintoja tehtäessä.<sup>397</sup> Etuuden suuruus voi siis olla yksilöiden kesken erilainen, kunhan etuuden määrä perustuu yhdenvertaisesti sovellettuihin perusteisiin ja yksilöitä kohdellaan prosessissa tasa-arvoisesti. Yhdenvertaisuuden noudattaminen ei siis välttämättä edellytä tasajakoa, vaikka se onkin oikeudenmukaisen jaon lähtökohta. Tasajaosta on sallittua poiketa perustellusta syystä, kuten yksilön tarpeen vuoksi.<sup>398</sup> Perustoimeentulotukihakemusten yhteydessä on siis sovellettava kaikkien hakijoiden kohdalla yhtäläisiä saamisperusteita, mutta tuen määrän ei tarvitse olla kaikille samansuuruinen, jotta

---

<sup>391</sup> Ks. Saari 2011, s. 53.

<sup>392</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 43.

<sup>393</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 53.

<sup>394</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 63.

<sup>395</sup> Ks. Saari 2011, s. 53.

<sup>396</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 14.

<sup>397</sup> Ks. Saari 2011, s. 54.

<sup>398</sup> Ks. Ahola-Launonen ym. 2018, s. 190.

ratkaisuja voidaan silti pitää oikeudenmukaisina. Lisäksi ratkaisijan edellytetään sivuuttavan omat etunsa esimerkiksi käyttämällä aikaa myös haastavampiin ratkaisuihin suoritustavoitteiden kustannuksella, jotta päätöksenteko pysyy oikeudenmukaisena.

Oikeudenmukaisuuden ohella voidaan arvioida ratkaisun lopputuloksen kohtuullisuutta. Se vaatii yksittäisen asiakkaan kokonaistilanteen huomioimista erityispiirteineen, minkä vuoksi se toteuttaa oikeudenmukaisuutta yksittäistapauksessa.<sup>399</sup> Ratkaisua tehtäessä on siis otettava huomioon muun muassa yksilön henkilölliset ominaisuudet ja elämäntilanne,<sup>400</sup> joten se painottaa yksilöllisen harkinnan merkitystä. Kohtuuttomuutta on arvioitu esimerkiksi hallinto-oikeuden ratkaisussa (Hämeenlinnan HAO 8.10.2021 H893/2021). Siinä tuomioistuin ei pitänyt kohtuuttomana sitä, että perustoimeentulotukipäätöksessä huomioitiin työttömyysetuus tuloksi poikkeuksellisesti 21,5 päivän kertoimella, koska asiakasta oli aikaisemmissa päätöksissä informoitu kertoimen käyttöönotosta.<sup>401</sup> Itse olisin päätenyt tilanteessa samoille linjoille eriävän mielipiteen jättäneen tuomarin kanssa, joka piti Kelan päätöstä kohtuuttomana, koska kertoimen käyttöönottoa puoltavasta tilanteesta oli kulunut huomattavan pitkä aika. Ratkaisu kuitenkin antaa viitteitä siitä, että päätöksen riittävällä perustelemisella ratkaisua voidaan pitää kohtuullisena ja oikeudenmukaisena.

Pelkästään lainmukainen ratkaisu ei siis vielä riitä täyttämään oikeudenmukaisen päätöksen kriteereitä, vaan ratkaisun on myös vastattava asiakkaan tarpeita ja odotuksia. Tuen tarpeella voidaan tarkoittaa taloudellista tarvetta, jolloin tulot jäävät kohtuulliseksi katsotun tulorajan alle eivätkä riitä kattamaan huomioitavia menoja. Tarpeella voidaan viitata myös yleisempään oikeudenmukaisuusperiaatteeseen, joka edellyttää, että jokaisella on riittävät mahdollisuudet kehittää itseään ihmisenä ja yhteisön jäsenenä.<sup>402</sup> Yksilöllistä harkintaa ei siis pidä mieltää pelkästään taloudelliseksi arvioinniksi, vaan perustoimeentulotukioikeutta tutkittaessa pitää huomioida myös eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutus yksilön itsensä kehittämismahdollisuuksiin ja kokonaisvaltaisesti asiakkaan tilanteeseen.

<sup>399</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 232–233, Kotkas 2009, s. 770–771 ja Saari – Yeung 2007, s. 54.

<sup>400</sup> Kohtuullisuus ei kelpaa etuuden myöntämisperusteeksi. Kohtuullistamista sovelletaan yleisimmin perusteettomien etuuskien takaisinperinnästä luopumiseen, ks. Saari – Yeung 2007, s. 55. Takaisinperintäpäätösten yhteydessä on huomioitava myös muun muassa virheen laatu, etuuden saajan mahdollisuudet virheen havaitsemiseen sekä etuudensaajan myötävaikutus virheen syntymiseen, ks. tarkemmin HE 7/1997 vp, s. 7, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 233–237 ja Kotkas 2009, s. 773.

<sup>401</sup> Kohtuuttomana lopputuloksena on puolestaan pidetty lääninoikeuksien ratkaisukäytännössä sitä, että toimeentulotuen määrää on vähennetty, koska hakijan elintaso on kohtuullistettu muiden kuntalaisten elintasoon nähden sopivalle tasolle ilman perusteltua syytä, ks. esim. Keski-Suomen LO 1.11.1984 T 1481. Ks. myös osittain samoin Keski-Suomen LO 4.7.1985 T 767, Keski-Suomen LO 17.10.1985 T 1240, Keski-Suomen LO 13.11.1985 T 1416, Hämeen LO 15.5.1987 T 460/I, Hämeen LO 25.5.1987 T 495/I. Ks. myös Huhtanen 1994, s. 169.

<sup>402</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 64 ja Louhelainen 1988, s. 23.



Oikeudenmukaisuusvaatimus edellyttää yksilötason ohella arvioimaan sovellettavien ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia yhteiskunnan ja muiden yksilöiden kannalta.<sup>403</sup> Tällä tavoin pystytään lisäämään reiluuutta ja oikeudenmukaisuutta yksilöiden välillä.<sup>404</sup> Punninnassa pitäisi siis ottaa huomioon yhteiskunnallinen näkökulma sekä se, millainen vaikutus lopullisella ratkaisulla olisi muiden tuen hakijoiden etuushakemusten käsittelyyn. Punninnassa ei voi keskittyä vain yksilötason huomioimiseen, vaan valitun tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon vaikutuksia on arvioitava laajemmin. Itse ajattelen, että oikeudenmukaisuus kytkeytyy yleiseen hyväksyttävyyteen eli vaihtoehdoista valitaan se, jonka voidaan ajatella olevan hyväksyttävämpi yhteiskunnan silmissä. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa on siis kiinnitettävä huomiota eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtojen oikeudenmukaisuuteen niin yksilön, muiden hakijoiden ja koko yhteiskunnan näkökulmasta.

## 5.6 Käsittelijän henkilölliset ominaisuudet

### 5.6.1 Käsittelijän koulutustausta ja asiantuntemus

Etuuskäsittelijöiden koulutustausta vaikuttaa heidän arvoihinsa ja periaatteisiinsa, mikä heijastuu esimerkiksi perustoimeentulotukihakemusten käsittelyyn.<sup>405</sup> Sosiaaliturvan ratkaisutoiminnasta vastaavat perinteisesti muiden ammattikuntien edustajat kuin juristit.<sup>406</sup> Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet vaativat henkilöstöltä hyväksyttävää koulutusta.<sup>407</sup> Hyvinvointialueiden sosiaalityöntekijöillä on sosiaalialan korkea-asteen koulutusvaatimus, koska työtehtävät sisältävät laajaa harkintavaltaa. Rutiininomaisempia etuusratkaisuja tekevillä Kelan etuuskäsittelijöillä on puolestaan hyvin kirjava koulutustausta eikä selkeitä pätevyysvaatimuksia.<sup>408</sup> Kelan työntekijöillä on yleisimmin kaupallinen tai yhteiskunnallinen koulutus (56 % henkilöstöstä) taikka terveys- tai sosiaalialan koulutus (21 % henkilöstöstä). Yli 60 % henkilöstöstä on korkeasti koulutettuja.<sup>409</sup> Perustoimeentulotuen käsittelijöistä 13,8 %:lla on ylempi korkeakoulututkinto, 40,7 %:lla alempi korkeakoulututkinto ja 26,4 %:lla on keskiasteen tutkinto.<sup>410</sup> Kelan etuuskäsittelijöillä on siis suhteellisen matala koulutustaso.

Oikeuslähteiden soveltaminen edellyttää, että hallintoviranomaiset olisivat tietoisia oikeusnormien välisistä hierarkkisista eroista, etusijajärjestyksestä sekä niiden välittömistä ja välillisistä

<sup>403</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 52.

<sup>404</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 274. Ks. myös Arajärvi ym. 2017, s. 35. Ks. tarkemmin yhteiskunnan tavoitteesta pienentää hyvinvointieroja Rautiainen 2013, s. 272–273.

<sup>405</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 207 ja Huhtanen 1994, s. 252

<sup>406</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. I Hallinto-oikeus oikeudenalana. 3. Julkishallinnon muutosvaiheita. Hyvinvointivaltion hallinto. Hallinnon kasvu, Kotkas – Tuori 2016, s. 194 ja Huhtanen 1994, s. 262.

<sup>407</sup> Ks. Talentia 2022, s. 3.

<sup>408</sup> Ks. Blomberg ym. 2016, s. 302 ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 146, 184.

<sup>409</sup> Ks. Kela: Henkilöstötilinpäätös 2020, s. 25.

<sup>410</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 9.

oikeusvaikutuksista.<sup>411</sup> Oikeudellisen koulutuksen puuttuminen saattaa aiheuttaa ongelmia ratkaisutoiminnassa, koska ilman juridista koulutusta oikeudellisia seikkoja saatetaan helposti pitää vähäpätöisinä tai merkityksettöminä. Esimerkiksi Norjassa tehdyssä tutkimuksessa todettiin, että sosiaalityöntekijät harvoin kokivat oikeudellisia ongelmia, mikä ilmeisesti johtuu siitä, että heillä ei ole valmiuksia tunnistaa kyseisiä ongelmia.<sup>412</sup> Kelan etuuskäsittelijöille teetetyssä tutkimuksessa ilmeni, että he turvautuvat ratkaisutyössään ensisijaisesti etuusohjeisiin, toissijaisesti kollegoihin ja vasta sen jälkeen lainsäädäntöön.<sup>413</sup> Näiden tutkimusten perusteella voidaan arvella, että juridisen koulutuksen saaneilla ja ilman sitä perustoimeentulokiratkaisuja tekevillä etuuskäsittelijöillä on todennäköisesti erilainen suhtautuminen yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan. Kelan pitää siis varmistaa, että sen henkilöstöllä on riittävän kattava käsitys etuutta koskevasta lainsäädännöstä sekä ymmärrys oikeusnormien merkityksestä ja niiden välisistä suhteista. Näin pystytään varmistamaan, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa otetaan huomioon kaikki asiaan vaikuttavat säännökset, jotta lopullinen harkintaratkaisu on lainmukainen.

Kelan henkilöstön monipuolinen koulutustausta johtuu siitä, että Kelan toimeenpanemia sosiaaliturvaetuksia ei voi opiskella suoraan oppilaitoksissa. Etuuskäsittelijän ammatillinen osaaminen on mahdollista hankkia vain työkokemuksen, työnohjauksen ja lisäkoulutuksien kautta. Etuuskäsittelijät tarvitsevat jatkuvasti täydentävää koulutusta lainsäädännön muuttuessa, joten heidän työnsä vaatii jatkuvaa oppimista ja pysymään ajan tasalla vallitsevista normeista.<sup>414</sup> Osaamisen jatkuvaa päivittämistä ja kehittämistä edellytetään myös sosiaalialan ammattihenkilön eettisissä ohjeissa.<sup>415</sup> Todennäköisesti sen vuoksi yhä useampi Kelan työntekijä kokee työn sisältävän liian paljon omaksuttavaa tietoa.<sup>416</sup> Kelan etuuskäsittelijöillä on oltava myös tietoa eri yhteiskuntaryhmien välisistä eturistiriidoista, jotta erilaisten asiakkaiden oikeudet pystytään turvaamaan paremmin.<sup>417</sup> Etuuskäsittelijät on siis koulutettava siten, että heillä on tarvittava osaaminen tunnistaa ne heikommassa asemassa olevat ihmisryhmät, jotka tarvitsevat enemmän yksilöllistä tukea. Näin varmistetaan, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta perustuu riittävään ymmärrykseen hakijan kokonaistilanteesta ja sen suhteutumisesta muiden hakijoiden tilanteisiin.

<sup>411</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 2. Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet. Hallintotoiminnan oikeuslähteet. Oikeuslähteet viranomaisten toiminnassa.

<sup>412</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 252.

<sup>413</sup> Kyselyyn vastanneista käsittelijöistä 89 % hyödynsi Kelan etuusohjetta päivittäin tai vähintään viikoittain. Kollegoiden tukeen luottaa 67 % vastaajista viikoittain. Lainsäädäntöön puolestaan turvautuu 84 % harvemmin kuin viikoittain. Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 209.

<sup>414</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 189, 207 ja Dellgran – Höjer 2005, s. 43.

<sup>415</sup> Ks. Talentia 2022, s. 3.

<sup>416</sup> Ks. Kela: Henkilöstötilinpäätös 2020, s. 30 ja Kela: Kelan vuosi- ja toimintakertomus 2021, s. 48.

<sup>417</sup> Ks. Ahokas ym. 2005, s. 286.

Koulutuksen avulla pystytään varmistamaan työntekijöiden ammattipätevyys, mikä puolestaan parantaa harkintaa vaativien ratkaisujen laatua, ennustettavuutta ja luotettavuutta.<sup>418</sup> Sosiaalityöntekijät mieltävät harkinnan auttamisen ja tukemisen välineeksi.<sup>419</sup> Kelan etuuskäsittelijöillä olevan harkintavallan ongelmana on se, että harkintaa ei uskalleta tai osata käyttää. Lehtimaja toteaaakin, että ihmisoikeuksista huolehtiminen vaatii rohkeutta etsiä oikeudenmukaista ratkaisua kaavamaisen menettelyn sijasta.<sup>420</sup> Perustoimeentulotukiratkaisuissa rohkeuden puute ilmenee nähdäkseni siitä, että punninnassa painotetaan yhdenvertaisuutta yksilöllisen harkinnan kustannuksella. Tämä saattaa johtua siitä, että Kelan etuuskäsittelijöillä ei ole riittävästi kokemusta perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnasta. Työkokemuksen pituus saattaa nimittäin vaikuttaa työntekijän suhtautumiseen harkintavaltaa kohtaan.<sup>421</sup> Työkokemuksen pidentyessä yleensä osaaminen kehittyy, jolloin yhä harvemmin kohtaa sellaisia tapauksia, joihin ei olisi aiemmin törmännyt. Sen seurauksena harkintavaltaa uskalletaan todennäköisesti käyttämään rohkeammin. Perustoimeentulotuen pitäisi perustua tapauskohtaiseen arviointiin, joten ratkaisijan osaaminen ja rohkeus vaikuttavat suoraan siihen, kuinka hyvin yksilölliset olosuhteet tulevat huomioituksi annetussa ratkaisussa.

Harkintavallan käyttäminen vaarantuu riittävän osaamisen puuttuessa. Vuoden 2019 sosiaalibarometrissa kunnan sosiaalityöntekijöistä 70 % piti Kelan henkilöstön sosiaalialan asiantuntemusta riittämättömänä.<sup>422</sup> Vastaavasti vuoden 2021 sosiaalibarometrin mukaan Kelan etuuskäsittelijöistä vain noin puolet pitää omaa etuusosaamistaan riittävänä perustoimeentulotukiratkaisujen antamiseen.<sup>423</sup> Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että Kelan tarjoama sisäinen koulutus ei mahdollista riittävä osaamista ratkaisutoiminnassa. Etuuskäsittelijät ovat nimittäin tyytymättömiä saamansa perehdytyksen ja koulutuksen kattavuuteen ja kestoan.<sup>424</sup> On huolestuttavaa, että jopa puolet ratkaisijoista kokee, että heillä ei ole riittävää osaamista sellaisen etuuden käsittelemiseen, jolla on huomattavan suuri merkitys tuen hakijoille viimesijaisena etuutena. Kelan pitäisi siis lisätä henkilöstön koulutusta, jotta perustoimeentulotukipäätösten oikeellisuus turvataan sekä tietämys yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa huomioitavista seikoista parantuisi.

Yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijöiden mielipiteet vaihtelevat täysin heidän koulutustaustansa mukaan. Sosiaalialan korkeakoulututkinnon suorittaneet syyllistivät vähemmän

<sup>418</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 144.

<sup>419</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 252. Ks. tarkemmin sosiaalityön ammatti-ideologiasta Sipilä 1989, s. 60–63 ja Mäntysaari 1991, s. 136–171.

<sup>420</sup> Ks. Lehtimaja 1999, s. 899. Ks. myös Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 222, 232.

<sup>421</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 189.

<sup>422</sup> Ks. Eronen ym. 2019, s. 98, 101–102.

<sup>423</sup> Ks. Eronen ym. 2021, s. 97.

<sup>424</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 1.

köyhiä kuin vähäisemmän koulutuksen saaneet sosiaalityöntekijät.<sup>425</sup> Korkea-asteen koulutuksen voidaan sanoa vähentävän perustoimeentulokiasiakkaiden syyllistämistä.<sup>426</sup> Lisäksi sen on todettu tutkimuksissa lisänneen ymmärrystä huono-osaisuuteen vaikuttavista taustaseikoista ja rakenteellisista syistä sekä empatiaa tällaisessa asemassa olevia kohtaan.<sup>427</sup> Matalasti koulutetut suhtautuvat siis kriittisemmin toimeentulotuen asiakkaisiin kuin korkeasti koulutetut. Tutkimustulos saattaa johtua siitä, että matalasti koulutetut ovat perinteisesti tasa-arvon kannalla vain silloin, kun siitä on heille itselleen henkilökohtaista tai taloudellista hyötyä. Toisaalta matala koulutus liittyy usein heikompaan taloudelliseen tilanteeseen, joten tällaisen koulutuksen saaneella etuuskäsittelijällä on suurempi todennäköisyys päätyä itse toimeentulotuen asiakkaaksi.<sup>428</sup> Siksi tutkimustulos on hieman yllättävä, koska matalasti koulutettujen luulisi voivan samaistua paremmin toimeentulotuen tarpeessa oleviin ja siten suhtautuvan myönteisemmin heidän auttamiseensa. Sisäiseen koulutukseen panostaminen lieventäisi mahdollisesti myös koulutustaustan aiheuttamia eroja päätöksentekoon, kun kaikkien käsittelijöiden ajatusmaailmaa yhdenmukaistetaan yhtenäisellä koulutuksella. Tällöin ratkaisut olisivat todennäköisesti yhdenmukaisempia ja niissä ei huomioitaisi epäasiallisia perusteita.

Aiemmassa tutkimuksessa on ilmennyt, että kunnan (nykyisen hyvinvointialueen) sosiaalityöntekijöiden ja Kelan etuuskäsittelijöiden välillä on asenne-eroja, joiden uskotaan johtuvan nimenomaan ammattiryhmien välisistä koulutuseroista. Asenne-erot sosiaalityöntekijöiden ja Kelan käsittelijöiden välillä saattavat johtua myös siitä, että Kelan käsittelijät eivät välttämättä ole tottuneet kohtaamaan arkipäiväisesti huono-osaisuutta samalla tavalla kuin kaikkein heikoimmassa- ja haavoittuvimmassa-asemassa olevia auttavat sosiaalityöntekijät.<sup>429</sup> Kelasiirron yhteydessä Kelaan kuitenkin siirtyi useita toimeentulotukea käsitelleitä kunnan työntekijöitä, joten Kelaan saatiin sitä kautta asiantuntevaa sosiaalialan osaamista. Vuonna 2019 annetun selvityksen perusteella Kelassa työskenteli 350 sosiaalialan koulutuksen saanutta henkilöä, kun yhteensä perustoimeentulotuen piirissä työskenteli 1165 etuuskäsittelijää vuonna 2020.<sup>430</sup> Näiden sosiaalialan koulutuksen saaneiden työntekijöiden osaa- mista harkintavallan käyttämisestä voitaisiin hyödyntää muiden perustoimeentulotukikäsittelijöiden kouluttamiseksi. Sillä tavalla etuuskäsittelijät voidaan saada punnitsemaan yhdenmukaisemmin yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan vaatimusten välistä rajanvetoa.

---

<sup>425</sup> Ks. Blomberg ym. 2010, s. 592.

<sup>426</sup> Ks. Blomberg ym. 2020, s. 253.

<sup>427</sup> Ks. Blomberg ym. 2016, s. 305.

<sup>428</sup> Ks. Blomberg ym. 2020, s. 250.

<sup>429</sup> Ks. Blomberg ym. 2016, s. 304.

<sup>430</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 9.

### 5.6.2 Käsittelijän henkilökohtaiset arvot, ajatukset ja käsitykset

Toimeentulotukiratkaisuihin vaikuttaa objektiivisten tekijöiden ohella merkittävästi arvot ja arvostukset. Huhtanen pitää arvomaailmaa jopa merkittävämpänä ratkaisuun vaikuttavana tekijänä kuin erityisasiantuntemukseen perustuvaa tietoa.<sup>431</sup> Arvot luovat perustan lainsoveltamiselle.<sup>432</sup> Moraali liittyy vahvasti oikeuden soveltamiseen, koska oikeussäännöt eivät aina takaa oikeudenmukaista ratkaisua.<sup>433</sup> Etuuskäsittelijälle arvot kertovat, millainen ratkaisu on tavoiteltavaa, ja moraali puolestaan siitä, mikä on oikein. Päätöksenteon ohjaamisen ja seurannan kannalta on tärkeää tutkia, millaisia arvovalintoja ratkaisutoiminnassa tehdään ja millaisia moraalisia perusteita pidetään pätevinä.<sup>434</sup> Etuuskäsittelijän arvot ja moraali vaikuttavat siis siihen, millaisia seikkoja painotetaan yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa. Arvot ja moraali vaikuttavat usein alitajuntaisesti, joten käsittelijä ei välttämättä itse tiedosta, miten ne ilmenevät hänen antamissaan ratkaisuisa. Siksi on erittäin tärkeää tutkia ratkaisijoiden ajatusmalleja ja muita vastaavia tiedostamattomia ratkaisuun vaikuttavia tekijöitä.

Etenkin tarveharkintaisia etuuksia käsittelevien työntekijöiden mielipiteitä on tärkeää tutkia, koska he käyttävät merkittävää harkintavaltaa ratkaisutoiminnassa. Tutkimuksen tärkeys korostuu varsinkin viimesijaisena etuutena myönnettävän toimeentulotuen yhteydessä.<sup>435</sup> Eräässä harkintavaltaa koskevassa tutkimuksessa on todettu, että liian laaja harkintavalta voi johtaa siihen, että tulkinta- tai ratkaisulinjan valitseminen riippuisi täysin siitä, kuka hakemuksen on ratkaissut ja miten asiakas on esittänyt asiansa hakemuksessaan.<sup>436</sup> Käsittelijän näkökulmasta harkintavaltaan suhtaudutaan joko toivotuna vapautena tai ulkopuolelta tulevana rajoittavana tekijänä.<sup>437</sup> Osa etuuskäsittelijöistä kokee, että toiset käsittelijät myöntävät etuutta helpommin kuin toiset tiukka linjaa noudattavat käsittelijät. Tällainen käytäntö vaarantaa yhdenvertaisuuden sekä saattaa lisätä yhteydenottojen ja valitusten määrää.<sup>438</sup> Vastaavia kokemuksia on myös haastattemieni eteläisen vakuutuspiirin etuuskäsittelijöillä, sillä he ovat havainneet laajoja ajatusmallien eroja etuuskäsittelijöiden välillä.<sup>439</sup> Oman kokemukseni mukaan etuuskäsittelijät soveltavat ja tulkitsevat oikeusnormeja ja sisäisiä ohjeistuksia hyvin eri tavoin, mikä vaikuttaa suoraan siihen, millaiseen punnintaratkaisuun yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä päädytään. Laaja harkintavalta yhdistettynä etuuskäsittelijöiden ajatusmallien

<sup>431</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 317.

<sup>432</sup> Ks. Arajärvi 2011, s. 18. Arvot ovat yleisiä päämääriä, jotka ohjaavat ihmisten toimintaa ja vaikuttavat heidän näkemukseensä yhteiskunnasta, ks. Ahokas ym. 2005, s. 7.

<sup>433</sup> Ks. Koivisto 2010, s. 79.

<sup>434</sup> Ks. Ahokas ym. 2005, s. 7.

<sup>435</sup> Ks. Blomberg ym. 2016, s. 302.

<sup>436</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 218.

<sup>437</sup> Ks. Blomberg ym. 2012, s. 405.

<sup>438</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 221.

<sup>439</sup> Ks. Haastattelu 1.2.2023

eroavaisuuksiin voi herkästi johtaa tuen hakijoiden eriarvoiseen asemaan. Siksi käsittelijöiden arvojen ohjaamiseen on tärkeä panostaa.

Kelassa ratkaistaan vuosittain yli 16 miljoonaa etuusasiaa.<sup>440</sup> Kelassa työskentelee vuosittain noin 4 000 etuuskäsittelijää, jotka ratkaisevat asiakkaiden etuushakemuksia.<sup>441</sup> Mitä suurempi joukko hakemuksia käsittelee, sitä suurempi todennäköisyys on myös sille, että käsittelijöiden eroavuudet ja henkilölliset ominaisuudet vaikuttavat perustoimeentulokiratkaisuihin siten, että säännöksiä ja ohjeita tulkitaan eri tavoin. Siksi ajatusmallien yhdenmukaistamiseen on suositeltavaa panostaa, jotta punnintaratkaisuja tehtäisiin yhdenmukaisemmin perustein.

Ratkaisuasemassa olevien hallintoviranomaisten ajatusmalleja pyritään ohjaamaan eri ammattiryhmille laadituilla erityisillä moraalisisilla ja eettisillä normisäännöstoillä. Niitä voidaan pitää sosiaalioikeuden lainsäädäntöä täydentävinä ohjeistuksina, joiden oikeudellinen sitovuus kyseenalainen.<sup>442</sup> Kelan henkilöstölle annetut eettiset ohjeet on huomioitava kaikessa Kelan toiminnassa. Ohjeiden tarkoituksena on muun muassa turvata hyvän hallinnon toteutuminen. Ohjeissa korostetaan esimerkiksi yhdenvertaisuuden noudattamista, eturistiriitatilanteiden välttämistä ja virkavastuun ulottumista myös Kelan toimihenkilöihin.<sup>443</sup> Haastattelemani Kelan etuuskäsittelijät eivät olleet tietoisia Kelan sisäisistä eettisistä ohjeista ja niiden sisällöstä.<sup>444</sup> Kelan eettiset ohjeet eivät toimi käsittelijöiden ajatusmaailman ohjaamisessa, koska niitä ei ole tuotu riittävällä tavalla ratkaisijoiden tietoon. Kelan pitäisi ehdottomasti eettisten ohjeiden läpikäyminen perehdytys sekä lisäkoulutusmateriaaleihin, jotta kaikki käsittelijät saataisiin soveltamaan ja tulkitsemaan mahdollisimman yhtäläisesti oikeussäännöksiä ja etuusohjetta sekä kohtelemaan asiakkaita tasapuolisesti.

Ohjeistuksen ohella vallitseva yhteiskunnallinen keskustelu muovaa ratkaisuasiantuntijan eettisiä ja moraalisia käsityksiä.<sup>445</sup> Etenkin yhteiskunnan muutokset vuosikymmenten aikana ovat muovanneet eri sukupolvien välisiä käsitys- ja mielipide-eroja. Esimerkiksi 1990-luvun laman aikana työnsä aloittaneille on luotu hyvin erilainen käsitys yhteiskunnasta ja työskentelytavoista kuin laman jälkeen aloittaneille.<sup>446</sup> Yhteiskuntakäsitykseen liittyy myös puoluekanta, joka tutkimusten mukaan vaikuttaa käsittelijän ratkaisutoimintaan. Puoluekantansa oikeistoon mieltävät työntekijät syyllistävät useammin asiakkaita itseään heidän huono-osaisuudestaan ja suhtautuvat kriittisemmin toimeentulotuen

<sup>440</sup> Ks. Kela: Kelan vuosi- ja toimintakertomus 2021, s. 40.

<sup>441</sup> Ks. Kela: Henkilöstötilinpäätös 2020, s. 40.

<sup>442</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 8.

<sup>443</sup> Ks. Kela: Eettiset ohjeet 1.3.2022 lukien.

<sup>444</sup> Ks. Haastattelu 1.2.2023.

<sup>445</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 194.

<sup>446</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 189.

myöntämiseen kuin vasemmistoon itsensä luokittelevat työntekijät.<sup>447</sup> Lisäksi etuuskäsittelijän mahdollisuus samaistua tuen hakijaan vaikuttaa annettavaan ratkaisuun, sillä naisvaltaisena alana sosiaalityöntekijät antavat useimmiten enemmän aikaa naispuolisille asiakkaille ja pitävät heidän ongelmiaan vakavampina kuin miesten.<sup>448</sup> Tutkimustulos koskee vain sosiaalityöntekijöitä, mutta uskoisin saman ilmiön koskevan myös Kelaa, jossa vain noin 18 % vakituisesta henkilöstöstä oli miehiä vuonna 2020.<sup>449</sup> Sukupuolisen solidaarisuuden näkökulmasta on siis selvää, että naisten suosiminen on todennäköistä myös Kelassa.

Sosiaalialan ammattihenkilöille laadittujen eettisten ohjeiden mukaan ratkaisijan omat arvot ja elämänvalinnat eivät saisi vaikuttaa asiakkaan oikeuksista päättämiseen.<sup>450</sup> Kelan toimihenkilöiden henkilökohtaiset näkemykset, kokemukset ja käsitykset eivät siis saisi vaikuttaa annettavien ratkaisujen sisältöön tai yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan väliseen punnintaan. Käytännössä on kuitenkin hyvin vaikeaa ulkoistaa ratkaisijan arvot ja käsitykset ratkaisutoiminnassa, joten jollakin tasolla käsittelijöiden ajatusmallien erot pääsevät vaikuttamaan annettaviin perustoimeentulotukiratkaisuihin. Ratkaisijoiden erilaisuuden vuoksi jokainen heistä tulkitsee punninnassa huomioon otettavia seikkoja eri tavoin, mikä johtaa sisällöllisesti erilaisiin ratkaisuihin ja tulkintoihin.

Yhteiskuntaluokilla tarkoitetaan perinteisesti ammattien eroille perustuvia yhteiskunnallisia ryhmitymiä. Pelkästään ammattiryhmien väliset erot eivät selitä erilaisia yhteiskuntaluokkia, vaan siihen vaikuttavat muutkin seikat, kuten perhesuhteet. Kasvuympäristö vaikuttaa tutkimusten mukaan merkittävästi aikuisiän sosioekonomiseen asemaan. Tällöin puhutaan sosiaalisesta periytyvyydestä, jossa yksilö päätyy samaan yhteiskunnalliseen asemaan vanhempiensa kanssa. Toinen vaihtoehto on sosiaalinen liikkuvuus, joka tarkoittaa yksilön päätymistä eri luokka-asemaan kuin vanhempansa.<sup>451</sup> Tutkimuksissa on kuitenkin huomattu, että vanhempien luokka-asema, moraalikäsitteet ja arvoperusta saattavat edelleen vaikuttaa ratkaisijan ajatusmaailmaan, vaikka hän olisi itse aikuisena täysin eri asemassa kuin vanhempansa.<sup>452</sup> Sosiaalisen aseman muuttuminen aikuisiällä ei siis vaikuta yhtä vahvasti kuin kasvatuksen kautta saadut käsitykset. Etuuskäsittelijän tausta on siis jo muovannut hänen ajatusmaailmansa tietyntylaiseksi, vaikka sosiaalinen asema muuttuisikin.

<sup>447</sup> Ks. Blomberg ym. 2016, s. 305.

<sup>448</sup> Ks. Mäntysaari 1991, s. 143.

<sup>449</sup> Ks. Kela: Henkilöstötilinpäätös 2020, s. 10.

<sup>450</sup> Ks. Talentia 2022, s. 26–27 ja Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 287.

<sup>451</sup> Ks. Erola 2010, s. 27, 44, 51, 63.

<sup>452</sup> Ks. Airio 2013, s. 28. Ks. tarkemmin luokkarakenteesta Erola 2010, s. 27–44 ja luokka-aseman periytymisestä, s. 51–67.

Yhteiskuntaluokkien tunnistamisen avulla pystytään ymmärtämään paremmin, miten yksilöt toimivat ja tekevät valintoja yhteiskunnassa.<sup>453</sup> Eräässä tutkimuksessa yhteiskuntaluokkien välisten ristiriitojen huomaaminen sai suhtautumaan suopeammin ihmisoikeuksien ja muiden perustavanlaatuisien oikeuksien toteuttamiseen.<sup>454</sup> Lisäksi harkintavallan käyttämiseen suhtautuvat myönteisimmin ne käsittelijät, jotka näkevät köyhyyden seurauksena yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuudesta ja rakenteellisista ongelmista.<sup>455</sup> Yhteiskunnan rakenteellisten ongelmien tiedostamisella ja tunnistamisella voi siis olla suora yhteys käsittelijän antamiin perustoimeentulotukiratkaisuihin. Siksi käsittelijöiden olisi tärkeä tiedostaa oma yhteiskuntaluokkansa, jotta he voisivat ymmärtää, miten se vaikuttaa heidän antamiinsa ratkaisuihin. Näissä tilanteissa on vaikutusta sillä, näkeekö etuuskäsittelijä yksittäisen hakijan taustalla vaikuttavan rakenteellisen ongelman vai syyllistääkö hän asiakasta omien ongelmiansa aiheuttamisesta. Tällä käsityserolla on myös ratkaiseva merkitys yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa.

Käsittelijöiden näkemys tukea ansaitsevista tai tarvitsevista henkilöistä vaihtelee.<sup>456</sup> Sen voidaan katsoa perustuvan jo köyhäinhoidon aikana vallinneeseen jakoon aktiivisista ja passiivisista kansalaisista. Saman jaottelun voidaan katsoa pätevän edelleen.<sup>457</sup> Lisäksi ratkaisutoiminnassa on tyypillistä luokitella osa asiakkaista leimaavasti vaikeiksi tapauksiksi, mikä vaikuttaa ratkaisijan mielikuvaan asiakkaasta. Tällöin käsittelijä saattaa herkästi mieltää aktiiviset ihanneasiakkaat apua ansaitseviksi ja vastaavasti evätä tuki vastahakoisilta ja suunnitelmia noudattamattomilta ”vaikeilta” asiakkailta.<sup>458</sup> Asiakkaan aktiivisuus tai passiivisuus ei kuitenkaan saisi vaikuttaa hänen sosiaalisten oikeuksiensa toteuttamiseen, sillä elämänhallinnan ongelmista kärsivällä tai toimintavalmiuksiltaan poikkeavalla henkilöllä on yhtäläinen ihmisarvo kuin muilla asiakkailla. Lisäksi sosiaalisilla oikeuksilla pyritään nimenomaan rakenteellisen syrjinnän poistamiseen.<sup>459</sup> Tämä on huolestuttava piirre perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa, jossa jokaista tuen hakijaa pitäisi kohdella yhtäläisesti ja lähestyä heidän yksilöllisten tarpeidensa kautta eikä painoarvoa saisi antaa ihannehakijan muottiin sopivuudelle.

Käsittelijöiden erot asiakkaisiin suhtautumisessa voivat perustua heidän saamaansa kasvatukseen. Esimerkiksi työväenluokkaiset vanhemmat kasvattavat lapsiaan yleensä enemmän kurilla, kun taas ylemmissä luokissa painotetaan itsenäisyyttä ja omien kykyjen kehittämistä.<sup>460</sup> Nämä erilaiset

<sup>453</sup> Ks. Erola 2010, s. 44.

<sup>454</sup> Ks. Ahokas ym. 2005, s. 287 ja Clémence ym. 1999, s. 19.

<sup>455</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 196. Suomessa painotetaan enemmän käsitystä itsenäisesti harkintavaltaa käyttävästä sosiaalityöntekijästä, toisin kuin Ruotsissa, ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 197.

<sup>456</sup> Ks. Ahokas ym. 2005, s. 286.

<sup>457</sup> Ks. Laitinen – Pohjola 2010, s. 22–23 ja Saari – Yeung 2007, s. 82.

<sup>458</sup> Ks. Jokinen – Juhila 2008, s. 59.

<sup>459</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 26.

<sup>460</sup> Ks. Erola 2010, s. 63.



kasvatusmenetelmät saattavat vaikuttaa etuuskäsittelijöiden mielikuviin heidän asiakkaistaan ja asiakkailta vaadituista toimenpiteistä. Esimerkiksi aktiiviset asiakkaat saatetaan nähdä toimeentulotukea ansaitsevina asiakkaina toisin kuin passiivisena pysyttelevät tai velvoitteitaan laiminlyövät asiakkaat. Toiset käsittelijät saattavat vaatia enemmän asiakkailta, kun taas toiset velvoittavat asiakkaita vähemmän. Siksi myös yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa osa käsittelijöistä voi taustansa vuoksi päätyä noudattamaan tiukempaa linjaa kuin toiset kollegat.

### 5.6.3 Käsittelijän motivaatio ja auttamishalu

Hallintoviranomaisten työmotivaation arvellaan vaikuttavan harkinnan käyttöön. Asiakasmäärien lisääntyminen tuo painetta suoriutua harkinnan käyttämisestä mahdollisimman tehokkaasti, mikä puolestaan saattaa johtaa harkinnan laadun heikentymiseen. Harkinnan käyttöön pystytään jollakin tavalla motivoimaan työhön liittyvillä kannustimilla, kuten palkkauksella tai muilla työsuhteen ehtoilla. Tulospalkkausta ei ole kuitenkaan pidetty toimivana keinona harkinnan laadun turvaamisen kannalta. Pelkästään harkinnan laatuun keskittyviä kannustimia on haastava yhdistää etuuskäsittelyyn. Toisaalta etuuskäsittelijöinä toimivien työntekijöiden voidaan olettaa olevan lähtökohtaisesti kiinnostuneita työn sisällöstä, joten heidän motivaatiotaan pystytään todennäköisesti ylläpitämään mahdollistamalla esimerkiksi työtehtävien autonomia, kokemus hyvästä työstä sekä työtehtävissä kehittyminen ja mahdollisesti uralla eteneminen. Tällaisia seikkoja pidetään motivoivampina kuin pelkästään välittömiä taloudellisia kannustimia.<sup>461</sup> Ajatus pohjautuu siihen, että hieman yli puolet suomalaisista kokee auttamisen heidän velvollisuudekseen.<sup>462</sup> Oletettavasti auttamishalu painottuu erityisesti sellaisiin henkilöihin, jotka hakeutuvat sosiaalityön tehtäviin. Siksi perustoimeentulotuen käsittelijöiden voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan motivoituneita tuen hakijoiden auttamiseen, mikä heijastuu positiivisesti heidän käyttämänsä harkinnan laatuun, kun he punnitsevat sopivaa tasapainoa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä.

Avunantajan samaistuminen avunsaajaan on todettu tutkimuksessa vaikuttavan annettavan avun laajuuteen.<sup>463</sup> Altruismin mukaan muiden ihmisten auttaminen on sidoksissa siihen, miten läheisiksi apua tarvitsevat henkilöt koetaan. Esimerkiksi auttamismotivaatio on suurimmillaan silloin, kun avuntarvitsijana on itselle läheinen ihminen, kuten perheenjäsen, ystävä tai sukulainen. Vastaavasti valmius avun antamiseen pienenee etäisyyden mukaan, joten oman maan, maanosan tai koko maailman auttamishalu on huomattavasti pienempi. Lisäksi suomalaisten auttamishalu kasvaa, jos apua tarvitsevalla itsellään on olemattomat tai vähäiset mahdollisuudet oman tilanteensa parantamiseen ja

<sup>461</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 149.

<sup>462</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 124.

<sup>463</sup> Ks. Blomberg ym. 2020, s. 248.

jos avun tarve ei johdu henkilön omista valinnoista tai käyttäytymisestä. Siksi auttamisen halu kohdistuu useammin lapsiin ja vanhuksiin kuin työkykyisiin, jotka ovat enemmän itse vastuussa omasta tilanteestaan. Päätöksenteossa pelkkä tarvearviointi ei siis ole ratkaisevaa, vaan tosiasiallisesti päätöksiin vaikuttavat myös ratkaisijoiden auttamishalukkuus.<sup>464</sup> Lisäksi asiakkaan ikä saattaa vaikuttaa samaistumiseen, sillä ainakin ruotsalaiset sosiaalityöntekijät suhtautuvat myönteisimmin itsensä kanssa samanikäisiin asiakkaisiin.<sup>465</sup> Ikä vaikuttaa myös ohjeiden soveltamistapaan, sillä vanhemmat ja kokeneemmat sosiaalityöntekijät noudattavat tarkemmin oikeusnormeja toimeentulotuen ratkaisutoiminnassa kuin nuoremmat ja kokemattomammat kollegat.<sup>466</sup> Siksi erityisesti kokemattomampien käsittelijöiden ratkaisutyö on tärkeää sitoa asiallisiin perusteisiin jo heti perehdytysvaiheessa, koska muutoin se aiheuttaa perusteetonta vaihtelua perustoimeentulotuen ratkaisukäytäntöön.

Tutkimuksista selviää, että ratkaisua tehtäessä ja harkintaa käytettäessä ei ole siis yhdentekevää, kuka tukea on hakenut ja millainen asiakas on kyseessä. Tästä tutkimustuloksesta voidaan päätellä, että perustoimeentulotukiratkaisun eri ratkaisu- ja tulkintavaihtoehtojen välinen punninta johtaa todennäköisemmin asiakkaalle edullisimpaan lopputulokseen, jos tuen hakija koetaan läheiseksi tai apua tarvitseväksi. Tutkimustulokset ovat huolestuttavia, sillä ratkaisutoiminnan pitäisi olla puolueetonta ja riippumatonta sekä toteuttaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Auttamismotivaation puute saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa joidenkin asiakasryhmien rajautumiseen tuen ulkopuolelle. Ratkaisijan omien motiivien ja auttamishalukkuuden ei siis saisi antaa vaikuttaa punnintaan.

Epäasiallisten punnintaperusteiden rajaaminen päätöksenteon ulkopuolelle on tärkeää myös sen kannalta, että asiakkaat kokevat etuusprosessin oikeudenmukaiseksi. Yksittäisiä asiakkaita ei pelkästään kiinnosta se, saavatko he haetun etuuden, vaan myös se, onko päätöksenteossa noudatettu menettely reilu ja onko tuen hakijaa kohdeltu yhtäläisesti muiden kanssa. Toimeentulotuen asiakkaat ovat ilmaisseet selkeästi, että edes myönteinen päätös ei ole yhtä merkityksellinen tuen hakijalle kuin oikeudenmukainen prosessi.<sup>467</sup> Siksi perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, millaiset ratkaisijoiden henkilölliset ominaisuudet vaikuttavat punnintaratkaisuun ja miten päätöksenteosta saadaan objektiivisempää.

## 5.7 Asiakkaan osallistuminen käsittelyyn

Lainmukaisen ja sisällöllisesti oikean ratkaisun antaminen edellyttää ennen kaikkea riittävää ja paikansäilyttävää informaatiota, jotta voidaan varmistua asiaan soveltuvasta lainsäädännöstä sekä lain

<sup>464</sup> Ks. Saari – Yeung 2007, s. 127–128, 133.

<sup>465</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 189.

<sup>466</sup> Ks. Gustafsson ym. 1993, s. 203.

<sup>467</sup> Ks. Hellsten – Helne 2004, s. 250, 256.

soveltamisessa huomioitavista seikoista ja siinä noudatettavasta menettelystä. Ratkaisujen sisällöllinen lainmukaisuus vaatii siis luotettavaa ja mahdollisimman objektiivista tietoa.<sup>468</sup> Yksilöllisen harkinnan toteuttaminen edellyttää riittävän yksityiskohtaisia tietoja hakijan elämäntilanteesta, jotta yksilöllinen tilanne voidaan ottaa huomioon.<sup>469</sup> Tuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottaminen ja kokonaisuuden tutkiminen edellyttää tarvittavaa tietoa asiakkaan tilanteesta. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta edellyttää riittävää informaatiota käsiteltävänä olevasta tapauksesta, jotta harkintaa voidaan käyttää asianmukaisesti ja lopullinen ratkaisu on lainmukainen.

Tarvittavien tietojen hankkiminen ja asian käsittely on lähtökohtaisesti viranomaisjohtoista, sillä hallintolain 31 §:n 1 momentin selvittämisvelvollisuuden mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.<sup>470</sup> Vastaava velvoite ilmenee myös Kelan menettelyohjeista.<sup>471</sup> Viranomaisen selvittämisvelvollisuus perustuu hallinto-oikeuden vakiintuneeseen virallisperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaisella on pääasiallinen vastuu selvittää asiaan vaikuttavat tosiseikat. Selvittämisvelvollisuus koskee sellaisia tietoja ja selvityksiä, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisemiseen. Selvitysten laajuus ja tarve pitää aina arvioida tapauskohtaisesti. Viranomaisen voi laatia selvitystä itse tai hankkia sitä pyytämällä asianosaista, toista viranomaista tai muuta luotettavaa tahoa antamaan tarvittavaa selvitystä.<sup>472</sup> Viranomaisen pitää siis huolehtia siitä, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä asianmukaista punnintaa varten on käytettävissä tarvittavat tiedot.

Viranomaispainotteisesta asian selvittämisestä huolimatta tuen hakijalle on asetettu hallintolain 31 §:n 2 momentissa velvoite esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista sekä muutoin myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen. Tätä velvollisuutta täydennetään toimeentulotukilain 17 §:n 1 momentissa, joka edellyttää tuen hakijaa, hänen perheenjäsentään ja elatusvelvollista sekä tarvittaessa heidän laillista edustajaansa antamaan perustoimeentulotuen myöntämiseksi kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot sekä 2 momentin mukaan ilmoitettava välittömästi tiedoissa tapahtuneista muutoksista. Kelan menettelyohjeiden mukaan tällä tarkoitetaan

<sup>468</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot. Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen. Hallintoasian selvittämisen tavoitteet ja sisältö.

<sup>469</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 220.

<sup>470</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot. Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen. Hallintoasian selvittämisen tavoitteet ja sisältö.

<sup>471</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 41.

<sup>472</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 92–93 ja Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot. Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen. Hallintoasian selvittämisen tavoitteet ja sisältö.

käytännössä hakemuslomakkeen ja siinä vaadittujen tietojen ja liitteiden toimittamista.<sup>473</sup> Hallinnon asiakkaalta edellytetään siis aktiivisuutta etenkin asiakkaan oikeutta tai etua koskevan asian käsittelyssä.<sup>474</sup> Asianosaisen ja viranomaisen välisen selvitysvastuun jakautuminen on ratkaistava yksittäistapauksessa arvioimalla, minkä intressin toteuttamista selvitys eniten edistää. Velvoittavien päätösten yhteydessä intressi on lähtökohtaisesti viranomaisella ja edunsovissa päätöksissä selvitysvastuu on tyypillisesti asiakkaalla.<sup>475</sup> Vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä kuuluu siis lähtökohtaisesti sille, jonka tavoitteiden ja etujen toteuttamiseksi asia on vireillä.<sup>476</sup> Hallinnon asiakkaat hakevat toimeentulotukihakemuksella taloudellista etua itselleen, joten heidän odotetaan osallistuvan hakemuksen käsittelyyn toimittamalla tarvittavia tietoja.

Näiden velvoitteiden vuoksi tuen hakijan on liitettävä etuushakemukseensa viranomaisen määrittelemät tarpeelliset selvitykset. Selvitystä on tarpeen esittää vain tuen hakijan vaatimusta perustelevista seikoista. Tuen hakijoiden ei tarvitse olla tietoisia sovellettavista oikeusnormeista tai niiden tulkinnasta, sillä niiden selvittäminen kuuluu viranomaisen vastuulle. Pyydetyn selvityksen toimittamatta jättäminen saattaa johtaa hakemuksen hylkäämiseen.<sup>477</sup> Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2017:103) hakijan toimeentulotukioikeuden hylkääminen katsottiin sallituksi, koska asiakas ei ollut täyttänyt velvollisuuttaan toimittaa viranomaiselle asian käsittelyä varten luotettavaa selvitystä taloudellisesta tilanteestaan. Samanlaiseen lopputulokseen on päädytty myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 5.6.2001, dnro 1056/4/00), jossa hakemuksen hylkääminen oli perusteltua, koska tuen hakija ei ollut noudattanut velvollisuuttaan toimittaa välttämättömiä tietoja eikä siten viranomaisella ollut tuen myöntämiseksi tarvittavia tietoja.<sup>478</sup> Asiakkaan myötävaikutus asiansa selvittämiseen vaikuttaa myös luottamuksensuojan muodostumiseen, sillä asiakkaan perusteltuja odotuksia ei suojata, jos asiakas ei ole toimittanut asian ratkaisua varten riittäviä ja totuudenmukaisia selvityksiä.<sup>479</sup> Siksi puutteelliseen selvitykseen perustuva päätös voidaan jopa poistaa ja ratkaista asia uudelleen suoraan hallintolain 50 §:n mukaisesti.

Viranomaisen on autettava asiakasta hänen selvittämisvelvollisuutensa täyttämisenä esimerkiksi kertomalla, mitä lisäselvitystä asiassa pitää esittää taikka pyytämällä täsmentämään tai selkeyttämään jo toimitettua selvitystä. Jos asiakas laiminlyö oman selvitysvastuunsa, EU-oikeuden mukainen

<sup>473</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 41.

<sup>474</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 333.

<sup>475</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 93.

<sup>476</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot. Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen. Selvittämisvastuun jakautuminen.

<sup>477</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 395, 398.

<sup>478</sup> Ks. tiivistelmä ratkaisusta EOA K 14/2002, s. 175–176. Vastaavaan ratkaisuun on päädytty myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO 2014:136 ja KHO 21.11.2000 T 3001.

<sup>479</sup> Ks. Mattila 2004, s. 79.

tehokkuusvaatimus ja yksilöiden oikeusturva edellyttävät viranomaisen viime kädessä huolehtivan asian selvittämisestä.<sup>480</sup> Etuuskäsittelijän oletetaan siis myös oma-aloitteisesti pyrkivän selvittämään asiakkaan kokonaistilanne ja siihen sopiva ratkaisu.<sup>481</sup> Asiakkaan on kuitenkin myötävaikuttamisvelvollisuutensa vuoksi vähintään pyrittävä yhteistyöhön hallintoviranomaisen kanssa, jotta asian ratkaisemiseksi olisi käytettävissä mahdollisimman kattavat ja totuudenmukaiset tiedot.<sup>482</sup> Riippuu siis pitkälti tuen hakijan asiointivalmiuksista, kuinka paljon etuuskäsittelijältä vaaditaan tukea asiakkaan selvittämisvelvollisuuden täyttämiseksi. Lähtökohtaisesti tuen hakijan pitäisi esittää riittävät perusteet vaatimukselleen ja tarvittavat tiedot tilanteestaan, jotta etuuskäsittelijä voi löytää sopivan tasapainon yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille. Viime kädessä etuuskäsittelijän tulee huolehtia, että punnintaa varten on hankittu tarvittavat selvitykset.

Asiakas voi omalla myötävaikutuksellaan ja toimittamallaan selvityksillä vaikuttaa siihen, millaisen kuvan hän antaa omasta motivaatiostaan tuen saamiselle. Harkintavaltaa koskevassa tutkimuksessa etuuskäsittelijät kertovat huomioivansa ratkaisuisaan asiakkaan motivaation muiden asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen liittyvien seikkojen ohella.<sup>483</sup> Hakijan passiivisuus voi vaikuttaa negatiivisesti etuuskäsittelijän mielikuvaan tuen hakijasta, mikä saattaa johtaa tarvearvioinnissa tuen määrän pienentymiseen tai kokonaan tuen hylkäämiseen.<sup>484</sup> Hakijan aktiivisuudella puolestaan voi antaa positiivisen mielikuvan käsittelijälle, mikä voi johtaa todennäköisemmin myönteiseen lopputulokseen. Esimerkiksi vähäsanainen hakemus voi johtaa täysin eri lopputulokseen kuin elämäntilannettaan kattavasti avaavan asiakkaan hakemus, vaikka molemmissa tilanteissa elämäntilanne olisi samanlainen. Asiakas voi siis itse vaikuttaa siihen, miten käsittelijä harkintavaltaa käyttää antamalla mahdollisimman täsmällistä tietoa omasta tilanteestaan.

Etuskäsittelijöiden mukaan ratkaisutoiminnassa pystytään eniten vaikuttamaan sellaisten asiakkaiden toimeentuloon, jotka ovat itse tietoisia tilanteestaan ja omista oikeuksistaan. Heidän kokemuksensa mukaan ratkaisuisissa päädytään todennäköisemmin asiakkaalle edulliseen lopputulokseen, jos asiakas ymmärtää kertoa mahdollisimman paljon tilanteestaan ja perustella vaatimustaan. Ongelmana on kuitenkin se, että asiakkailta on usein puutteelliset tiedot siitä, mitkä tekijät vaikuttavat etuusratkaisuun. Lisäksi suurin osa ratkaisutyöstä tehdään Kelassa kirjallisesti, joten käsittelijän tiedot asiakkaan tilanteesta ovat usein pelkästään hakemuksella esitetyn informaation varassa. Käsittelijät ovat huomanneet, että asiakkaalle soitetuissa puheluisissa selviää usein sellaista ratkaisuun vaikuttavaa

<sup>480</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 93.

<sup>481</sup> Ks. Mattila 2004, s. 96.

<sup>482</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 94.

<sup>483</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 219.

<sup>484</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 398

tietoa, jota ei ole hakemuksesta ilmennyt, joten kirjallisessa käsittelyssä on vaarana, että asiakkaan yksilöllinen tilanne ei tule käsittelijän tietoon.<sup>485</sup> Asiakkaan tosiasialliset ja merkitykselliset olosuhteet eivät siis välttämättä koskaan ilmene ratkaisijalle, mikäli etuusasian ratkaisu ei vaadi asiakkaalta lisäselvitysten toimittamista tai asiakkaaseen ei muuten olla yhteyksissä. Lisäksi sosiaaliturvan asiakkaat kokevat itse, että toimeentulotukipäätösten sisältö riippuu pitkälti siitä, kuka hakemusta käsittelee ja miten asiakas on osannut muotoilla tarpeensa hakemukselle.<sup>486</sup> Asiakkaan tietämys etuusjärjestelmästä on siis ratkaisevassa roolissa tarvittavien tietojen toimittamisen kannalta.<sup>487</sup> Siksi asiakkailla on oltava riittävästi tietoa etuusjärjestelmästä ja perustoimeentulotuen kannalta merkityksellisistä seikoista, jotta yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta perustuu asianmukaisiin tietoihin.

## 6 OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISEN HUOMIOIMINEN PUNNIN- NASSA

### 6.1 Harkintavallan väärinkäyttö

Oikeutta välttämättömään toimeentulotukeen ei voi tutkia muista perusoikeuksista irrallaan olevana etuutena, vaan sen asianmukaista toteuttamista varten viranomaisen on noudatettava myös muita perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeusturvavaatimusta (PL 21 §). Oikeusturvatakeilla on tärkeä merkitys sosiaaliturvan toimeenpanossa, sillä tuen hakijoilla on usein haasteelliset elämäntilanteet sekä puutteelliset taloudelliset ja sosiaaliset voimavarat, mikä vaikeuttaa sosiaaliin oikeuksiin pääsemistä ja niiden toteuttamisen valvomista. Lisäksi hakijalla ja asiaa käsittelevällä viranomaisella on epätasa-arvoinen suhde.<sup>488</sup> Epätasa-arvoa korostaa viranomaisen laaja liikkumavara/harkintavalta julkisen vallan käytössä sekä tuen hakijan taloudellisesti ja sosiaalisesti turvaton asema, joka korostaa hänen riippuvuuttaan julkisen vallan päätöksenteon sisällöstä/ harkinnan lopputuloksesta.<sup>489</sup> Suomalaiset luottavat yleisesti ottaen sosiaalipalvelujen toimivuuteen.<sup>490</sup> Se kertoo siitä, että sosiaaliturvan toimeenpano on onnistunutta. Oikeusturvan toteutumiseen on kuitenkin kiinnitettävä jatkuvasti huomiota, kun punnitaan eri tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välillä.

<sup>485</sup> Ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 220.

<sup>486</sup> Ks. Blomgren ym. 2016, s. 48.

<sup>487</sup> Asiakkaiden riittävä tietämys etuusjärjestelmän toiminnasta ja etuusprosessista on todettu esim. vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistiossa, ks. STM 2014, s. 13. Ks. myös Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 151

<sup>488</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 16 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 146, 379.

<sup>489</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 172.

<sup>490</sup> Ks. esim. Muuri 2008 s. 6 JA Kallio 2010, s. 90. Luottamuksen muodostumisessa on ratkaisevassa asemassa sosiaaliturvainstituution toimivuus eikä niinkään yksittäisen hallintoviranomaisen toimet, ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 138–139.

Oikeusturvan lähtökohtana on perinteisesti ollut lainalaisuusperiaate eli lakien noudattaminen ja kaiken vallankäytön sitominen lakiin.<sup>491</sup> Tulkinnanvaraisen lainsäädännön vuoksi lainalaisuus ei riitä toteuttamaan oikeusturvaa, vaan nykyisin kiinnitetään enemmänkin huomiota mielivallan kieltoon ja harkintavallan väärinkäyttöön.<sup>492</sup> Harkintavallan väärinkäyttö tarkoittaa tilannetta, jossa viranomaisen ylittää tai alittaa sille asetetun harkintavallan rajat. Harkintavallan ylittäminen tarkoittaa esimerkiksi, että etuus päätös poikkeaa oikeussäännöistä tai lain tarkoituksesta taikka etuuskäsittelijä noudattaa vinoutunutta ratkaisukäytäntöä tai laiminlyö lisäselvityksiä. Harkintavallan alikäyttö perustuu siihen, että viranomaiselle annettu harkintavalta on tarkoitettu käytettäväksi kokonaisuudessaan. Alikäyttö voi ilmetä käytännössä esimerkiksi relevanttien tosiseikkojen huomioimatta jättämisen taikka liian kaavamaisena käsittelyinä.<sup>493</sup> Harkintavallan väärinkäyttö vaarantaa siis tuen hakijoiden oikeuksien toteutumisen. Siksi harkintavallan asianmukaiseen käyttämiseen on panostettava perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä, jotta yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa turvataan asiakkaan oikeudet.

## 6.2 Ennakollinen oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset

Ennakollisen oikeusturvan toteuttaminen edellyttää hallintoviranomaiselta mahdollisimman asianmukaista päätöksentekoa ja aineellisesti oikean ratkaisun antamista.<sup>494</sup> Käytännössä asiakkaiden oikeusturvaa suojataan ennakolta hyvän hallinnon takeilla.<sup>495</sup> Niihin kuuluvat esimerkiksi perustuslain 21 §:n mukaan vaatimus viivytyksettömästä, asianmukaisesta<sup>496</sup> ja puolueettomasta viranomaistoinnasta sekä käsittelyn julkisuus, kuulemisvelvoite, perustelemisvelvollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus. Perustuslain mukaisia vaatimuksia täydennetään hallintolain 2 luvussa. Näiden edellytysten noudattamisella ratkaisutoiminnassa voidaan pienentää virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyyttä.<sup>497</sup> Siksi kyseisten vaatimusten sivuuttaminen ei ole sallittua edes massaluonteisessa päätöksenteossa.<sup>498</sup> Kelan ratkaisutoiminnalta edellytetään siis mahdollisimman palvelumyönteistä ja

<sup>491</sup> Ks. Myllymäki ym. 1997, s. 276.

<sup>492</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. III Yksittäiset perusoikeudet. 17. Oikeusturva (PL 21 §). Oikeusturva perusoikeutena. Oikeusturvan määrittelyä.

<sup>493</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 316–318 ja Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvalan käyttö ja hallintopäätös. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa. Harkintavallan väärinkäyttö.

<sup>494</sup> Ks. Halila 2006, s. 10.

<sup>495</sup> Hyvän hallinnon takeita voidaan pitää eräänlaisena menettelyminiminä, jota viranomaisten on vähintään noudatettava hallintotoiminnassaan, ks. Arajärvi 2002, s. 330. EU:n perusoikeuskirjan hyvän hallinnon periaatteen käytännön soveltamista varten Euroopan oikeusasiamies on laatinut vuonna 2001 hyvän hallintotavan säännösten. Säännöstö velvoittaa unionin toimielimiä ja laitoksia sekä niiden hallintoa ja virkamiehiä. Ks. tarkemmin oikeusasiamiehen roolista hyvän hallintotavan säännösten luomisessa Nieminen 2006, s. 184.

<sup>496</sup> Asianmukaisena käsittelynä pidetään vähintään hallintolain ja muun menettelylainsäädännön vaatimusten täyttämistä, ks. Arajärvi 2002, s. 328 ja Kulla 1998, s. 59. Lainvalmisteluaineiston mukaan käsittelyn asianmukaisuus tarkoittaa erityisesti hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen noudattamista, ks. HE 309/1993 vp, s. 74.

<sup>497</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettely hallintotoiminnassa. Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva.

<sup>498</sup> Ks. Pöysti 2020, s. 352.

asianmukaista käsittelyä, joka vaatii kunkin asian erityispiirteiden ja asiakkaiden erilaisten tarpeiden huomioimista.<sup>499</sup> Hyvän hallinnon takeet painottavat siis yksilöllisen harkinnan merkitystä ratkaisutoiminnassa, joten perustoimeentulotuen punnintaa vaativissa ratkaisuissa on kiinnitettävä erityistä huomiota yksilöllisiin olosuhteisiin, jotta tuen hakijan oikeusturva on turvattuna. Käytännössä hallintoviranomaisten arvot ja toimintatavat vaikuttavat kuitenkin siihen, miten tarkasti hyvää hallintoa ratkaisutoiminnassa toteutetaan. Hyvän hallinnon toteutuminen on riippuvainen hallinnon ja sen työntekijöiden sitoutumisesta sen vaatimusten noudattamiseen.<sup>500</sup> Kelan etuuskäsittelijöiden arvot ja käsitykset vaikuttavat siis siihen, miten he ottavat hyvän hallinnon vaatimukset huomioon toiminnassaan ja harkinnan käytössä punnintaratkaisuja tehtäessä.

Asiakkaan oikeusturvaa toteuttava yksilöllinen harkinta vaatii riittävästi tietoa asiakkaan tilanteesta. Siksi viranomaiselle on säädetty selvittämismääräys (HL 31 §).<sup>501</sup> Kyseisen velvoitteen soveltuminen Kelan toimintaan ilmenee apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta (AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021), jossa todetaan, että Kelan on viranomaisena selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti. Kyseisessä tapauksessa apulaisoikeusasiamies on huomauttanut, että asumismenojen kohtuullistamista koskevassa päätöksenteossa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia yksilöllisiä olosuhteita, kuten taloudellista haavoittuvuutta ja yksinhuoltaja-asemaa.<sup>502</sup> Kela on laiminlyönyt selvittämismääräysvelvollisuuttaan myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 30.11.2018, dnro EOAK/12/2018), koska käsittelijä ei ollut pyytänyt asiakkaalta tarvittavaa lisäselvitystä. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että Kelan on tarvittaessa pyydettävä oma-aloitteisesti asiakkaalta selvitystä, jotta hakemus voidaan käsitellä riittävän huolellisesti.<sup>503</sup> Kelaa on huomautettu riittämättömästä asian selvittämisestä, asiakkaan kokonaistilanteen huomiotta jättämisestä ja yksilöllisen harkinnan puutteesta myös useissa muissa ratkaisuissa.<sup>504</sup> Asiakkaan oikeusturvan toteutuminen perustoimeentulotuen punnintaratkaisussa riippuu siis pitkälti siitä, miten kattavasti etuuskäsittelijä toteuttaa velvollisuuttaan selvittää asiaa riittävästi.

Viranomaisen selvittämismääräyksen ohella asiakkaan oikeusturvasta huolehditaan neuvontavarmuudella.<sup>505</sup> Hallintolain 8 §:n 1 momentissa viranomaisen velvoitetaan toimivaltansa rajoissa antamaan asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä

---

<sup>499</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 171 ja Mäenpää 2011, s. 62.

<sup>500</sup> Ks. Pöysti 2010, s. 143 ja Mäenpää 2008, s. 472.

<sup>501</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon palveluperiaate ja Kotkas – Tuori 2016, s. 380.

<sup>502</sup> Ks. AOA 27.1.2022, dnro EOAK/1198/2021, s. 7.

<sup>503</sup> Ks. AOA 30.11.2018, dnro EOAK/12/2018, s. 3.

<sup>504</sup> Ks. esim. EOA 24.9.2021, dnro 58/2021 ja EOA 19.12.2018, dnro 5562/2017 ja EOA 30.11.2018, dnro EOAK/12/2018.

<sup>505</sup> Ks. Mattila 2004, s. 16.



vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Kelassa neuvontavelvollisuus vaatii antamaan asiakkaille riittävästi tietoa etuuksista, etuuden hakemisesta ja muista käsittelyvaiheista.<sup>506</sup> Velvoitteen tarkoituksena on turvata erilaisista lähtökohdista tuleville hallinnon asiakkaille yhtäläiset mahdollisuudet asiansa hoitamiseen.<sup>507</sup> Erityistä neuvontaa voivat vaatia esimerkiksi puutteellinen kielitaito, erilainen kulttuuritausta, vammaisuus tai vanhuus.<sup>508</sup> Neuvonnalla voidaan siis tasata asiakkaiden asiointivalmiuksissa olevia eroja.<sup>509</sup> Lisäksi neuvonta edistää etenkin heikommassa asemassa olevien asiakkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta.<sup>510</sup> Neuvonnalla huolehditaan siis asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta.<sup>511</sup> Neuvonnassa on myös riskinä asiakkaiden yhdenvertaisuuden vaarantuminen silloin, jos yksittäistä asiakasta neuvotaan ratkaisun sisällöstä enemmän kuin muita asiakkaita.<sup>512</sup> Kelan neuvontavelvollisuus ei esimerkiksi ulotu optimaalisimman toimintatavan selvittämiseen asiakkaan puolesta.<sup>513</sup> Oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan (EOA 30.5.2001, dnro 1691/4/98) taktisten ja asianajollisten neuvojen antamisen kielletyksi.<sup>514</sup> Asiakkaiden henkilöllisten ominaisuuksien ja heidän tilanteidensa erilaisuuden vuoksi sallitun ja kielletyn neuvonnan raja on arvioitava jokaisessa tapauksessa erikseen. Tässä punninnassa on otettava huomioon asiakkaan tosiasialliset mahdollisuudet hoitaa asiaansa.<sup>515</sup> Yksittäisessä tilanteessa on siis arvioitava tapauskohtaisesti, tarvitseeko asiakas erityistä neuvontaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden parantamiseksi. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä rajanvetoa joudutaan siis punnitsemaan jo neuvontaa annettaessa.

Asianmukainen käsittely edellyttää päätöksen antamista viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka on asianmukaisesti pantu vireille.<sup>516</sup> Ratkaisuvelvollisuuden ohella hallinnon asiakkaan oikeusturvaa suojataan hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdalla, joka vaatii ilmoittamaan kirjallisessa hallintopäätöksessä selvästi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä päätöksen perustelut. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä korostetaan,

<sup>506</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 8. Kela on laiminlyönyt neuvontavelvollisuuttaan esimerkiksi ratkaisussa OKA 16.11.2006, dnro 594/1/06 jossa Kela ei ollut ottanut asiakkaaseen yhteyttä hänen toimittamastaan tulkinnanvaraisesta hakemuksesta huolimatta ja ratkaisussa AOK 25.11.2021, dnro 3001/10/2020, kun se ei ollut vastannut asiakkaan/kantelijan perustoimeentulotukea koskeviin tiedusteluihin.

<sup>507</sup> Ks. Mattila 2004, s. 27.

<sup>508</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 12.

<sup>509</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon palveluperiaate.

<sup>510</sup> Ks. Aerschot 2003, s. 622.

<sup>511</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 63, Mäenpää 2021, s. 218 ja Mattila 2004, s. 16.

<sup>512</sup> Ks. Mattila 2004, s. 25.

<sup>513</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 6. Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä. Viranomaisen neuvontavelvollisuus. Neuvonnan kohde ja sisältö.

<sup>514</sup> Ks. EOA 30.5.2001, dnro 1691/4/98, s. 4

<sup>515</sup> Ks. OM 2003, s. 26 ja Mattila 2004, s. 26, 58.

<sup>516</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 312 ja Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Hallinnollisen päätöksenteon perusteet. Oikeus saada päätös ja viranomaisen ratkaisupakko.

että toimeentulotukea koskevissa päätöksissä tulee ottaa kantaa kaikkiin hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja perusteltava päätös.<sup>517</sup> Päätöksen perustelemiseen veloitetaan vielä erikseen perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 45 §:n 1 momentissa, joka edellyttää ilmoittamaan sovelletut säännökset sekä ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Perustelemisselvollisuuden tarkeyttä korostetaan esimerkiksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa (ECLI:EU:C:1991:438 asiassa C-269/90 Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte). Perustelujen avulla voidaan arvioida helpommin päätöksen lainmukaisuutta sekä siinä käytetyn harkintavallan asianmukaisuutta.<sup>518</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2018:72) todetaan, että päätös on perusteltava siten, että siitä ilmenee päätöksentekoon vaikuttaneet tekijät. Voidaan siis todeta, että perusteluvollisuuden vuoksi perustoimeentulotukipäätöksistä on käytävä ilmi, millä perusteilla yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välinen punninta on tehty.

Asianmukaisilla perusteluilla on suuri merkitys etuuden hakijalle etenkin hänen oikeusturvansa kannalta. Perusteluilla voidaan nimittäin osoittaa hakijalle, että ratkaisu on tehty puolueettomasti, asianmukaisesti ja oikein. Asianmukaisten perustelujen avulla hakija ymmärtää paremmin päätöksen sisällön ja siihen vaikuttaneet tekijät sekä pystyy arvioimaan helpommin muutoksenhaun tarvetta. Tällaiset perustelut lisäävät luottamusta viranomaiseen ja sen päätöksenteon oikeellisuuteen. Lisäksi riittävät perustelut auttavat mahdollisia muutoksenhakuelimiä hahmottamaan paremmin hakijan tilanteen.<sup>519</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (AOA 26.9.2001, dnro 2399/4/99) mukaan riittävillä perusteluilla pystytään myös vähentämään aiheettomien muutoksenhakujen määrää. Esimerkiksi vuonna 2021 Helsingin hallinto-oikeuksien ratkaisuksista 70 % ei muutettu mitenkään ja ainoastaan 30 % johti muutokseen tai päätöksen palauttamiseen.<sup>520</sup> Päätösten riittävän informatiivisella perustelemisellä voitaisiin todennäköisesti välttää osa näistä turhista valituksista, kun asiakkaat ymmärtäisivät selvemmin päätöksen perusteet.<sup>521</sup> Turhia valituksia voitaisiin siis mahdollisesti vähentää avaamalla tarkemmin päätöksen perusteluihin, miten tiettyyn tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoon on päädytty yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa. Tällöin asiakkaiden on helpompi arvioida päätösten oikeellisuutta ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin turvautumista.

<sup>517</sup> Ks. EOA K 10/2003, s. 124.

<sup>518</sup> Ks. esim. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 17.10.2000 T 2605), jossa perusteluja pidettiin puutteellisina, koska niissä oli mainittu vain ratkaisuun sovellettu säännös sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2014:103), jossa todettiin, että laajasta harkintavallasta huolimatta viranomaisella on velvollisuus esittää objektiivisesti hyväksyttävä peruste ratkaisulle. Ks. myös Mäenpää 2021, s. 327 ja Mäenpää 2019, s. III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet. 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös. Hallintopäätöksen perustelut. Perustelujen tehtävät.

<sup>519</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 48, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 149, STM 2014, s. 33 ja HE 72/2002 vp, s. 107–108. Ks. myös AOA 24.9.2021, dnro EOAK/58/2021, s. 8 ja ECLI:EU:C:1987:442 asiassa C-222/86 Unectef v. Heylens ym., 15 kohta.

<sup>520</sup> Ks. Helsingin HAO 2021, s. 25.

<sup>521</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 16.

Perusteluiden riittävyttä on arvioitava esitöiden mukaan tapauskohtaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedontarpeen mukaan.<sup>522</sup> Yleisesti ottaen voidaan todeta, että mitä monimutkaisemmasta asiasta on kyse, sitä huolellisemmin päätös on perusteltava.<sup>523</sup> Huhtanen on todennut tutkimuksessaan, että myönteiset toimeentulotukipäätökset eivät vaadi laajoja perusteluita.<sup>524</sup> Niukkojen perusteluiden riskinä kuitenkin on, että asiakas luulee, ettei kaikkea hänen esittämänsä selvitystä ole huomioitu asian ratkaisussa. Tällaiset perustelut saattavat aiheuttaa turhaa hämmennystä ja epätietoisuutta ratkaisun lopputulokseen vaikuttaneista seikoista.<sup>525</sup> Siksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö tukee laajaa perustelemisselvollisuutta myös myönteisissä ratkaisuissa.<sup>526</sup> Lisäksi vakuuttavasti perusteltu ratkaisu on usein helpompi hyväksyä kuin niukasti perusteltu ratkaisu.<sup>527</sup> Itse kannatan laajaa perustelemisselvollisuutta, koska nähdäkseni punnintaratkaisun tarkat perustelut tuovat vain positiivisia vaikutuksia asiakkaan oikeusturvalle riippumatta lopputuloksen myönteisyydestä. Perusteluilla on tärkeä rooli etenkin perustoimeentulotukiratkaisuissa, koska tuen hakijoiden asema on usein taloudellisesti ja sosiaalisesti turvaton sekä viranomaisesta riippuvainen, joten heillä ei ole kykyä tai valmiuksia valvoa omien oikeuksiensa toteutumista ilman kattavia perusteluita.

Päätösten perusteluilta vaaditaan ymmärrettävyyttä.<sup>528</sup> Tämä vaatimus johtuu siitä, että asiakkaiden pitää pystyä arvioimaan heitä koskevien päätösten lainmukaisuutta. Siksi apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan (AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020), että perustoimeentulotukipäätöksissä on kiinnitettävä huomiota yksilölliseen perustelemiseen.<sup>529</sup> Perustelujen ymmärrettävyys ja laajuus saattavat kärsiä ajan puutteesta tai siitä, että toimeentulotukipäätöksen tekijä ei tiedosta riittävästi laativansa päätöstä nimenomaan asiakkaalle. Tuomioistuinratkaisujen puutteellisissa perusteluissa on nimittäin huomattu, että tuomari kirjoittaa ratkaisuja ennemmin päätöksen täytäntöönpanevalla taholla kuin ratkaisun kohteena olevalle asianosaiselle, jolle ratkaisulla on suurempi merkitys.<sup>530</sup> Kelan ratkaisutoiminnassa on mahdollista, että ratkaisun perustelut kirjoitetaan toisia etuuskäsittelijöitä varten eikä niistä muotoilla asiakasystävällisiä. Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen punninnan jälkeen päätökseen pitäisi dokumentoida harkintaan vaikuttaneet seikat asiakkaalle ymmärrettävällä tavalla eikä pelkästään etuuskäsittelijöiden käyttämällä kielellä heidän näkökulmastaan.

<sup>522</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 109.

<sup>523</sup> Ks. Mattila 2004, s. 91.

<sup>524</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 239.

<sup>525</sup> Ks. esim. EOA 8.10.2002, dnro 2184/4/01.

<sup>526</sup> Ks. EOA K 14/2002 vp, s. 164.

<sup>527</sup> Ks. Aarnio 2011, s. 64.

<sup>528</sup> Ks. Arajärvi 2002, s. 331 ja Joutsamo 2000, s. 87–88.

<sup>529</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 26.

<sup>530</sup> Ks. Huhtanen 1994, s. 251, Kempainen 1992, s. 84–85 ja Mäntysaari 1991, s. 246–248.

Perustelemisvelvollisuudella on tärkeä merkitys harkintavallan käyttämiselle, koska kattavien perustelujen vaatiminen edellyttää käsittelijää arvioimaan huolellisesti valittavaa ratkaisuvaihtoehtoa.<sup>531</sup> Lisäksi perustelemisvelvollisuus patistaa käsittelijää selvittämään kokonaistilanteen huolellisesti ja tekemään sen pohjalta johdonmukaisen ja harkitun päätöksen. Asianmukaisesti perusteltu päätös lisää myös luottamusta Kelan toimintaa kohtaan.<sup>532</sup> Kun etuuskäsittelijä pohtii yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan mahdollistamia tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja, punninta perustuu todennäköisemmin asianmukaisiin seikkoihin silloin, kun hänen edellytetään perustelevan valintansa. Perusteluvelvollisuuden avulla voidaan siis välttyä puutteelliselta harkinnalta perustoimeentulotuen punnintaa vaativissa ratkaisuissa.

### 6.3 Jälkikäteiset oikeusturvakeinot

Jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluu Kelan sisäinen valvonta, jossa kiinnitetään huomiota etuuskäsittelyn oikeellisuuteen ja yhdenmukaisuuteen sekä ratkaisutyön ja prosessien sujuvuuteen.<sup>533</sup> Siinä tarkkaillaan siis yleisesti toiminnan lain- ja asianmukaisuutta, mutta ei voida puuttua yksittäisiin hallintopäätöksiin.<sup>534</sup> Valvontatehtävää varten on perustettu erityisiä seurantavälineitä.<sup>535</sup> Kelassa etuusprosessien laadun varmistamiseen käytetään sisäistä Pora-valvontaa, jonka mukaan vuonna 2019 toimeentulotukipäätöksistä 11,3 % oli virheellisiä. Suurimmat epäkohdat päätöksissä liittyivät muun muassa päätösten perustelemiseen ja ymmärrettävyyteen.<sup>536</sup> Valvonnassa saatujen tulosten avulla voidaan esimerkiksi tarkentaa ohjeistuksia, lisätä koulutusta ja kohdentaa valvontaa jatkossa epäkohtiin.<sup>537</sup> Kelan sisäinen valvonta on erityisen tärkeässä roolissa oikeusturvan toteutumisen kannalta, koska toimeentulotuella on keskeinen rooli perusoikeuksien toteutumisessa ja monet toimeentulotuen asiakkaat ovat haavoittuvassa tai jopa erityisen haavoittuvassa asemassa.<sup>538</sup> Tällaisella valvonnalla on mahdollista selvittää jälkikäteen, miten käsittelijät ovat käyttäneet harkintaa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisessä punninnassa. Sisäiseen valvontaan kannattaa siis panostaa, koska se antaa tärkeää tietoa päätösten laadukkuudesta ja hyödyllistä tietoa tulevien koulutuksien suunnittelua varten.

Hyvän hallinnon vaatimuksilla pyritään siihen, että hallinnon asiakkaalle ei muodostu tarvetta turvautua jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Sosiaalisten oikeuksien ei voida katsoa toteutuvan

<sup>531</sup> Ks. STM 2014, s. 33–34.

<sup>532</sup> Ks. Kela: Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, s. 48.

<sup>533</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 21.

<sup>534</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 119 ja Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 7. Hallintotoiminnan valvonta. Hallintokoneiston sisäinen valvonta. Virka-astevalvonta.

<sup>535</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 21.

<sup>536</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 4.

<sup>537</sup> Ks. HE 358/2014 vp, s. 21.

<sup>538</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 25.

asianmukaisesti silloin, jos asiakas joutuu vaatimaan oikeuden toteuttamista tuomioistuini- tai viranomaisprosessissa.<sup>539</sup> Hyvän hallinnon takeiden tosiasiallinen turvaaminen edellyttää kuitenkin jälkikäteistä oikeusturvajärjestelmää.<sup>540</sup> Tämä vaatimus perustuu esimerkiksi perustuslain 21 §:n 1 momenttiin, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja EIS:n 6(1) artiklaan.<sup>541</sup> Toimeentulotukilain 24 § mahdollistaa muutoksen hakemisen perustoimeentulotukipäätöksiin hallintolain mukaisella oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimukset ratkaistaan Kelan oikaisuvaatimuskeskuksessa.<sup>542</sup> Kela pystyy suoraan tässä vaiheessa korjaamaan valituksen kohteena olevan päätöksen itseoikaisuna ilman sen lähettämistä muutoshakuelimelle.<sup>543</sup> Itseoikaisumahdollisuus tehostaa oikeusturvajärjestelmää.<sup>544</sup> Asiakkaalla on oikeus hakea muutosta valittamalla oikaisuvaatimuksen perusteella annetusta päätöksestä hallinto-oikeuteen ja tarvittaessa valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (TotuL 24 §). Oikaisu- ja valitusprosessi ovat tehokkaimpia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja, koska ne mahdollistavat hallintoviranomaisen päätöksen muuttamisen tai kumoamisen.<sup>545</sup> Siksi valitus on keskeisin oikeusuojakeino hallintoasioissa.<sup>546</sup> Tyytymättömät asiakkaat voivat myös kannella toimeentulotukiasioistaan ylimmille laillisuusvalvoijille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Ylimmät laillisuusvalvoijat valvovat myös etukäteen ja oma-aloitteisesti sosiaalisten oikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.<sup>547</sup> Kantelu ei kuitenkaan voi koskaan johtaa lainvastaisen päätöksen korjaamiseen.<sup>548</sup>

Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen ongelmana on niiden hitaus, sillä esimerkiksi hallinto-oikeuksissa sosiaalasioita koskevien valitusten käsittelyssä kestää keskimäärin 4,7 kuukautta.<sup>549</sup> Muutoksenhakujärjestelmä ei tarjoa itseoikaisumahdollisuuden ohella muuta ripeää puuttumiskeinoa päätöksen epäkohtiin tai menettelyllisiin virheisiin. Siksi jälkikäteiset oikeusturvakeinot tarjoavat lähinnä muodollista oikeusturvaa, koska niiden tosiasiallinen vaikutus jää asiakkaan näkökulmasta vähäiseksi.<sup>550</sup> Muutoksenhakujärjestelmän hitauden vuoksi oikeuksiin pääsemiseksi voi olla jopa järkevämpää ja

<sup>539</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 16, 36.

<sup>540</sup> Ks. Mäenpää 2021, s. 22.

<sup>541</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on laajentanut säännöksen soveltamisalaa julkisoikeudellisiin asioihin, kuten sosiaalietuuksiin, ks. HE 309/1993 vp, s. 73, Gullans ym. 2018, s. 571–572, Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 231 ja Mäenpää 2007, s. 58.

<sup>542</sup> Ks. Mattila 2017, s. 307.

<sup>543</sup> Ks. HE 7/1997 vp, s. 5–6 ja Myllymäki ym. 1997, s. 281.

<sup>544</sup> Ks. Halila 2006, s. 43.

<sup>545</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettely hallintotoiminnassa. Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva.

<sup>546</sup> Ks. Pöysti 2020, s. 358. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 91.

<sup>547</sup> Ks. EOA K 14/2001 vp, s. 66–80 ja Arajärvi ym. 2017, s. 17. Ks. aiheesta myös Arajärvi 2002, s. 334.

<sup>548</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. II Yleinen hallinto-oikeus. 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettely hallintotoiminnassa. Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva.

<sup>549</sup> Ks. KHO 2018, s. 10.

<sup>550</sup> Ks. tarkemmin jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tehottomuuden pohdinnasta Liukkonen 2010, s. 54–55. Ks. myös Arajärvi ym. 2017, s. 178.

helpompaa toimittaa vain uusi hakemus valituksen sijasta. Tällaisissa tilanteissa etenkin toimintakyvyltään heikoimmat ja haavoittuvaisimmat asiakkaat ovat vaarassa uupua tai pudota järjestelmän aukkoihin, kun heillä ei ole kykyä tai jaksamista taistella oikeuksiensa puolesta.<sup>551</sup> Etuuden haku- tai valitusprosessista selviytyminen riippuu pitkälti asiakkaan ymmärryksestä etuusjärjestelmästä eli mitä lainsäädäntö heiltä edellyttää, mihin heillä voi olla oikeus ja mikä on olennaista. Tämä kuitenkin vaarantaa ihmisten yhdenvertaisuuden, sillä oikeuksiin pääseminen ei saisi riippua siitä, kuka osaa tai jaksaa parhaiten niitä vaatia.<sup>552</sup> On huolestuttavaa, että mikäli ennakkolliset oikeusturvakeinot eivät onnistu turvaamaan asiakkaan sosiaalisia oikeuksia ja punnintaratkaisu perustuu epäasiallisiin seikkoihin, asiakkaalla ei ole tehokasta jälkikäteistä oikeussuojakeinoa oikeuksiensa vaatimiseen. Siksi on erityisen tärkeää kiinnittää riittävästi huomiota perustoimeentulotukipäätöksen oikeellisuuteen ja asianmukaisuuteen jo ratkaisuvaiheessa.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perustoimeentulotuki toteuttaa perustuslaissa turvattua oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon (PL 19 §). Tuen viimesijaisen luonteen ja asiakaskunnan haavoittuvan aseman vuoksi toimeentulotukea koskevan päätöksenteon on oltava laadukasta ja yksilökohtaista. Tapauskohtainen harkinta perustuu perustoimeentulotuen luonteeseen tarveharkintaan perustuvana etuutena, koska tuen hakijan yksilöllinen kokonaistilanne on selvitettävä, jotta tuen tarve pystytään arvioimaan. Lisäksi perusoikeusuudistuksen lainvalmisteluaineistossa todetaan nimenomaisesti, että välttämättömän toimeentulon saamisen edellytykset on tarkoitettu selvitettäväksi tapauskohtaisella tarvearvioinnilla, joka edellyttää yksilöllisten olosuhteiden huomioimista.<sup>553</sup>

Yksilöllisen harkinnan vastakohtana pidetään perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkieltoa. Ne edellyttävät perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa yhtäläistä ja johdonmukaista käsittelyä. Päätöksiin voidaan myös sanoa olevan oikeudenmukaisempia silloin, kun päätösten sisällön välillä ei ole suurta vaihtelua, vaan jokainen ratkaisu tehdään tietyn kaavan mukaan sekä kaikkia tuen hakijoita ja heidän hakemuksiaan kohdellaan samalla tavalla. Toisaalta yhdenvertaisuuden painottaminen kääntyy itseään vastaan silloin, kun tosiasiallinen oikeudenmukaisuus edellyttäisi yksittäisen asiakkaan kohdalla poikkeamista vakiintuneesta ratkaisulinjasta. Jos näitä tapauskohtaista arviointia vaativia tilanteita ei tunnisteta tai ne sivuutetaan, ratkaisusta voi käytännössä tulla tuen hakijaa syrjivä. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi vaaditaan siis sopivassa suhteessa yksilöllisen tilanteen ja hakijan erityisolosuhteiden huomioimista. Tällä tavalla tasapainotetaan

<sup>551</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 179. Ks. myös Koulu 2014, s. 39–40 ja Liukkonen 2010, s. 58.

<sup>552</sup> Ks. Arajärvi ym. 2017, s. 180, 213 ja Hänninen ym. 2013, s. 257–260.

<sup>553</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 69–70.

erilaisista lähtökohdista tulevien asiakkaiden asiointivalmiuksia ja vältetään välillisesti syrjiviä perustoimeentulotukiratkaisuja.

Perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnan yhteydessä harkintavaltaa on käytettävä, jotta löydetäisiin sopiva tasapaino yksilöllisen harkinnan ja yhdenvertaisuuden vaatimusten välille. Näitä vastakkaisia vaatimuksia punnittaessa ei ole tarkoituksenmukaista etsiä yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua, vaan valita kuhunkin tapaukseen sen erityispiirteiden perusteella sopivin punnintaratkaistu. Tasapainon löytäminen vaatii siis käytännössä punnitsemaan, mikä mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista toteuttaisi mahdollisimman täysimääräisesti kummankin vaatimuksen sekä painotetaanko enemmän yhdenvertaisuuden vai yksilöllisen harkinnan toteuttamista etuushakemusta ratkaistaessa. Tämä vaatimuksien välinen punninta perustuu perustuslain 22 §:n mukaiseen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteeseen.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi punninnassa tulisi antaa enemmän painoarvoa yksilöllisille olosuhteille ja asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseksi. Positiiviseen erityiskohteluun pitäisi myös panostaa, jotta heikommassa asemassa olevien hakijoiden olosuhteita pystytään parantamaan sekä antamaan heille sopivampia perustoimeentulotukipäätöksiä. Käytännössä perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnassa korostetaan enemmän yhdenvertaisuutta kuin yksilöllistä harkintaa, joten ei ole yllättävää, että punnintaratkaisuisissa painotetaan yhtäläistä kohtelua tapauskohtaisen harkinnan sijasta.

Ylimpien laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä sekä sosiaalihuollossa työskentelevien kokemuksista ilmenee, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisen rajanvedon löytäminen on ollut haasteellista jo useiden vuosien ajan. Silti sopivan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valitseminen aiheuttaa edelleen ongelmia. Toki on muistettava, että tutkimuksessa on tuotu esille vain sellaisia tapauksia, joissa on jotain virheellistä, vaikka suurimmassa osassa perustoimeentulotuenratkaisuisista ei ole mitään epäselvää tai korjattavaa.<sup>554</sup> Myönteiset tapaukset ovat siis tutkimuksessa jääneet kielteisten tapauksien varjoon, joten ei pidä unohtaa, että Kelassa tehdään paljon perustoimeentulotukiratkaisuja, joista suuri osa on täysin lainmukaisia rutiiniratkaisuja.

Pelkkien ylimpien oikeusasteiden ratkaisukäytäntöön tutustuminen tarjoaa suppean kuvan ratkaisutoiminnasta, joten jatkotutkimuksissa pitäisi ehdottomasti tutkia tarkemmin Kelan etuuskäsittelijöiden antamia perustoimeentulotukiratkaisuja ja niissä käytettyä harkintavaltaa. Ne antaisivat

---

<sup>554</sup> Kela tekee vuosittain n. 1,7–1,9 miljoonaa perustoimeentulotukipäätöstä, joista vain harvaan haetaan oikaisua ja valitetaan hallinto-oikeuksiin. Esimerkiksi vuonna 2019 oikaisuvaatimuskeskus on käsitellyt noin 21 500 oikaisuvaatimusta ja hallinto-oikeus on antanut 524 perustoimeentulotukea koskevaa päätöstä. Ks. tarkemmin AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 15.

todennäköisesti täsmällisempiä vastauksia siitä, millaiset seikat vaikuttavat punnintaratkaisuihin ja millaisella painotuksella. Nykyisen aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että Kelan sisäiset etuusohjeet toimivat tärkeimpänä lähteenä sopivan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valinnassa. Niiden ohella vakiintuneiden tulkinta- ja ratkaisulinjojen noudattaminen on tyypillistä perustoimeentulotukiratkaisuissa. Etenkin oikeuslähteiden välisillä hierarkiasäännöillä, kuten perustuslain etusijalla sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla, on keskeinen merkitys siihen, millainen painotus eri lähteillä on yksittäistä yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välistä punnintaratkaisua tehtäessä.

Oikeussäännösten täsmällisyys ja selkeys vaikuttavat harkintavallan laajuuteen punnintaratkauksissa. Lisäksi oikeus- ja tulkintaperiaatteet ohjaavat käytännön ratkaisutoiminnassa sopivan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehdon valinnassa. Punnintaongelmia pystyttäisiin mahdollisesti välttämään, mikäli perustoimeentulotukea koskeva lainsäädäntö olisi Kelan käsittelijöiden toiveiden ja valtionalouden tarkastusviraston ehdotuksen mukaisesti täsmällisempää. Virasto nimittäin painottaa yhdenvertaisuuden merkitystä suhteessa yksilölliseen harkintaan. Koen esimerkiksi tärkeäksi ulottaa sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n mukaisen periaatteen hakijan kannalta edullisimman punnintavaihtoehdon valinnasta koskemaan myös Kelan toimintaa tai vähintään sisällyttämään vastaava säännös etuuslakeihin.

Toisaalta sääntelyn lisääminen jäykistäisi päätöksentekoa ja kaventaisi harkintavaltaa, jolloin yksilöllisiä erityispiirteitä ei välttämättä pystyttäisi huomioimaan yhtä kattavasti. Se saattaisi vaarantaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden, joten ei ole tarkoituksenmukaista lisätä sääntelyä. Sosiaalietuuksien alikäytön vuoksi voisi ennemminkin olla perusteltua vähentää perustoimeentulotukea koskevaa sääntelyä, jotta tuen tarve voitaisiin arvioida vielä tapauskohtaisemmin. Etuuskäsittelijöillä on kuitenkin jo nyt vaikeuksia sopivan tasapainon löytämisessä yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille, joten sääntelyn lieventäminen korostaisi entisestään harkinnan käytössä vaadittavan osaamisen ja rohkeuden kehittämisen merkitystä.

Ulkoapäin vaikuttavien tekijöiden ohella ratkaisutoimintaan vaikuttavat myös erilaiset oikeudenmukaisuuskäsitykset, etuuskäsittelijän koulutustausta ja arvomaailma sekä tuen hakijan oma myötävaikutus asian ratkaisemiseen. Etuuskäsittelijän henkilöllisten ominaisuuksien vaikutusta nimenomaan perustoimeentulotukiratkaisuihin olisi mielenkiintoista tutkia vielä tarkemmin. Tällä hetkellä vaikuttaa selvältä, että käsittelijöiden koulutustausta vaikuttaa osaamiseen ja uskallukseen käyttää harkintavaltaa päätöksenteossa. Yksilöllisen harkinnan lisääminen perustoimeentulotukipäätöksissä edellyttää siis koulutuksen ja ohjauksen monipuolistumista, jotta jokainen etuuskäsittelijä saa tarvittavan rohkeuden ja osaamisen sen käyttämiseen sekä tunnistaa yksilöllistä harkintaa vaativat tilanteet. Yhtenäisellä ohjeistuksella voidaan myös lieventää käsittelijöiden arvoissa ja käsityksissä olevia eroja sekä yhdenmukaistaa ratkaisukäytäntöä, jotta kyseiset epäasialliset perusteet eivät vaikuttaisi



punnintaratkaisuihin. Näitä punnintaongelmia ei ainakaan helpota se, että lainsäädäntö on asettanut ratkaisuaikatavoitteita ja Kela painostaa etuuskäsittelijöitä ratkaisumäärätavoitteilla. Tällöin etuuskäsittelijät turvautuvat helpommin yksinkertaisimpaan tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoon perehtymättä tarkemmin asiakkaan kokonaistilanteeseen yksilöllisen päätöksen tekemiseksi.

Yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisten punnintaratkaisujen mahdollisen epäoikeudenmukaisuuden välttämiseksi ratkaisutoiminnassa huolehditaan tuen hakijan oikeusturvasta ennakolta kiinnittämällä huomiota harkintavallan väärinkäyttöön sekä hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen. Mikäli näiden vaatimusten noudattamisessa epäonnistutaan, asiakkaalla on käytettävissä myös jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Niiden ongelmana on, että ainoastaan Kelan itseoikaisumahdollisuus tarjoaa nopean puuttumiskeinon virheelliseen ratkaisuun, sillä tuomioistuinten muutoksenhakuprosessi on erittäin hidas.

Ylimmät laillisuusvalvojat ja Kelan sisäinen valvonta tarkkailevat punnintaratkaisujen oikeellisuutta, mutta ne eivät pysty kumoamaan annettuja päätöksiä. Ratkaisujen virheettömyyttä valvotaan ensisijaisesti pelkästään Kelan sisäisesti, joten täysin läpinäkyvä ja riippumaton valvontaelin siis puuttuu. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan (AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020) ehdottanut, että perustoimeentulotukipäätösten laadun arviointia varten perustettaisiin vahvemmin Kelan ulkopuolinen ja riippumaton toimija, koska ylimmät laillisuusvalvojat hoitavat valvontatehtävää vain toissijaisesti.<sup>555</sup> Nykyinen järjestely ei vaikuta ulkoapäin tarkasteltuna puolueettomalta ja objektiiviselta. Tällaista järjestelyä ei ole kuitenkaan pidetty ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisena, koska ihmisoikeussopimusten vaatimukseen riittää yksi riippumaton ja puolueeton tuomioistuinstaste.<sup>556</sup> Puolueettoman valvonnan tehostamisella voitaisiin parantaa Kelan tietoisuutta sen ratkaisutoiminnan puutteista, jotta niihin pystyttäisiin reagoimaan mahdollisimman tehokkaasti. Etenkin perustoimeentulotuessa voisi olla järkevää perustaa muukin Kelan toimintaa valvova elin, koska tuen hakijoilla on usein rajalliset taloudelliset ja sosiaaliset voimavarat huolehtia itse oikeuksiensa toteutumisesta.

Punnintaratkaisujen ongelmallisuus pystyttäisiin poistamaan todennäköisesti täysin, mikäli viimesijaisen toimeentuloturvan sijasta säädettäisiin perustulosta. Perustulo voitaisiin toteuttaa maksamalla kaikille työkäisille suoraan ilman ehtoja tietty määrä rahaa, joka korvaisi kokonaan viimesijaisen toimeentulotuen ja osan muista taloudellista toimeentuloa tukevista etuuksista. Perustulo voidaan toteuttaa myös verojärjestelmän kautta negatiivisella tuloverolla, joka tarkoittaa, että tietyn tulotason

<sup>555</sup> Ks. AOK 15.1.2021, dnro OKV/26/70/2020, s. 27.

<sup>556</sup> Ks. Pietiläinen 2002, s. 57.

alle jääville ihmisille annetaan tuloista riippuva tulonsiirto.<sup>557</sup> Näillä keinoilla päästäisiin todennäköisesti kokonaan eroon sopivan rajanvedon löytämisestä yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välille. Toki kyseisissä malleissa on omat ongelmansa,<sup>558</sup> mutta ainakin ne poistaisivat perustoimeentulotukeen liittyvän harkinnan käyttämisen haasteet. Ainakin sosiaaliturvakomitea näkee kannattavana selvittää yhden perusturvaetuuden muodostamista seuraavana sosiaaliturvauudistuksena.<sup>559</sup> Näiden vaihtoehtojen tutkimiseksi kannattaisi ehdottomasti tehdä jatkotutkimuksia, koska perustoimeentulotukipäätöksissä yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen harkinnan välisten punnintaratkaisujen tekemisessä on edelleen ongelmia, vaikka niiden olemassaolo on tiedostettu jo vuosia sitten.

---

<sup>557</sup> Ks. Airio ym. 2017, s. 15.

<sup>558</sup> Ks. tarkemmin sosiaaliturvauudistuksen eri mallien ongelmista esim. STM 10.1.2023.

<sup>559</sup> Ks. tarkemmin ehdotuksista sosiaaliturvauudistuksen seuraaviksi vaiheiksi STM 31.1.2023.