

Välttämättömän toimeentulon turva Suomessa suhteessa kansain- välisiin ihmisoikeussopimukseen

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Hyvinvointioikeus

Hanna Jaatinen

Syksy 2024

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Välttämättömän toimeentulon turva Suomessa suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin

Tekijä: Hanna Jaatinen

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, hyvinvointioikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XVII + 51

Vuosi: 2024

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten Suomi tulkitsee ja toteuttaa välttämättömän toimeentulon turvaa koskevia ihmisoikeusnormeja. Etsin vastausta kysymyksiin, miten välttämättömän toimeentulon suojan käsite ymmärretään Suomea sitovissa sosiaaliturvan kannalta keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa ja mitä käsiteellä tarkoitetaan Suomessa, millaisilla arviointikriteereillä turvan vähimmäistasoa voidaan määrittää ja toteutuuko oikeus hyväksyttävän tasoisena Suomessa.

Tutkimus on lainopillinen. Lainopillisen metodin avulla pyrin erittelemään ja selkeyttämään välttämättömän toimeentulon kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn sisältöä ja havainnoimaan niiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Ihmisoikeuden merkityssisältöä selvitän ihmisoikeussopimuksista, niiden valvontaelimien tulkintakannanotoista ja Suomelle annetuista suosituksista. Perusoikeutta tutkin pääasiassa perustuslaista ja toimeentulotukea koskevasta lainsäädännöstä ja niiden esitöistä sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoista.

Johtopäätökseni ovat, että välttämättömän toimeentulon suojan käsite ymmärretään samalla tavalla ja koostetaan melko samankaltaisista elementeistä, mutta turvan hyväksyttävä vähimmäistaso nähdään eri tasoisena. Välttämättömyydestä on löydettävissä useita eri tulkinnan mahdollistavia tasoeroja kohtuullisesta ja yhteiskuntaan osallistavasta vähimmäistasosta biologiseen eksistenssiminiin. Suomi tulkitsee välttämättömyyttä ihmisoikeuselimiä suppeammin. Tämän takia turvan tosiasiallinen toteutuminenkin nähdään eri tavoin. Suomi perustelee myönteistä kantaansa alhaisia etuuksia täydentävällä muulla järjestelmällä. Samaan aikaan kansallisessakin järjestelmässä tunnistetaan toimeentulotuen muita etuuksia täydentävä rooli

ja järjestelmän painopistettä pyritään uudistuksilla siirtämään enemmän kohti ensisijaisia etuuksia.

Avainsanat: välttämätön toimeentulo, ihmisarvoinen elämä, ihmisoikeudet, perusoikeudet, toimeentulotuki

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

Sisällys

Lähteet.....	vi
Lyhenteet	xvii
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimusaihe ja tutkimuskysymykset.....	1
1.2 Aineisto	4
1.3 Analyysimenetelmät.....	5
1.4 Rakenne	8
2 Vaivaisen hoidosta hyvinvointiyhteiskuntaan	9
2.1 Hyvinvointivaltiokehitys ja viimesijainen toimeentulotuki	9
2.2 Yksilön roolin muutos	12
2.3 Sosiaaliturvajärjestelmän ryhmittely ja sosiaalioikeuden oikeuslähteistä	13
2.3.1 <i>Ansio-, perus- ja vähimmäisturva ja rahoitusperusteisuus</i>	<i>13</i>
2.3.2 <i>PL 19 §:n 1 ja 2 momenttien mukaisten oikeuksien eroista</i>	<i>14</i>
2.3.3 <i>Yleistä sosiaalioikeuden oikeuslähteistä</i>	<i>16</i>
3 Välttämättömän toimeentulon tuen käsite.....	16
3.1 Keskeiset kansainväliset sopimukset ja niiden viimesijaisen toimeentulotuen järjestelmät	16
3.1.1 <i>Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta sopimuksena</i>	<i>16</i>
3.1.2 <i>Toimeentulon turva Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa</i>	<i>17</i>
3.1.3 <i>YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus</i>	<i>20</i>
3.1.4 <i>Oikeus sosiaaliturvaan TSS-sopimuksessa</i>	<i>21</i>
3.1.5 <i>Euroopan unionin perusoikeuskirja</i>	<i>22</i>
3.2 Välttämättömän toimeentulon käsite kansallisessa oikeusjärjestyksessä.....	24
3.2.1 <i>Perustuslain 19.1 §.....</i>	<i>24</i>
3.2.2 <i>Laki toimeentulotuesta</i>	<i>25</i>
3.2.3 <i>Välttämätön toimeentulo poikkeusoloissa</i>	<i>27</i>
3.3 Toimeentulokäsitykset eri lähteissä.....	28
4 Välttämättömän toimeentulon taso	31
4.1 Kansainväliset sopimukset	31
4.1.1 <i>Euroopan sosiaalinen peruskirja</i>	<i>31</i>
4.1.2 <i>TSS-sopimus</i>	<i>33</i>
4.1.3 <i>Unionin suositus vähimmäistoimeentulosta.....</i>	<i>34</i>
4.2 Suomi.....	35
4.2.1 <i>Toimeentulotuki ihmisarvoisen elämän turvana.....</i>	<i>35</i>
4.2.2 <i>Perusosan alentaminen</i>	<i>38</i>

4.3 Tasokriteerit eri lähteissä	39
5 Välttämättömän toimeentulon toteutuminen Suomessa	41
5.1 Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamat suositukset Suomelle.....	41
<i>5.1.1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea</i>	<i>41</i>
<i>5.1.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea</i>	<i>43</i>
5.2 Toimeentulo-oikeuden toteutuminen kansallisesta näkökulmasta	44
5.3 Erot kansainvälisissä ja kansallisessa tulkinnassa.....	47
6 Johtopäätökset.....	49

Lähteet

Kirjallisuus

- Andersen, Torben M.*; Pohjoismainen malli – tulevaisuuden näkymä ja haasteet. Yhteiskuntapolitiikka 73 (2008):4.
- Arajärvi, Pentti*; Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Kansaneläkelaitos, Helsinki 2002.
- Arajärvi, Pentti*; Hyvinvointiyhteiskuntakulttuuri. Oikeus 2004 (33); 3: 298–313.
- Arajärvi, Pentti*; Johdatus sosiaalioikeuteen. Alma Talent 2011.
- Council of Europe; Safeguarding human rights in times of economic crisis. Issue Paper, published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Strasbourg 2013.
- Heinonen, Tuuli*; Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Toim. Tuuli Heinonen ja Juha Lavapuro. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 23. Vantaa 2012.
- Hiilamo, Heikki – Kivipelto, Minna – Moisio, Pasi – Mukkila, Susanna – Nykänen, Eeva – Ollonqvist, Joonas – Peltoniemi, Johanna – Saikku, Peppi – Tervola, Jussi – Tuovinen, Anna-Kaisa – Virrankari, Lotta*; Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027. Työpaperi 45/2023, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2023.
- Hirvonen, Ari*; Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hyttinen, Sanna*; Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – Otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 2012 (41); 4: 496–515.
- Hyttinen, Sanna*; Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon. Teoksessa Muuttuva sosiaalioikeus, Suomalainen lakimiesyhdistys 2013.
- Iivonen, Saija – Tervola, Jussi – Ollonqvist, Joonas*; Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista. Työpaperi 41/2022, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2022.

Ilmakunnas, Ilari – Moisio, Pasi; Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna. Työpaperi 16/2019, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2019.

Kalliomaa-Puha, Laura; Homo sosiojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? Teoksessa *Muuttuva sosiaalioikeus*, Suomalainen lakimiesyhdistys 2013.

Kalliomaa-Puha, Laura – Tuovinen, Anna-Kaisa; Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Kela, Helsinki 2017.

Korpela, Tuija – Heinonen, Hanna-Mari – Laatu, Markku – Raittila, Simo – Ylikännö, Minna; Ojista allikkoon? Toimeentulouudistuksen ensi metrit. Kela, Helsinki 2020.

Korpela, Tuija – Raittila, Simo; Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisen etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella. Teoksessa *Ojista allikkoon? Toimeentulouudistuksen ensi metrit*. Toim. Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila ja Minna Ylikännö. Kela, Helsinki 2020.

Koskelo, Pauliine; Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta. Teoksessa *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Toim. Tuuli Heinonen ja Juha Lavapuro. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 23. Vantaa 2012.

Koskinen, Seppo; Toimeentuloturva. Edilex 2008/10.

Kotkas, Toomas – Tuovinen, Anna-Kaisa – Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura; Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12.

Mattila, Yrjö; Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean antamat huomautukset Suomelle. Teoksessa *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta*. Toim. Laura Kalliomaa-Puha ja Anna-Kaisa Tuovinen. Kela, Helsinki 2017.

Mikkola, Matti; Sosiaaliturva ihmis- ja perusoikeutena Euroopassa. Edilex 2006.

Mikkola, Matti; Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa *Sosiaaliset oikeudet – Näkökulmia perustaan ja toteutumiseen*. Toim. Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha ja Yrjö Mattila. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2017.

Mikkola, Matti; Euroopan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Edita 2023.

Niemelä, Heikki – Salminen, Kari; Suomalainen sosiaaliturva. Vammala 2006.

Niemi, Hanna-Maria; Ihmisarvo perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. *Lakimies* 3–4/2019, s. 337–362.

Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Saikkonen, Paula; Toimeentulotuen siirto Kelaan – kohti muodollista yhdenvertaisuutta? *Oikeus* 2020 (49); 3: 262–284.

Ojanen, Tuomas; Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa. Teoksessa *Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja*. Helsinki 2002.

Ojanen, Tuomas; EU-oikeuden perusteita. Edita 2016.

Pajukoski, Marja; Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Edita Publishing 2006.

Pirjatanniemi, Elina; Muukalaisia ja muita ihmisiä. *Lakimies* 7–8/2014 s. 953–971.

Rahkonen, Susanna; Välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Miten perustuslaki ja kansainväliset sopimukset velvoittavat lainsäätäjää? *Lisensiaattityö*, Helsingin yliopisto 2023.

Rautiainen, Pauli; Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 2013 (42); 3: 261–283.

Rautiainen, Pauli; Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. *Oikeus* 2015 (44); 4: 466–474.

Saari, Juho; Hyvinvointivaltio 2010-luvulle. Julkaisussa: *Saari, Juho*, toim. Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.

Scheinin, Martin; Keskeiset ihmisoikeusasiakirjat. Teoksessa *Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja*. Helsinki 2002.

Siltala, Raimo; Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234. Helsinki 2003.

Suokko, Elisa; Euron venyttäjät – vertaileva tutkimus toimeentuloturvasta suomalaisena oikeutena ja eurooppalaisena ihmisoikeutena Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan. *Helsinki Law Review* 1/2016 s. 50–78, opiskelijakirjoitus.

Tervola, Jussi – Ilmakunnas, Ilari – Moisio, Pasi; Why is the adequacy of Finnish basic social security under special scrutiny by the Council of Europe? A critical review. *Research on Finnish Society*, Vol. 12 (2019), pp. 67–70.

Tervola, Jussi – Nykänen, Eeva; Sosiaaliturvan riittävyyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti. Yhteiskuntapolitiikka 87 (2022):2.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas; Sosiaalioikeus. Alma Talent Helsinki 2023.

Tuovinen, Anna-Kaisa; Kansainvälisen sosiaaliturvan perusteita. Teoksessa Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Toim. Laura Kallioma-Puha ja Anna-Kaisa Tuovinen. Kela, Helsinki 2017.

Viljanen, Veli-Pekka; Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka – Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin – Ojanen, Tuomas – Karapuu, Heikki – Hallberg, Pekka; Perusoikeudet. Sanoma Pro 2005-, päivittyvä verkkoaineisto.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

HE 229/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

HE 74/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 63/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

PeVL 16/1996 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys 72/1996 vp.

PeVL 34/1996 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys 88/1996 vp.

PeVL 31/1997 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 217/1997 vp) laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 20/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 66/1998 vp) laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaan otosta.

PeVL 18/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 25/2001 vp) maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 4/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 229/2001 vp) uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

PeVL 33/2004 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (50/2004 vp) sairausvakuutuslaiksi, Hallituksen esitys (164/2004 vp) sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.

PeVL 42/2004 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 223/2004 vp) työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 8/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 280/2004 vp) laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 13/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 3/2005 vp) laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista.

PeVL 48/2006 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 90/2006 vp) kansaneläkeläiksi, laiksi vammaisuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2009 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 3/2008 vp) valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2009 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 20/2009 vp) laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

PeVL 26/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 25/2010 vp) laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta.

PeVL 59/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 266/2010 vp) laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 25/2013 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 90/2013 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 34/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston kirjelmä (U 31/2016 vp) eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä).

PeVL 47/2017 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 51/2017 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 161/2017 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 40/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PeVL 29/2022 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 63/2022 vp) eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 58/2023 vp) eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

PeVL 14/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 74/2023 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 15/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 75/2023 vp) eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuk-sien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 16/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 73/2023 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 25/2024 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 28/2024 vp) eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustus-lakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

StVL 5/1994 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijalausunnat

Arajärvi, Pentti, lausunto 19.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden sää-nösten kumoamisesta.

Hidén, Mikael, lausunto 20.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden sää-nösten kumoamisesta.

Huhtanen, Raija, lausunto 19.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden sää-nösten kumoamisesta.

Jyränki, Antero, lausunto 20.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden sää-nösten kumoamisesta.

Karapuu, Heikki, lausunto 21.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden sää-nösten kumoamisesta.

Nieminen, Liisa, lausunto 19.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Sakslin, Maija, lausunto 18.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Tuori, Kaarlo, lausunto 19.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Viljanen, Veli-Pekka, lausunto 19.11.1997 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Komitea- ja työryhmämietinnöt

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22. Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä. Työryhmän loppumietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021.

Stakes, Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki 2006.

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvosto Helsinki 2023.

Raportit ja suunnitelmat

Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023, raportti 3/2023. Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

State of democracy, human rights and the rule of law. Populism – How strong are Europe's checks and balances? Report by the Secretary General of the Council of Europe. Council of Europe 2017.

Toimintasuunnitelma köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2022:15. Sosiaali- ja terveysministeriö 2022.

Oikeustapakukset, suositukset ja johtopäätökset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1319/3/00, antopäivä 4.6.2001, taltio 1344.

KHO 2001:35, antopäivä 20.6.2001, taltio 1472.

KHO 2016:65, antopäivä 11.5.2016, taltio 1998.

KHO 2019:62, antopäivä 9.5.2019, taltio 2017.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

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

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ECSR)

ECSR, Conclusions 2006 (Finland)

ECSR, Conclusions 2009 (Finland)

ECSR, Conclusions 2013 (Finland)

ECSR, Conclusions 2017 (Finland)

ESCR, Conference of European Churches v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013.

ESCR, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe 2022.

ESCR, Follow-up to decisions on the merits of collective complaints. Findings 2023, adopted in January 2024.

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

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

ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, decision on the merits 14.9.2022.

ECSR, International Federation of Human Rights Leagues v. France, Complaint No. 14/2003.

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (CESCR)

CESCR, Concluding observations on the 6th periodic report of Finland 12/2014 (6th periodic report of Finland 7/2011)

CESCR, Concluding observations on the 7th periodic report of Finland 3/2021 (7th periodic report of Finland 3/2020)

CESCR, General Comment No. 3, The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant), 14.12.1990

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

Euroopan unionin neuvosto

Council Conclusions on Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the COVID-19 Pandemic and Beyond, 11721/20 (9.9.2020).

Neuvoston suositus riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi 15540/22, 19.12.2022.

Internet-lähteet

Euroopan komissio, Minimum income. [Minimum income - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#). (28.10.2024)

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari. [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta - Työllisyys, sosiaaliasiat ja osallisuus - Euroopan komissio \(europa.eu\)](#). (20.10.2024)

Kela tietotarjotin, [Kela-siirto madalsi kynnystä hakea perustoimeentulotukea | Kelan tietotarjotin](#). (13.11.2024)

Kela tietotarjotin, [Tietopaketti: toimeentulotuki | Kelan tietotarjotin](#). (13.11.2024)

Rautiainen, Pauli: [Kovaa kamppailua sosiaalisten perusoikeuksien tulkinnoista – eli mitä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisista lausunnoista pitäisi ajatella? – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#). Perustuslakiblogi 13.11.2023. (9.11.2024)

Rautiainen, Pauli: [Voidaanko perusturvaa uudistaa uudistamatta sen taustalla olevaa perusoi-
keussääntelyä? – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#). Perustuslakiblogi 30.10.2019.

(9.11.2024)

Sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaaliturvauudistus. [Sosiaaliturvauudistus - Sosiaali- ja ter-
veysministeriö \(stm.fi\)](#). (17.10.2024)

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan unioni
KP-oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
PL	Perustuslaki
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TotuL	Laki toimeentulotuesta
TSS- oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
ValmL	Valmiuslaki
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaihe ja tutkimuskysymykset

Perustuslain (731/1999) säännökset sosiaalisista oikeuksista on koottu sen 19 §:ään, jonka ensimmäisen momentin mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Toimeentulo ymmärretään vakiintuneesti rahalliseksi tai muiksi ihmisen henkilökohtaista taloutta tukeviksi etuuksiksi ja huolenpito taas koostuu hyvinvointia ja terveyttä edistävästä tai ylläpitävistä palveluista. Tässä tutkielmassa tarkastelen perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa. Käyttäessäni termiä välttämätön toimeentulo tarkoitan sellaista viimesijaista taloudellista turvaa, johon kyseisessä lainkohdassa ja sen taustalla vaikuttavissa ihmisoikeussopimuksissa viitataan. Momentin tarkoittaman välttämättömän huolenpidon olen rajannut tutkimuksen ulkopuolelle, sillä tarkoitukseni on havainnoida juuri välttämättömiä rahaetuuksia, vaikkakin huolenpito osaltaan täydentää myös välttämätöntä toimeentuloa ja mahdollistaa ennen kaikkea ihmisarvoisen elämän.

Aiheena sosiaaliturva tuntuisi olevan aina ajankohtainen. Se hallitsee jatkuvasti yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua, jonka sävy sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta on jo useamman vuosikymmenen ajan ollut huolen ja murheen sävyttämä. Maaliskuussa 2024 julkaistu kuva valtionvarainministeri Riikka Purrasta pitelemässä saksia julkiseen talouteen kohdistettujen massiivisten leikkausten yhteydessä tiivistää pidemmän ajan julkisen hyvinvointikehikon trendin eikä sen tahti näyttäisi olevan nykyhetkessä ainakaan hidastumassa. 1990-luvun lamavuosista lähtien sosiaalietuuksissa on korostunut tuen vastikkeellisuuden painotus, etuudensaajan aktivointi ja tietynasteisen oma-aloitteisuuden edellyttäminen etuuden saamisen edellytyksenä. Samanaikaisesti etuuksien tasoa on heikennetty. Julkisessa keskustelussa nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on koettu monimutkaisena ja kankeana, mahdollisesti aikaansa sopimattomana ja vanhentuneena. Parhaillaan valtioneuvostossa valmistellaankin sosiaaliturvauudistusta, joka tähtää yleisen asumistuen ja toimeentulotuen uudistamiseen sekä uuden yleistuen valmisteluun.¹ Vähimmäistoimeentulon ympärillä siis tapahtuu tälläkin hetkellä, mikä lisää osaltaan tutkimusaiheeni ajankohtaisuutta.

¹ [Sosiaaliturvauudistus - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](https://stm.fi).

Kaikkien perustuslakiin nostettujen sosiaalisten oikeuksien voidaan ajatella turvaavan jonkinlaista välttämättömyyttä. Sosiaaliset oikeudet myös tukevat toisiaan eikä niiden erottelu toisistaan ole aivan yksinkertaista. Olen pitäytynyt perustuslain jaottelussa sellaisena, kuin se on kirjattu 19 §:ään. Perustuslaki erottaa toisistaan ihmisarvoista elämää turvaavan *välttämättömän* toimeentulon (19.1 §) ja ns. perustoimeentulon turvan (19.2 §), jolla turvataan toimeentuloa tietyn syyn, kuten työttömyyden tai sairauden, perusteella. 2 momentin mukaiset etuudet ovat 1 momenttiin nähden ensisijaisia ja viimesijaisen turvan tarkoitus on toimia varmistavana turvaverkkona näille ensisijaisille etuuksille, jottei kukaan joutuisi elämään ihmisarvoisen tason alittavaa elämää. Käsittelen 1 ja 2 momentin oikeuksien välisiä eroja lisää luvussa 2 ja näiden lainkohtien välisiä yhteyksiä pitkin tutkielmaani. PL 19.1 §:n sisällöstä ei juurikaan löydy oikeustieteellistä tutkimusta, joskin tuoreena esimerkkinä voidaan mainita Susanna Rahkosen lisensiaatintutkimus vuodelta 2023.² Yhdeksi syyksi tutkimuksen vähäiselle määrälle Rahkonen arvioi sen, ettei säännöstä voi tarkastella yksinään muusta järjestelmästä sen erillisenä osana. Tämän takia peilaan myös omassa tutkielmassani 1 momentin oikeutta osana muuta sosiaaliturvajärjestelmää ja erityisesti suhteessa 2 momentin mukaiseen perusturvaan. Näiden oikeuksien tarkastelu omissa tyhjiöissään on mahdotonta eikä tarkoituksenmukaistakaan. Tutkimusaiheeni kuitenkin keskittyy PL 19.1 §:n oikeuden ympärille.

Myös turvattu asuminen on tärkeä osa ihmisarvoista elämää ja välttämättömien tarpeiden toteutumista. Oikeudesta asuntoon säädetään perustuslain 19 §:n 4 momentissa. Lainsäätäjä on kuitenkin erottanut oikeuden pykälässä omaksi momentikseen ja päättänyt näin systematisoida asumisen 1 momentin ulkopuolelle. Näin ollen asumisen turva rajautuu pois tutkimusaiheestani.

Perustuslain 19.1 § säännös on väljä eikä ota kantaa toimeentulon tasoon tai siihen, miten tukea tulisi arvioida. Lainkohdalla on suora yhteys kansainväliseen ihmisoikeussääntelyyn ja lain esitöissä viitataan suoraan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.³ Sosiaaliturvan taso rakentuu paljolti poliittisista valinnoista, mutta sen kivijalkana ja myös perälautana toimii oikeudellinen velvoittavuus sisällytettynä perustuslakiin ja kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin. TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat tiiviisti sidoksissa käytettävissä oleviin resursseihin ja niitä koskeva sääntely on kirjoitettu tätä seikkaa silmällä pitäen. Oikeuksien ytimen tulisi kuitenkin olla suojattu julkisen talouden tilanteesta ja

² Rahkonen tarkastelee tutkimuksessaan PL 19.1 §:n lainsäätäjään kohdistamaa turvaamis- ja toimeksiantovaikutusta tarkoituksenaan selvittää lain tarkoitus kyseisen perusoikeuden säätämishetkellä sekä lain ratio nykypäivänä. Rahkonen 2023.

³ HE 309/1993 vp, s. 69.

poliittisesta tahtotilasta huolimatta, eritoten viimesijainen turva kaikkein heikoimmille. Ihmisoikeussopimukset ja Suomen perustuslaki säättävät välttämättömien tarpeiden turvaamisesta jokaiselle, mutta terminä ”välttämättömyys” on kuitenkin veteen piirretty viiva. Mitä tarkoitetaan välttämättömyydellä? Pintapuolisesti perustuslaki noudattaa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten linjaa, mutta ymmärretäänkö normin sisältö samoin kansainvälisissä ja kansallisissa tulkinnoissa?

Suomi on saanut jatkuvia moitteita ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä sen tulkinnasta välttämättömyydestä, toisin sanoen järjestelmän tarjoaman turvan tason riittämättömyydestä. Kritiikki on kohdistunut viimesijaisen turvan lisäksi myös PL 19.2 §:ssä tarkoitettuihin etuuksiin. Suomi on puolustautunut vetoamalla kansallisen sosiaaliturvajärjestelmämme rakentamiseen ja siihen, etteivät valvontajärjestelmät huomioi järjestelmän koko toimintaa ja täten turvan tosiasiallista tasoa oikein. Kansallisessakaan kontekstissa järjestelmä ei kuitenkaan toimi tarkoitettulla tavalla, sillä jo toimeentulotukilakia säädettäessä vuonna 1997 ongelmaksi koettiin riittämättömästä ensisijaisten etuuksien tasosta johtuva toimeentulotuen saajien suuri määrä ja väliaikaiseksi tarkoitetun tuen keston pidentyminen.⁴ Vielä tälläkin vuosikymmenellä perustuslakivaliokunta on toistuvasti vähimmäistoimeentuloa koskevissa lausunnoissaan esittänyt huolensa riittämättömien perusturvaetuuksien vaikutuksesta toimeentulotuen saajamääriin.

Tutkimuksessani tarkastelen suomalaista välttämätöntä toimeentuloa suhteessa Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin. Ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltioita ja ovat tärkeä osa sosiaalisten oikeuksien kirjaamista perustuslakiin, mutta mikä on niiden välttämätöntä toimeentuloa koskevan sääntelyn sisältö ja miten Suomi tulkitsee ja toteuttaa näitä normeja? Oikeusnormihierarkkisesti kansainväliset sopimukset sijoittuvat asteikon korkeimmalle tasolle ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös kansallisille laille tulisi antaa ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Tarkoituksenani on selvittää välttämättömän toimeentulon turvan sisältö Suomea sitovissa keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa ja verrata näitä elementtejä Suomen tulkintaan ja toteutukseen kyseisestä turvasta.

Aluksi taustoitan välttämättömän toimeentulon turvan historiaa Suomessa, jonka jälkeen siirryn tarkastelemaan välttämättömän toimeentulon käsitettä sekä kansainvälisestä että kansallisesta näkökulmasta; mitä tarkoitetaan nykynormiston mukaan välttämättömän toimeentulon turvalla. Käsittelen myös oikeuden sisältämää turvan tasoa ja lopulta tämän oikeuden

⁴ HE 217/1997 vp, s. 10.

toteutumista Suomessa niin kansainvälisten sopimusvalvontaelinten kuin kotimaistenkin mitareiden ja arviointien mukaan. Myös kansainvälisiä sopimuksien osalta keskityn rahalliseen toimeentulon tukeen (*benefits in cash*), vaikka sopimukset mahdollistavat myös tuen antamisen luontoisetuksien muodossa (*benefits in kind*).

Tutkimuksessani pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä tarkoitetaan välttämättömällä toimeentulolla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten mukaan ja miten välttämätön toimeentulo määritellään kansallisessa oikeusjärjestyksessä?
2. Millaisilla arviointikriteereillä välttämättömän toimeentulon tasoa voidaan määrittää ja voidaanko hyväksyttävän tason katsoa täyttyvän Suomessa?

1.2 Aineisto

Tutkimukseni aineistona käytän sosiaalisten oikeuksien ja välttämättömän toimeentulon kannalta keskeisiä ja tärkeimpiä kansainvälisiä sopimuksia, joita ovat Euroopan sosiaalinen peruskirja ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus. EU-oikeudellisesta näkökulmasta merkityksellinen asiakirja on unionin perusoikeuskirja. Myös muilla ihmisoikeussopimuksilla, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksella, voidaan katsoa olevan välillistä merkitystä sosiaaliturvaoikeuksien kannalta mm. oikeuden elämään asettavien normien kautta. En kuitenkaan tarkastele näitä sopimuksia tutkimuksessani tarkemmin, sillä ne eivät sisällä varsinaista sääntelyä sellaisista sosiaaliturvaoikeuksista, joihin huomioni nyt kohdistuu. Tarkentavan tulkinnan ja sopimussitoumusten toteutumisen seurannan kannalta tärkeitä ovat kansainvälisten sopimusten valvontaelinten, erityisesti Suomea koskevat, suositukset ja päätelmät.

Toisena tarkastelun erityisenä kohteena on perustuslain 19.1 §, joka on kansallinen vastine vastaavalle ihmisoikeussääntelylle ja jonka ympärille suomalainen välttämättömän toimeentulon sääntely rakentuu. Säännöksen syvempi sisältö hahmottuu sen esitöistä ja valmisteluasiakirjoista. Koska säännöksen käytännön toteuttaminen ja tarkempi sääntely toteutuu perustuslakia alemmanasteisen lainsäädännön avulla, on kokonaiskuvan kannalta välttämätöntä tarkastella myös lakia toimeentulotuesta, joka käytännössä pääasiallisesti toteuttaa kyseistä oikeutta. Käyn myös lyhyesti läpi valmiuslain sääntelyä välttämättömän toimeentulon osalta. Välttämättömän toimeentulo-oikeuden toteutumisen tutkimusaineistona olen käyttänyt

ihmisoikeuselinten johtopäätösten lisäksi kansallisia mittauksia ja selvityksiä sekä oikeusopineiden kannanottoja.

Perustuslakivaliokunta tulkitsee perusoikeuksien sisältöä sekä valvoo sääntelyn perustuslain mukaisuutta ja on säännöllisesti ottanut kantaa sosiaalisten oikeuksien toteuttamista koskevaan sääntelyyn. Valiokunta on käsitellyt eritoten viimesijaisen toimeentulon ja perusturvan välistä suhdetta ja PL 19.1 §:n oikeuden toteutumista unionin ulkopuolisten maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden osalta. Olen sisällyttänyt aineistoon lainkohdan sisältöön kantaa ottavat lausunnot, joissa käsitellään puhtaasti toimeentulon turvaamista, ja rajannut huolenpitoa koskevat lausunnot käsittelyn ulkopuolelle. Ajallisesti perustuslakivaliokunta-aineisto on kerätty vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta tähän päivään.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vuoksi kysymysten tarkastelussa on huomioitava paitsi nyt tutkimuksen kohteena olevan oikeuden sisältö, myös muut perusoikeudet. Tulkinnassa painoarvoa on annettava myös erilaisille perusoikeuksiin liitetyille tulkintaperiaatteille. TSS-oikeuksien harvinaisuutena PL 19.1 §:n on tulkittu sisältävän oikeuden luovan vaikutuksen eli kyse on subjektiivisesta oikeudesta, johon yksilö voisi tarpeen tullen vedota suoraan oikeuksiansa toteutumiseksi. Valtaosa muista sosiaalisista oikeuksista sisältää vain julkiseen valtaan kohdistuvan toimintavelvoitteen eli toimeksiantovaikutuksen. Perustuslain 106 § ja 107 § johdetut tulkintavaikutus ja syrjäyttävä vaikutus velvoittavat tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia valitsemaan sovellettavanaan olevan säännöksen tulkintavaihtoehdoista perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista parhaiten edistävän vaihtoehdon. Toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoli heikennyskielto kieltää heikennykset, jotka alentavat oikeuksien tasoa olemassa olevan järjestelmän tason alapuolelle.⁵

1.3 Analyysimenetelmät

Tutkimukseni on lainopillinen eli tutkin voimassa olevan oikeusjärjestyksen sisältöä. Tarkoituksenani on selvittää valikoitujen oikeussääntöjen sisältö ja merkitys eri normistoissa ja verrata näitä tulkintoja toisiinsa havainnoiden niiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä sekä sitä, millaisen muodon tarkastelun kohteena oleva ihmisoikeusnormi saa suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Lainopin keskeinen tehtävä on oikeussääntöjen tulkinta ja systematisointi ja se pyrkii selvittämään mitä oikeussäännöt tarkoittavat ja miten niitä tulisi soveltaa. Myös oikeusperiaatteiden punninta ja yhteensovittaminen ovat osa lainopin tehtävää. Lainopissa siis

⁵ Stakes 2006, s. 18–20.

tutkitaan, miten eri oikeusnormit ja -periaatteet soveltuvat yhteen ja miten niitä tulee tulkita käytännössä.⁶

Tiiviisti lainoppiin kytköksissä on oikeuslähdeoppi, joka asettaa puitteet, joiden sisällä lainoppi toimii. Oikeuslähdeoppi määrittää mitä lähteitä voidaan käyttää oikeudellisen tiedon tuottamisessa ja millainen painoarvo kullakin lähteellä on. Se voidaan jakaa kahteen pääsuuntaukseen: staattiseen ja dynaamiseen oikeuslähdeoppiin.⁷ Staattinen oikeuslähdeoppi perustuu ajatukseen oikeuslähteiden ennakkollisesti määritellystä velvoittavuusasteesta ja järjestelmällisestä vakiintuneisuudesta. Tätä lähestymistapaa noudattaa esimerkiksi Aulis Aarnion oikeuslähdeopin malli, jossa oikeuslähteet jaetaan niiden velvoittavuusasteen mukaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Oikeuslähteiden etusijajärjestys noudattaa siis staattista mallia, jossa lainsäädäntö saa etusijan suhteessa muihin oikeuslähteisiin ja lainvalmisteluaineisto ja oikeuskäytäntö suhteessa sallittuihin oikeuslähteisiin. Dynaaminen oikeuslähdeoppi puolestaan korostaa oikeuslähteiden ja oikeudellisten ratkaisupereusteiden tilannesidonnaisuutta. Sen mukaan ei ole mahdollista esittää mitään yleistä, ennakkollisesti velvoittavaa oikeuslähteiden hierarkiaa, vaan oikeuslähteiden painoarvo määräytyy tapaus- ja tilannekohtaisesti. Vaikka Suomen ja Euroopan unionin lainsäädäntö rakentuvat staattiselle oikeuslähdekäsitykselle, ovat esimerkiksi unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista ilmenevät oikeusohjeet tuoneet oikeuslähdeopilliseen tarkasteluun dynaamisia piirteitä.

Aarnion oikeuslähdeoppia onkin kritisoitu sen staattisesta luonteesta ja kyvyttömyydestä sopeutua 2000-luvun muutoksiin. Oikeuslähdeoppi perustuu Aarnion 1980-luvulla kehittämään malliin, jonka jälkeen oikeusympäristössä on tapahtunut merkittäviä perusoikeusuudistuksen ja oikeuden eurooppalaistumisen kaltaisia muutoksia. Näiden muutosten mukanaan tuoma yksi keskeisin ongelma on uusien ”supernormistojen”, kuten EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmän, ja kansallisen oikeuden suhteen hahmottaminen. Tutkijoiden mukaan perinteinen oikeuslähdeoppi ei kykene antamaan tyydyttäviä vastauksia näiden välisten ristiriitojen ratkaisuun, sillä pelkkä lähteiden asettaminen vierekkäin tai hierarkkiseen järjestykseen ei huomioi oikeusjärjestelmien monimutkaista vuorovaikutusta. Valtiosääntöoikeus haastaa perinteistä oikeuslähdeoppia vahvistuneen perusoikeuskäsityksen kautta ja toimimalla ylimpien normistojen välisen suhteen välittäjänä ja sääntelijänä.⁸

⁶ Hirvonen 2011, s. 21–25.

⁷ Siltala 2003, s. 199–204.

⁸ Heinonen 2012, s. 179–200.

Perus- ja ihmisoikeusmurros on muuttanut suomalaista oikeustiedettä perustavanlaatuisella tavalla. Se on muuttanut tapaa, jolla oikeudellisia ongelmia lähestytään, ja tehnyt haastavaksi puhtaasti kansallisilla normeilla argumentoinnin.⁹ Se heijastuu auttamatta myös lainopillisen tutkimuksen tekemisen tapaan ja tämän ajatuksen ympärille olen rakentanut omankin tutkimukseni. Perus- ja ihmisoikeuksilla argumentointi ei kuitenkaan ole löytänyt tietään vielä juurikaan esimerkiksi suomalaisten tuomioistuinten tapaan lähestyä oikeudellisia ongelmia, vaan oikeuslähdeoppia hahmotetaan edelleen Aarnion mallin mukaan.¹⁰ Sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta on jopa esitetty kysymys siitä, otetaanko niitä suomalaisissa tuomioistuimissa vakavasti niiden jäädessä korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuihin pääasiassa huomiotta.¹¹ Myös perustuslakivaliokunnan toiminta sosiaalisten oikeuksien huomioimisen saralta on hiljattain saanut kritiikkiä.¹²

Käsittelen tutkielmani alussa toimeentulon tuen ja hyvinvointivaltiokehityksen historiaa oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Tarkasteltaessa sosiaalioikeutta tarkastellaan väistämättä myös sosiaalipolitiikkaa. Sosiaalioikeus on oikeudellinen työkalu sosiaalipolitiikan toteuttamiselle ja toisaalta sosiaalipolitiikkaa ja sitä toteuttavaa päätöksentekoa rajoittava elementti.¹³ Sosiaalipolitiikaksi mielletään toimet ja pyrkimykset, joiden tavoitteena on hyvinvoinnin edistäminen ja sosiaalisten ongelmien vähentäminen. Sen tavoitteena on kohtuullisen toimeentulon takaaminen jokaiselle, sosiaaliin riskeihin vastaaminen ja hyvinvointia edistävien palveluiden varmistaminen. Lisäksi siihen voidaan liittää yhdenvertaisuuden tai sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen.¹⁴ Sosiaaliturvapolitiikalla pyritään vastaamaan tiettyjen sosiaalisten riskien toimeentulolle asettamiin ughiin ja takaamaan yksilöille ja perheille toimeentulon jatkuvuus. Perinteisinä sosiaalisina riskitilanteina on nähty työttömyys, sairaus, vanhuus, työtapaturmat ja ammattitaudit, työkyvyttömyys, äitiys, perheellisyys ja huoltajan kuolema. Useita perinteisiä sosiaalisia riskejä yhdistää niiden ennalta-arvaamattomuus. Sittenmin

⁹ Pirjatanniemi 2014, s. 953–954.

¹⁰ Pirjatanniemi 2014, s. 971.

¹¹ Hyttinen 2012

¹² Rautiainen 2023: [Pauli Rautiainen: Kovaa kamppailua sosiaalisten perusoikeuksien tulkinnoista – eli mitä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisista lausunnoista pitäisi ajatella? – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2023/05/15/pauli-rautiainen-kovaa-kamppailua-sosiaalisten-perusoikeuksien-tulkinnoista-eli-mita-perustuslakivaliokunnan-viimeaikaisista-lausunnoista-pitaisi-ajatella/).

¹³ Tuori – Kotkas 2023, s. 9.

¹⁴ Erityisesti sosiaalipolitiikan varhaisessa määrittelemisessä korostui heikommissa asemassa olevien elämän edellytyksien turvaaminen. Sosiaalipolitiikan sisällöllistä muuttumista kuluneina vuosikymmeninä on kuitenkin kuvattu sen sisällön köyhtymisenä: 1990-luvulle saakka tärkeitä tavoitteita olivat oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo, josta sosiaalipolitiikka on muuttunut välineeksi muiden tavoitteiden saavuttamiselle, kuten esimerkiksi työurien pidentämiselle muutamilla vuosilla. Saari 2010, s. 87–88.

etenkin Pohjoismaissa on omaksuttu myös ns. ”uusia sosiaalisia riskejä”, kuten yksinäisyys ja syrjäytymisen vaarat, yksinhuoltajuus, asumisen kalleus ja työssäkäyvien köyhyys.¹⁵

Sosiaalioikeus ja sosiaalipolitiikka ovat tiivisti liitoksissa toisiinsa ja sosiaaliturvan taso sekä ”riittävyys” määrittäminen rakentuvat pitkälti poliittisista lähtökohdista ja valinnoista. Tutkimuksessani pitäydyn oikeusdogmaattisessa kehikossa, mutta samalla tunnistan ja tunnustan tämän yhteyden olemassaolon ja vaikutuksen. Sosiaaliturvaa käsiteltäessä lienee liki mahdollista tehdä ”puhtaan” oikeudellista arviota vilkuilematta samalla hieman viereiseen sosiaalipolitiikan pöytään.

1.4 Rakenne

Johdannon jälkeen teen luvussa 2 lyhyen katsauksen välttämättömän toimeentulon tuen historiaan Suomessa ja selvennän joitakin tutkimusaiheeni kannalta olennaisia teoreettisia tyypitteilyitä. Kuvaan luvussa toimeentulon tuen muotoutumista osana hyvinvointivaltiokehitystä sekä yksilön roolin muutosta kyseisten kehityskulkujen merkittävänä muuttujana. Luvun tarkoituksena on aiheeni taustoittaminen, joka tuo syvyyttä itse tutkimuskysymyksiin etsityille vastauksille.

Luvussa 3 tutkin välttämättömän toimeentulon tuen käsitettä. Esittelen keskeiset ihmisoikeussopimukset, joihin tutkielmassani keskityn, eli Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimuksen sekä tiiviisti niiden valvontajärjestelmät. EU-oikeutta kuljetan rinnalla tutkielman läpi soveltuvilta osin, josta tärkeänä asiakirjana nostan esiin Euroopan unionin perusoikeuskirjan. Selvitän, miten sopimukset käsittävä välttämättömän toimeentulon tuen, millaisia piirteitä siihen sisältyy ja millainen se on suhteessa muuhun sosiaaliturvajärjestelmään. Etsin samoihin kysymyksiin vastauksia Suomen kansallisesta oikeusjärjestyksestä ja vertailen sitten näitä välttämättömyyssäitteitä etsien niistä eroja ja yhtäläisyyksiä. Lisäksi pyrin vastaamaan kysymykseen, mikä merkitys mahdollisilla käsite-eroilla on.

Luvussa 4 etsin vastausta kysymyksiin siitä, mikä on riittävä taso välttämättömälle toimeentulolle ja millaisilla kriteereillä tätä välttämättömyyden tasoa voidaan määrittää. Miten sosiaaliturvasopimuksissa ja Suomessa arvioidaan toimeentulon tason riittävyttä ja mitä pidetään hyväksyttävänä tasona viimesijaiselle toimeentulolle? Onko näistä suojan tason määrittelyistä

¹⁵ Mikkola 2006, s. 401–402 ja Tuori – Kotkas 2023, s. 10–11.

löydettävissä eroja? Käsittelen myös tason määrittelyyn liittyvää problematiikkaa, jota aiheen käsittelyn ympärillä on nostettu esille asiantuntijoiden toimesta.

Lopuksi tarkastelen välttämättömyyden suojan toteutumista Suomessa luvussa 5. Miten sopimusten valvontaelimet arvioivat Suomen sosiaaliturvaa ja toteutuuko välttämättömän toimeentulon standardi? Millaiselle tasolle viimesijainen toimeentulo asettuu kansallisella asteikolla ja pidetäänkö sitä riittävänä? Käsittelen järjestelmän toimivuutta ja edelleen vertailen kansainvälistä ja kansallista arviointia turvan toteutumisesta ja näkemyksiä Suomen tilanteesta.

Johtopäätökset esitän luvussa 6.

2 Vaivaisen hoidosta hyvinvointiyhteiskuntaan

2.1 Hyvinvointivaltiokehitys ja viimesijainen toimeentulotuki

Suomalaisen sosiaalioikeuden kehitys oli hidasta muihin Pohjoismaihin verrattuna ja sen taustalta löytyy yhteiskuntarakenteellisia, historiallisia sekä poliittisia syitä.¹⁶ Suomalaisen, joskin kehittymättömän, sosiaaliturvan juuret voidaan jäljittää 1870-luvulle, jolloin säädettiin vaivaisenhoitoasetus eli asetus turvattomien ja avuttomien huollon suojaksi. Sen mukainen avustamisvelvollisuus kuului kunnille. Vaivaisenhoito oli itsemääräämisoikeutta voimakkaasti rajoittava ja tarkoitettu takaisin korvattavaksi. Maailmansotien välisenä aikana siirryttiin kunnalliseen köyhäinhoitoon, joka pitkälti jatkoi vaivaisen hoidon linjaa. Uutta oli kuitenkin *oikeus* apuun ja apuun oikeutettujen henkilöpiirin laajentuminen jokaiseen, joka ei muilla tavoin pystynyt hankkimaan elantoa ja hoitoa.¹⁷

Todellinen institutionaalinen hyvinvointivaltiokehitys alkoi maailmansotien jälkeen, jolloin yhteiskunnan oli vastattava sotien synnyttämiin uusiin sosiaalisiin ongelmiin eli huolehdittava sotainvalideista, -orvoista, -leskistä ja siirtolaisista. Myös elinkeino- ja yhteiskuntarakenteiden muuttuminen vauhdittivat kehitystä, samoin kulttuurisen ja ideologisen ilmapiirin siirtyminen aiempaa yhteisvastuullisempaan, moraalisia ja eettisiä näkökulmia korostavaan suuntaan. Sosiaalimenot alettiin nähdä talouden raskuuden sijasta sen kasvun edellytyksenä. Alkoi

¹⁶ Niemelä – Salminen 2006, s. 9. Suomi teollistui myöhään ja elinkeino- ja väestörakenne heijastivat maaseutuvaltaista yhteiskuntaa. Kansalaissota itsenäistymisen yhteydessä ja sitä seuranneet vuodet sekä poliittiset suhteet Venäjään vaikeuttivat sosiaalipoliittisia uudistuksia.

¹⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 44–45, 50.

syyperusteisen toimeentuloturvajärjestelmän luominen. Perhepoliittisten avustusten lisäksi aloitettiin sosiaalivakuutusjärjestelmän rakentaminen, jonka kehittäminen 1960- ja 1970-lukujen jälkeen on ollut pääasiassa tuolloin luodun järjestelmän täydentämistä ja paikkaamista.¹⁸ Köyhäinhoitolain uudistamisen myötä viimesijaisessa turvassa siirryttiin huoltoapulakiin vuonna 1956, joka sisälsi välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisen lisäksi muutakin henkilön ja tämän perheen hyvinvointia ja toimeentuloa edistävää tukea.¹⁹

Suomi alkoi saavuttaa hyvinvointivaltiokehityksessä muita Pohjoismaita ja pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia, jossa tuloeroja tasataan verotuksella ja verovaroin rahoitetaan julkisia etuuksia ja palveluita. Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiomallille on ominaista universaali oikeus koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaaliseen turvaverkkoon ilman suoraa yhteyttä yksilön verojen maksuun sekä julkisten palvelujen korkea taso.²⁰ 1970- ja 1980-luvut olivatkin Suomessa erityisesti sosiaalipalvelujen kehittämisen vuosikymmeniä. Sosiaalihuoltolain myötä siirryttiin aikaan, jossa sosiaalihuolto kohdistettiin koko väestöön huono-osaisten erityisryhmien sijaan. Uudessa ideologiassa korostettiin palveluhenkisyttä, valinnanvapautta ja ennaltaehkäisyä sekä sosiaalihuollon tarpeen erillisyyttä rahallisen tuen tarpeesta. Viimesijaista toimeentuloa turvaamaan luotiin toimeentulotuki.²¹ Sosiaalihuoltolaki sisälsi säännöksiä myös ehkäisevästä toimeentulotuesta.²² Laki toimeentulotuesta tuli voimaan vuonna 1998, jonka myötä toimeentulotuki eriytettiin sosiaalihuoltolain sääntelystä.

1990-luvun lama aiheutti leikkauksia sosiaaliturvan ensisijaisiin etuuksiin samalla kun toimeentulo-ongelmat kasvoivat voimakkaasti. Tämä kasvatti tarvetta toimeentulotukeen. Leikkauksista huolimatta toimeentuloturvan ja sosiaalihuollon etuusjärjestelmät selvisivät lama-vuosista purkamattomina. Niiden säilymistä turvasivat valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännös²³ ja vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus, joka vahvisti yksilön oikeuksia. Hallitusmuodon 15 a §:n (nykyinen PL 19 §) sisälsi myös perusoikeuksien heikennyskiellon. 2000-luvulle tultaessa tehtyjä leikkauksia lievennettiin, mutta hyvinvointivaltion laajeneminen pysähtyi ja Suomen katsottiin siirtyneen ns. jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion aikakauteen.²⁴ Uutta mallia on kutsuttu myös hyvinvointiyhteiskunnaksi, jossa hyvinvointi ei

¹⁸ Tuori – Kotkas 2023, s. 58–67.

¹⁹ Niemelä – Salminen 2006, s. 11.

²⁰ Andersen 2008, s. 402.

²¹ Tuori – Kotkas 2023, s. 70–72.

²² Pajukoski 2006, s. 61.

²³ Lepäämäänjättämissäännös antoi eduskunnassa yhden kolmasosan suuruiselle vähemmistölle oikeuden lykätä lakiesityksen lopullinen hyväksyminen seuraavien eduskuntavaalien yli.

²⁴ Tuori – Kotkas 2023, s. 75–76.

ole pelkästään valtion vastuulla, vaan se tukeutuu joiltain osin yksityisesti järjestettyihin palveluihin ja edellyttää myös kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja aktivoitumista.²⁵ Marja Pajukoski on käyttänyt väitöskirjassaan yhteiskunnan muutoksesta nimitystä riskiyhteiskunta. Muutokset, kuten ympäristöriskien nousu, työelämän muutokseen liittyvät riskit ja yksilön vastuu riskien hallinnassa, ovat vieneet yhteiskuntaa suuntaan, jossa riskit ovat läsnä monilla elämänalueilla ja niihin yhdistyy myös globaaleja ulottuvuuksia.²⁶

Suurin 2000-luvun viimesijaista toimeentuloa koskeva muutos oli toimeentulotuen siirtäminen kuntien sosiaalihuollosta Kelalle vuonna 2017. Toimeentulotuen siirrosta oli keskusteltu 1980-luvulta lopulta asti, mutta siirtoyritykset epäonnistuivat kerta toisensa jälkeen. 1990-luvun puolivälissä alkanut aktivointipolitiikan vahvistuminen tiukensi ensisijaisten etuuksien saamisedellytyksiä ja pakotti monet turvautumaan toimeentulotukeen. Toistuvasti toimeentulotukea saavien henkilöiden määrä alkoi kasvaa. Tuen siirtämistä Kelaan perusteltiin mm. tehokkuudella, kustannussäästöillä, yhdenvertaisuudella ja asiakkaan edulla. Siirtoon liittyi kuitenkin myös paljon epävarmuuksia. Päätösvalmistelua on kritisoitu sen selvitystyön pinnallisuudesta, kireästä aikataulusta ja keskustelussa painottuneista ideologisista ja moraalisisista näkökulmista. Tuen perusideologiaa ei siirron myötä muutettu ja se on edelleen kokonaisuutena osa sosiaalihuoltoa. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäivät kuntien huolehdittavaksi. Kelan maksama etuus on nimeltään perustoimeentulotuki.²⁷

Tällä hetkellä suomalainen hyvinvointivaltio on uusien haasteiden edessä. Hyvinvointivaltio on perinteisesti rahoitettu palkkatyöstä saatavilla verotuloilla. Palkkatyön yhteiskunnan muutos lyhytaikaisiin ja osapäiväisiin työsuhteisiin, pysyvä pitkäaikaistyöttömien joukko ja väestön ikääntyminen asettavat paineita tälle rahoitusmallille.²⁸ Työllisten määrä suhteessa ikääntyneisiin pienenee, mikä heikentää julkisen talouden kestävyyttä. Julkisten menojen kasvupaine kohdistuu sosiaali- ja terveystalouteen samaan aikaan kun tulopuolella on haasteita. Oikeudelliset haasteet liittyvät muun muassa sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Kuten tässäkin tutkielmassa käy ilmi, lainsäädännössä on edelleen tulkinnanvaraisuuksia ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen valvonta on jäänyt heikoksi. Poliittinen haaste taas koskee

²⁵ Arajärvi 2004, s. 299–301. Vrt. Koskinen 2008, s. 71–73. Koskinen käyttää nimitystä aktiivinen yhteiskunta korostaen kuitenkin, ettei aktiivisella yhteiskunnalla tarkoiteta ns. kolmatta sektoria, vaan ansiotyössä olevien oman panoksen kasvattamista itsestään ja läheisistään huolehtimisessa.

²⁶ Pajukoski 2006, s. 83–91.

²⁷ Korpela – Heinonen ym. 2020, s. 8, 13–18.

²⁸ Tuori – Kotkas 2023, s. 80–82.

hyvinvointivaltion uudistamista. Järjestelmän on sopeuduttava muuttuvaan yhteiskuntaan ja uudistuttava sen mukana, jotta hyvinvointimallin säilyttäminen pysyy mahdollisena.

2.2 Yksilön roolin muutos

Yksilön rooli palvelujen ja etuuksien saajana on muovautunut muiden hyvinvointivaltion muutosten mukana. Merkittävä askel yksilön oikeuksien kannalta oli vuoden 1995 perusoikeusuudistus, jolla perusoikeussäännöstö kävi läpi kokonaisuudistuksen. Uudistuksella tavoiteltiin yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan vahvistamista ja laajentamista ja se viitoitti Suomen perusoikeusjärjestelmää kohti modernimpaa ja yksilön oikeuksia korostavaa suuntaa. Perusoikeusuudistus myös päivitti suomalaiset perusoikeudet vastaamaan paremmin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia.²⁹

Uudistuksen myötä keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sisällytettiin perusoikeussäännöstöön, samoin säännös ympäristöoikeuksista. Perusoikeuksiin lisättiin yleiset säännökset oikeusturvasta ja aiempia vapausoikeuksia laajennettiin ja täsmennettiin, kun taas perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä tiukennettiin ja tarkennettiin. Myös perusoikeuksien henkilöllinen soveltamisala laajeni.³⁰ Uudistus jatkoi yksilön oikeuksia korostavan oikeusajattelun kehityslinjaa ja perustavanlaatuisella tavalla myös sementoi sen osaksi nykyistä oikeusjärjestystä. Yksilön rooli yhteiskunnassa muuttui aktiivisemmaksi, kun kansalaiset saivat paremmat mahdollisuudet vedota perusoikeuksiinsa sekä vaatia julkiselta vallalta toimia niiden turvaamiseksi. Vuoden 1995 perusoikeussäännöstö siirrettiin sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin.

Myös yksilön rooli hyvinvointivaltion palveluiden käyttäjänä on muuttunut viime vuosikymmeninä. Aiemmin vallinnut kuva passiivisesta avunsaajasta on enenevässä määrin väistymässä yhä aktiivisempänä toimijana nähtävän yksilön tieltä, jota voidaan ajatella jopa palvelujen ”kuluttajana” palvelujärjestelmässä. Valinnanvapaus on lisääntynyt, josta yhtenä esimerkkinä ovat palvelusetelijärjestelmät ja sitä vastaavat mekanismit, jotka antavat yksilöille aiempaa enemmän mahdollisuuksia valita itseään parhaiten palvelevat palvelut. Samalla oma-vastuun korostaminen on tullut keskeiseksi osaksi systeemiä. Yksilön odotetaan ottavan

²⁹ HE 309/1993 vp, s. 5–6, 15.

³⁰ HE 309/1993 vp, s. 15.

enemmän vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja käyttävän palveluista päättäessään harkintaa. Aktiivinen toimijuus osana turvaa ja hoitoa on korostunut.³¹

Hyvinvointijärjestelmän kehitys on kasvattanut yksilön vastuuta itsestään. Vastuun kasvaessa tiedon merkitys korostuu. Jotta yksilön on mahdollista tehdä tietoon perustuvia valintoja palveluista ja osallistua omaa hyvinvointiaan koskevaan päätöksentekoon, hänellä on oltava riittävästi ymmärrettävää ja luotettavaa tietoa sekä kyky omaksua ja käyttää sitä. Palvelujen saatavuus riippuu aiempaa enemmän yksilön omista resursseista ja kyvystä navigoida palvelujärjestelmässä sekä vertailla eri palveluntarjoajia. Tämä asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Eriarvoisuutta syventää entisestään, jos palvelujen saatavuus ja laatu vaihtelevat suuresti ja hyvätuloiset pystyvät hyödyntämään valinnanvapautta paremmin hankkimalla laadukkaita palveluja pienituloisten ollessa heikompien palvelujen varassa.³² Yksilön oikeuksien korostumista on siis seurannut myös edellytykset yksilöiden vastuusta ja aktiivisuudesta.

2.3 Sosiaaliturvajärjestelmän ryhmittely ja sosiaalioikeuden oikeuslähteistä

2.3.1 Ansio-, perus- ja vähimmäisturva ja rahoitusperusteisuus

Sosiaaliturva Suomessa koostuu sosiaali- ja terveystalvveluista sekä toimeentuloa turvaavista etuuksista. Sosiaaliturvajärjestelmää on mahdollista luokitella monenlaisin eri perustein, joskaan luokittelut eivät ole toisensa poissulkevia vaan limittyvät ja täydentävät toisiaan. Seuraavaksi käyn lyhyesti läpi yleisiä ryhmittelytapoja, joissa toimeentuloturva jaetaan ansio-, perus- ja vähimmäisturvaan (joita täydentävät kustannuksia korvaavat etuudet) ja jaottelua, joka perustuu etuuksien rahoitustapaan.³³

Ansioturva koostuu ansiosidonnaisista etuuksista, joiden suuruus määräytyy aiempien tulojen perusteella. Ansiosidonnainen turva on ensisijainen suhteessa muihin turvan muotoihin. Perusturvaetuuksilla tarkoitetaan elämäntilannekohtaisia, ns. syyperusteisia, etuuksia, joista

³¹ Kalliomaa-Puha 2013, s. 98–103.

³² Kalliomaa-Puha 2013, s. 102, 121–122.

³³ Mm. Koskinen on tarkastellut toimeentuloturvanormistoa erilaisen jäsentelyn kautta jakamalla toimeentuloturvan perusturvan, lisäturvan ja erityisturvan kerrostumiin, jossa perusturvaan kuuluvien etuuksien taso on matala ja erityisturvaa taas kuvastaa ns. täyden korvauksen periaate. Kerrokset noudattavat etusijajärjestystä, jossa oikeus parempitasoiseen etuuteen syrjäyttää huonompitasoisen. Ks. Koskinen 2008, luku 2 Toimeentuloturvan kerrostumat. Toimeentuloturva on mahdollista tarkastella myös mm. sen saamisperusteiden (asumis- ja työskentelyperusteinen) tai yksilökohtaisuuden (yksilö- ja kotitalouskohtaisuus) mukaan tai etuuskohtaisesti.

säädetään PL 19.2 §:ssä. Mikäli henkilöllä ei ole ansiosidonnaista sosiaaliturvaa tai sen taso uhkaa jäädä liian matalaksi, hän voi olla oikeutettu perusturvaetuuksiin. Viimesijainen vähimmäisturva takaa syyperusteesta riippumattoman toimeentulon, jottei kenenkään toimeentulon taso alittaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämää tasoa. Suomessa vähimmäisturvalla tarkoitetaan käytännössä toimeentulotukea. Käytän viimesijaista turvaa tutkielmassani välttämättömän toimeentulon synonyymina. Vältän kuitenkin välttämättömän toimeentulon kutsumista vähimmäisturvaksi, sillä joissakin yhteyksissä vähimmäisturvalla tarkoitetaan sekä perusturva- että viimesijaisia tasasuuruisia etuuksia suhteessa tulojen tai maksujen mukaan määrittyvään ansioturvaan. Viitatessani perusturvaan tai ensisijaisiin etuuksiin tarkoitan PL 19.2 §:n mukaisia etuuksia ja viimesijaisella turvalla PL 19.1 §:n oikeutta turvaavaa suojaa.³⁴

Rahoitusperusteinen ryhmittely jakautuu sosiaalivakuutukseen ja sosiaaliavustukseen, kustannusten korvauksiin, vahingonkorvausperusteisiin järjestelmiin ja palvelujen sijasta myönnettäviin rahaetuuksiin. Sosiaalivakuutus perustuu työnantajan tai työntekijän maksamiin vakuutusmaksuihin, joista korvataan saamatta jäänyttä ansiota. Esimerkiksi työeläkkeet, tapaturmavakuutus ja sairausvakuutuksen ansiopäiväraha ovat ansioperusteisia etuuksia, joihin henkilöllä on oikeus maksettujen vakuutusmaksujen perusteella. Sosiaaliavustukset rahoitetaan verorahoin ja niiden maksaminen perustuu usein tarveharkintaan. Etuudet ovat tasasuuruisia, universaaleja ja niillä on tarkoitus turvata henkilön tai perheen toimeentulo tarvittaessa. Tällaisia etuuksia ovat mm. kansaneläke, työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä opintoraha. Myös toimeentulotuki voidaan luokitella sosiaaliavustukseksi, joskin siinä on piirteitä myös kustannusten korvaamisesta ja lisäksi kytköksiä sosiaalihuoltoon. Kustannuksia korvataan esim. erilaisilla asumisen tukijärjestelmillä (yleinen asumistuki), tapaturmavakuutusjärjestelmät suojaavat vahinkojen varalta ja joidenkin palvelujen järjestämistä korvataan kotihoiton tuen ja omaishoidon tuen kaltaisilla maksuilla.³⁵

2.3.2 PL 19 §:n 1 ja 2 momenttien mukaisten oikeuksien eroista

Selkeyden vuoksi on vielä hyvä tarkastella erikseen PL 19 §:n 1 ja 2 momenttien oikeuksien välisiä eroja. Kuten 1 momentin viimesijainen turva, myös 2 momentin mukaiset

³⁴ On huomioitava myös, ettei jaottelu perus- ja vähimmäisturvan välillä ole aiheesta käytävässä keskustelussa täysin vakiintunut. Sosiaaliturvakomitean välimietintö 2023, s. 22 ja Iivonen – Tervola – Ollonqvist 2022, s. 4. Vähimmäisturvaan voidaan lukea myös asumisen tuet, toisaalta joskus toimeentulotuki ja asumistuki katsotaan osaksi perusturvaa. Vuoteen 2012 saakka myös työmarkkinatuki luokiteltiin kansainvälisissä vertailuissa vähimmäisturvaan (Ilmakunnas – Moisio 2019, s. 6).

³⁵ Arajärvi 2011, s. 6–10.

perustoimeentulon etuudet turvaavat vähimmäisturvaa ja minimituloa, mutta 2 momentin suojan alue asettuu erilleen 1 momentin mukaisesta suojasta. PL 19.2 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustoimeentuloturva rakentuu sosiaalisten riskien ja syyperusteisuuden mukaiselle ajattelulle siinä missä välttämättömän toimeentulon suoja turvaa kaikista välttämättömmimpiä tarpeita syyhyn ja elämäntilanteeseen katsomatta. Toisen momentin turva on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia riittävää toimeentuloa ja toteuttaa hyvinvointivaltiossa keskeistä oikeutta turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista, sosiaalisesta asemasta ja muista vastaavista tekijöistä.³⁶ Ensimmäinen momentti suojaa ihmisarvoa loukkaavalta elämän tasolta.

Perustuslaki ei sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan, vaan luo lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen kattavan sosiaaliturvan järjestämiseen tavallisen lain tasolla. PL 19.2 §:n kirjaus sisältää siis ainoastaan lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen eikä sellaisenaan perusta yksilöön kohdistuvaa oikeutta, johon tämä voisi suoraan vedota. Yksilökohtaisen tarveharkinnan sijaan turva yhdistyy laissa lueteltuihin elämäntilanteisiin ja siinä kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin, tarveharkintaan ja menettelymuotoihin. Perustuslain säännös edellyttää turvajärjestelmältä sellaista kattavuutta, ettei sen ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä.³⁷

Perustoimeentuloturva merkitsee myös pidemmälle menevää turvan tasoa suhteessa 19 § 1 momenttiin. Perustuslakivaliokunta on systemaattisesti korostanut perustoimeentulon turvan itsenäisyyttä suhteessa 1 momentin tarkoittamaan välttämättömään toimeentuloon ja linjannut, ettei 2 momentin toimeentuloturvajärjestelmä voi koostua 1 momentin mukaisesti viimesijaisesta turvasta.³⁸ Kuluneen vuosikymmenen aikana valiokunta on myös useaan otteeseen ilmaissut huolensa perustoimeentulon turvaan tehtyjen muutosten vaikutuksesta viimesijaisen toimeentulon saajien lisääntyneeseen määrään. Perustoimeentuloturvaetuudet ovat 1 momentin mukaiseen turvaan nähden ensisijaisia ja niillä turvataan muutakin, kuin vain ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytyksiä.

³⁶ HE 309/1993 vp, s. 70.

³⁷ HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 32. Ks. myös PeVL 33/2004 vp, PeVL 42/2004 vp, PeVL 13/2005 vp, PeVL 6/2009 vp, PeVL 51/2017 vp ja PeVL 29/2022 vp.

³⁸ HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 48/2006 vp, PeVL 25/2013 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp.

2.3.3 Yleistä sosiaalioikeuden oikeuslähteistä

Oikeus välttämättömään toimeentuloon turvataan perustuslaissa jokaisen perusoikeutena eli ns. tavallisista oikeuksista korosteisena, perustavaa laatua olevana oikeutena. Käytännössä oikeudesta ja sen toteuttamisesta säättäminen vaatii kuitenkin myös alemmanasteista lainsäädäntöä.³⁹ Sosiaalisten oikeuksien sisällön ja luonteen tulkinnassa korostuvat lakien esityöt, sillä sen lainsäädäntö on usein uutta ja verraten nopeasti muuttuvaa. Myös lainsäädännön sanamuodot voivat olla väljiä.⁴⁰ Vaikka sosiaaliset oikeudet ovat pääasiassa julkista valtaa velvoittavia toimeksiantosäännöksiä, PL 19.1 § luo muista poiketen subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.⁴¹ Henkilö voi siis teoriassa vedota suoraan perustuslakiin vaatimuksensa tueksi eikä oikeus etuuteen oikeutetun näkökulmasta ole riippuvainen sitä täydentävästä alemmanasteisesta lainsäädännöstä.

EU:ssa sosiaalipolitiikka kuuluu jaetun toimivallan alaan eli sekä EU että jäsenvaltiot voivat antaa siihen liittyviä oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin käyttää toimivaltaansa vain, jos EU ei ole käyttänyt sitä tai on päättänyt lakata käyttämästä toimivaltaansa. EU-oikeuden normit tulevat osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja niihin sovelletaan ristiriitatilanteissa etusijaperiaatetta. Toistaiseksi sosiaalipolitiikan alaan liittyviä unionin määräyksien lukumäärä on ollut vähäinen. Säännöksiä on annettu lähinnä vapaan liikkuvuuden takaamiseksi unionin alueella ja työolojen ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon parantamiseksi. Sosiaalioikeuteen liittyvään unionin suosituksiin ja muuhun yhteistyöhön palaan jäljempänä tässä työssä.

3 Välttämättömän toimeentulon tuen käsite

3.1 Keskeiset kansainväliset sopimukset ja niiden viimesijaisen toimeentulotuen järjestelmät

3.1.1 Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta sopimuksena

Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalinen peruskirja on tarkimmin toimeentulosta säättävä Suomea sitova kansainvälinen ihmisoikeussopimus. Se hyväksyttiin vuonna 1961 ja tuli

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 69–70.

⁴⁰ Tuori – Kotkas 2023, s. 143.

⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 69; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

kansainvälisesti voimaan vuonna 1965. Sen alaa laajentava lisäpöytäkirja hyväksyttiin vuonna 1988 ja järjestöille kantelu oikeuden antava pöytäkirja vuonna 1995. Suomi liittyi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan vuonna 1991 (SopS 43–44/1991) ja myöhemmin sitä koskevaan lisäpöytäkirjaan (SopS 84/1992) sekä järjestökantelu oikeuden myöntävään pöytäkirjaan (SopS 75–76/1998). Suomen liittymisen kanssa samoihin aikoihin oli käynnissä jo peruskirjan uudistamisprosessi, jonka tavoitteena oli saattaa peruskirja vastaamaan sen hyväksymisen jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia.⁴² Uudistettu peruskirja hyväksyttiin vuonna 1996 ja se tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2002 (SopS 78/2002 ja SopS 80/2002). Sopimus korvasi vuonna 1961 tehdyn sosiaalisen peruskirjan ja sen lisäpöytäkirjan.

Sosiaalinen peruskirja on niin sanottu menusopimus, mikä tarkoittaa sopimusvaltion mahdollisuutta valita sopimuksen asettamissa rajoissa ne sopimuksen velvoitteet, joihin valtio sitoutuu (III osa A artikla). Suomi ei ole sitoutunut kaikkiin peruskirjan artikloihin.⁴³ Sosiaalista peruskirjaa on kutsuttu Euroopan sosiaaliseksi perustuslaiksi ja sen vaikutus näkyy myös Suomen perustuslaissa, johon on kirjattu lähes kaikki TSS-oikeudet. Tästä läheisestä liitännästä, melkein päällekkäisestä sääntelystä johtuen ihmisoikeuksille ja perusoikeuksille annetaan Suomessa lähes identtinen merkitys. Sopimus on myös toiminut eräänlaisena suunnannäyttäjänä YK:n TSS-sopimukselle.⁴⁴

Sosiaalisen peruskirjan toteutumista valvoo sosiaalisten oikeuksien komitea. Valvonta toteutetaan sopimusvaltioiden määräaikaissäraportoinnilla, joissa ne kertovat sopimuksen täytäntöönpanosta. Raportteihin annetuilla suosituksilla komitea pyrkii ohjaamaan valtioita toteuttamaan sosiaalisen peruskirjan oikeuksia. Lisäksi komitealle on mahdollista tehdä järjestökanteluja sopimusvaltion toiminnasta. Suomi on ainoana sopimusosapuolena myöntänyt myös kansalliselle kansalaisjärjestöille kantelu oikeuden. Komitean antamat suositukset ja ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sopimusvaltioita velvoittavia, vaan sen työn merkitys perustuu ennen kaikkea moraaliseen ja poliittiseen painoarvoon sekä kansainväliseen paineeseen.

3.1.2 Toimeentulon turva Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa

Keski-Euroopassa sosiaaliturvaa on ollut tapana ryhmitellä Pohjoismaista poikkeavalla tavalla, mikä heijastuu myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan tavassa jäsentää toimeentulon

⁴² HE 229/2001 vp, s. 3–4.

⁴³ Suomi ei ole ratifioinut kokonaisuudessaan uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikloja 3, 4, 7, 8 ja 19.

⁴⁴ Mikkola 2023, s. 8–9, 15–16.

turvaa. Sosiaaliturvalla (*social security*) tarkoitetaan yleensä perhe-etuuksia, sosiaalivakuutusetuuksia ja sosiaalivakuutuksesta kustannettuja terveystalvaeluja. Sosiaaliavustus (*social assistance*) taas on tarveharkintaan perustuva viimesijainen etuus. Pohjoismaissa sosiaaliturva ymmärretään laajempuna. Siihen sisällytetään yleensä myös sosiaaliavustukset, sosiaalipalvelut ja viimesijainen toimeentulotuki. Ero johtuu Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmien omaksumista ns. uusista sosiaalisista riskeistä, joita Manner-Euroopan järjestelmät eivät ole samalla tavoin huomioineet. Näistä uudenlaisista pohjoismaisista tukimuodoista on käytetty Euroopan sisällä nimitystä ”mixed benefits” niiden asettuessa Keski-Euroopan järjestelmissä johonkin sosiaaliturvan ja sosiaaliavustuksen välille.⁴⁵

Sosiaalinen peruskirja perustaa oikeuden sosiaaliturvaan (12 art.) ja oikeuden sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun (13 art.). Sopimusosapuolet ovat sitoutuneet luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä (12 § 1) sekä pitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin⁴⁶ edellyttämällä tasolla (12 § 2). Lisäksi sopimusosapuolet sitoutuvat varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa (13 § 1).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaaliavustusten erottelu on vaikeaa. Sen mukaan artiklan 12 soveltamisalaan kuuluvat syyperusteiset eli sosiaalisten riskien toteutumisen perusteella maksettavat etuudet, joiden ei lähtökohdaisesti ole tarkoitus korvata toteutuneen riskin aiheuttamia kuluja, vaan sen toteutumisen takia menetettyä ansiotulota.⁴⁷ Artikla 12 ei sananmukaisesti tee eroa ansiosidonnaisten ja vähimmäismääräisten perusturvaetuuksien välillä, mutta sisällöllisesti sen 1 kohta viittaa syyperusteisiin vähimmäisetuuksiin ja 2 kohta etuuksiin suhteessa aiempiin ansioihin.⁴⁸

Komitean mukaan 13 § 1 artiklan soveltamisalaan kuuluvat yksilöllisen tarpeen perusteella maksettavat viimesijaiset ja maksuihin perustumattomat etuudet. Peruskirjan on katsottu edellyttävän, että sopimusvaltiot takaavat artiklan tarkoittaman avun ja sairaudenhoidon subjektiivisena oikeutena⁴⁹ tämän kuitenkin tarkoittamatta, että subjektiivinen oikeus perustuisi

⁴⁵ Mikkola 2005, s.402–403.

⁴⁶ Euroopan sosiaaliturvakoodi on Euroopan neuvoston sopimus, jossa asetetaan erilaisia sosiaaliturvan kattavuutta ja tasoa määrittäviä standardeja tavoitteena mahdollisimman korkea sosiaaliturvan taso. Suomi ei ole ratifioinut Euroopan sosiaaliturvakoodia.

⁴⁷ ECSR Digest 2022, s. 120.

⁴⁸ Mikkola 2023, s. 241.

⁴⁹ PeVL 4/2002 vp, s. 4–5.

välttömästi itse artiklaan⁵⁰. Tuen saamiselle ei voida asettaa aikarajaa, vaan sitä on myönnettävä niin kauan kuin avun tarve jatkuu. Ainoana saamisen edellytyksenä on oltava välttämättömyys ja tuen epääminen, keskeyttäminen tai vähentäminen voidaan perustaa pelkästään resurssien riittämättömyyteen.⁵¹

Artikla 12 on ns. toimeksiantonormi⁵², joka velvoittaa sopimusosapuolia ryhtymään toimiin peruskirjan sisältämien oikeuksien takaamiseksi sen omille ja muiden sopimusvaltioiden kansalaisille (12 § 4). Subjektiivisena oikeutena turvattu sosiaaliavustus sen sijaan on ulotettu koskemaan henkilöpiiriltään kaikkia sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä oleskelevia henkilöitä. Sopimustekstin mukaan 13 artiklaa sovelletaan sopimusvaltion omiin kansalaisiin ja muiden sopimuspuolten laillisesti alueella oleskeleviin kansalaisiin (13 § 4). Vuonna 2003 sosiaalisten oikeuksien komitea kuitenkin tulkitsi peruskirjaa henkilöpiiriä laajentavasti niin, että kiireellinen apu on tarjottava myös kolmansien maiden ja laittomasti maahan tuoduille lapsille.⁵³ Vuonna 2013 tulkinta laajeni edelleen koskemaan kaikkia, myös laittomasti maassa oleskelevia, henkilöitä.⁵⁴

Euroopan sosiaalisen peruskirjan sisältämä toimeentuloturvan vaatimus muodostaa portaikon, jossa toimeentuloa turvataan ensisijaisesti ansioperusteisilla etuuksilla, toissijaisesti vähimmäismääräisillä perusturvaetuuksilla ja viimesijaisesti sosiaaliavustuksella. Sosiaaliavustuksen saamisen ehtoina ovat välttämätön tarve ja viimesijaisuus; henkilön on täytynyt laskeutua askelmia muiden tasojen läpi päätyäkseen avun tarpeessa sosiaaliavustuksen portaalle. Koska kyseessä on viimeinen askelma, sen on oltava piiriltään riittävän leveä kattaakseen jokaisen sitä tarvitsevan henkilön. Sen mukainen oikeus kuuluu täten kaikille, tuen saajan ei ole tarvinnut osallistua aiemmin tuen rahoittamiseen vakuutusmaksujen tai verojen maksun muodossa eikä tuen saamiselle ole asetettua aikarajaa. Oikeudella välttämättömyyteen turvaan on myös korostettu asema muihin toimeentulo-oikeuksiin nähden sen subjektiivisen luonteen takia. Sosiaaliavustus on kuitenkin tarkoitettu turvaverkoksi muilta portailta putoajille ja sen ohuen pohjan sijaan tukevampaa turvaa tarjoavat portaikon ylemmät askelmat.

⁵⁰ Tuori – Kotkas 2023, s. 237.

⁵¹ ECSR Digest 2022, s.125–127.

⁵² Kotkas - Tuovinen ym. 2023, s. 20.

⁵³ International Federation of Human Rights Leagues v. France, Complaint No. 14/2003.

⁵⁴ Conference of European Churches v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013.

3.1.3 YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus hyväksyttiin vuonna 1966. Suomen osalta sopimus astui voimaan vuonna 1976 ja se on ratifioitu pelkällä asetuksella (SopS 6/1976). Asetuksentasoisesta voimaansaattamisesta ja täten laintasoisen ratifioinnin puutteesta ei kuitenkaan voida johtaa aukotonta päätelmää kansallisen lain etusijasta suhteessa TSS-sopimukseen, sillä perustuslain 22 § sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden. Tilanteessa, jossa ihmisoikeusvelvoite uhkaa tulla sivuutetuksi kansallisen lain toteutumiseksi, on sovellettava TSS-oikeuksien tulkintavaikutusta eli annettava kansalliselle laille ihmisoikeusmyönteinen tulkinta.⁵⁵ TSS-sopimuksella on siis tosiasiallista merkitystä kansallisen lain soveltamisen kannalta. Sopimuksen yksilövalituksen mahdollistava valinnainen pöytäkirja (2008) tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2014 (SopS 16–17/2014).

TSS-sopimuksen kanssa valmisteltiin samanaikaisesti toista laajaa ihmisoikeussopimusta, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (KP-sopimus), joka hyväksyttiin YK:n piirissä myös vuonna 1966 ja jonka Suomi niin ikään hyväksyi myös vuonna 1976 (SopS 7–8/1976). Sopimusten muodostaminen yhdeksi sopimukseksi tai vastaisesti niiden eriyttäminen kahdeksi erilliseksi sopimukseksi herätti paljon keskustelua, sillä yhteisymmärrys vallitsi siitä, että sopimusten sisältämät oikeudet olivat yhteydessä toisiinsa ja toisistaan riippuvaiset.⁵⁶ Harkinnassa päädyttiin eriyttämään vapausoikeudet ja sosiaaliset oikeudet omiin sopimuksiinsa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan aiemmin asettaman mallin mukaisesti. TSS-sopimus on laadittu muotoon, joka velvoittaa valtiota aktiivisesti turvaamaan sopimuksen sisältämät oikeudet sen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. KP-sopimuksen taas katsotaan luovan sopimusvaltiolle passiivisen velvoitteen pidättäytyä toimista, jotka estäisivät sopimuksen sisältämien oikeuksien toteutumisen, ja sen oikeuksien olevan sellaisenaan sovellettavia ja täytäntöönpanokelpoisia.

TSS-sopimuksen toteutumista valvoo TSS-komitea. Komitea käsittelee valtioiden määräaikaisraportteja ja yksilövalituksia. Sopimusvaltiot laativat määräajoin raportin komitealle sopimuksen täytäntöönpanosta, jonka tutkittuaan komitea voi antaa valtiolle suosituksia liittyen TSS-oikeuksien toteutumiseen. Yksilövalitus on mahdollinen henkilölle tai ryhmälle, joka katsoo sopimusvaltion loukanneen heille sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Valinnaisessa pöytäkirjassa säädetään myös valtion mahdollisuudesta valtiovalitukseen, jos sen mielestä

⁵⁵ Tuori – Kotkas 2023, s. 238.

⁵⁶ Kalliomaa-Puha – Tuovinen 2017, s. 12 ja Scheinin 2002, s. 15–16.

toinen sopimusvaltio ei täytä TSS-sopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tapaan TSS-komitean suosituksilla ei ole oikeudellista velvoittavuutta, mutta ne toimivat tärkeinä suuntaviivoina ja tulkinta-apuna sopimusvaltioille. Usein komitean kannanotot kuitenkin vaikuttavat kansallisiin oikeusjärjestyksiin, kun ne otetaan huomioon ihmisoikeuksia koskevien lakien ja politiikkojen kehittämisessä.

3.1.4 Oikeus sosiaaliturvaan TSS-sopimuksessa

TSS-sopimuksen säännökset eivät ole yhtä täsmällisiä kuin säännökset Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa. Sen sisältämät oikeudet on kuitenkin tarkoitettu taattavaksi kaikille sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille, ei ainoastaan sopimusvaltioiden kansalaisille.

Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. TSS-komitea on antamassaan yleiskommentissa määritellyt, mitä tarkoitetaan 9 artiklan mukaisella sosiaaliturvalla. Komitean mukaan sosiaaliturva on ymmärrettävä laajasti ja sen on aina turvattava vähintään kyseisen ihmisoikeuden vähimmäistaso. Sosiaaliturva voi perustua sosiaalivakuutukselle, jossa sosiaaliturvamaksuja maksavat vakuutetut, työnantaja ja mahdollisesti myös valtio. Sosiaalivakuutuksen rinnalle tarvitaan myös maksuihin perustumattomia järjestelmiä, joita voivat olla syyperusteinen, kaikille tarkoitettu turva tiettyjen riskien tai tapahtumien varalle tai kohdennettu sosiaaliavustusjärjestelmä, jossa etuuksien saamisedellytyksenä on tarve.⁵⁷

Sosiaaliturvajärjestelmän tulee kattaa kaikki henkilöt, etenkin heikoimmassa asemassa olevat ja syrjäytyneet ihmiset. Komitean linjauksen mukaan universaalin kattavuuden varmistamiseksi maksuihin perustumattomat järjestelmät ovat välttämättömiä. 9 artiklan sopimusvaltioille asettama ydinvelvollisuus on taata jokaiselle pääsy sosiaaliturvajärjestelmään, joka tarjoaa kaikille yksilöille ja perheille välttämättömyyden kattavat etuudet. Komitea on korostanut sopimuksen 11 artiklan välttämättömyyttä 9 artiklan sosiaaliturvaoikeuksien toteutumisen kannalta. 11 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi sekä tarjota tätä tukevia sosiaalipalveluja.⁵⁸

TSS-sopimus ei tee yhtä selvää sosiaaliturvan ryhmittelyä kuin Euroopan sosiaalinen peruskirja. Se kuitenkin erottaa toisistaan vakuutusperusteisen ja maksuihin perustumattomat järjestelmät, joista se alleviivaa maksuihin perustumattomien järjestelmien tärkeyttä

⁵⁷ CESCR General Comment No. 19, kohta 4.

⁵⁸ CESCR General Comment No. 19, kohdat 23, 28, 59 a.

sosiaaliturvaoikeuksien ytimen toteutumisen kannalta. Näillä etuuksilla turvataan välttämättömin turva jokaiselle. Välttämätön toimeentulo käsittää sellaisen kattavuuden, joka suojaa yksilöitä ja perheitä köyhyydeltä ja syrjäytymiseltä. Tuki ei edellytä henkilön aiempaa aktiivisuutta sen rahoittamisessa ja apua annetaan sitä tarvitseville.

3.1.5 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unioni ryhtyi sen oman perus- ja ihmisoikeusasiakirjan luomiseen hieman Euroopan neuvostoa ja Yhdistyneitä kansakuntia myöhemmin. Aluksi perus- ja ihmisoikeudet löysivät tiensä unionin perussopimukseen (Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset) ja vuonna 2000 hyväksyttiin poliittisella julistuksella Euroopan unionin perusoikeuskirja. Vaikka perusoikeuskirja ei aluksi ollut oikeudellisesti sitova asiakirja, se toi lisäarvoa unionin perusoikeuksien suojaan. Oikeudellinen velvoittavuus syntyi Lissabonin sopimuksen myötä vuonna 2009.

Perusoikeuskirja on asiakirja, ”jossa on tunnustettu jokseenkin kaikki ajateltavissa olevat perusoikeudet kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin sekä unionin kansalaisia koskeviin oikeuksiin”. Perusoikeuskirja koostaa EU:n perussopimusten, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämiä oikeuksia ja vapauksia yksiiin kansiin. Sen oikeudet kuuluvat pääsääntöisesti kaikille, joskin jotkut oikeudet on varattu ainoastaan unionin kansalaisille (V luku). Perusoikeudet velvoittavat jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Pelkkä unionin toimivalta asiassa ei sellaisenaan vielä tuo sitä EU-oikeuden soveltamisalaan, vaan unionin on pitänyt myös käyttää toimivaltaansa antamalla esimerkiksi säädös asiaa koskien.⁵⁹

Perusoikeuskirjan 34 artiklassa säädetään toimeentulon turvasta. Unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti (1 kohta). Oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin kuuluu kaikille yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti (2 kohta). Yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaan ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten

⁵⁹ Ojanen 2016, s. 146–148, 158.

lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta (3 kohta). EU-oikeus siis erottelee toimeentuloturvan sosiaaliturvaan ja sosiaalitukeen, joista sosiaaliturva yhdessä sosiaalipalvelujen kanssa vastaa syyperustaisiin tarpeisiin ja sosiaalituki ja asumistuki turvaavat viimesijaista toimeentuloa ja ihmisarvoista elämää.

Unionilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa maan sisäisessä sosiaaliturvassa (SEUT 153 (4) artikla), vaan oikeus sosiaaliturvan järjestämiseen ja sisältöön on jäsenvaltioilla. Sen sijaan toimivalta työntekijöiden rajat ylittävissä tilanteissa kuuluu EU:lle. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi sosiaaliturvan alalla on keskitytty koordinoimaan kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä.⁶⁰ Koordinoinnilla eli yhteensovittamisella tarkoitetaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä koskevia lainvalintasääntöjä ja muita sääntöjä koskien kansalaisten liikkumista Euroopan unionin alueella. Päättäväältä sosiaaliturvajärjestelmästä säilyy tällöinkin jäsenvaltiolla. Koordinoinnin tavoitteena on henkilön katkeamattomat sosiaaliturvaoikeudet hänen liikkuaan valtiosta ja lainsäädäntöpiiristä toiseen.

Yhteensovittamisen lisäksi unionissa tehdään yhteistyötä, jolla ei ole oikeudellista velvoittavuutta ja jota kutsutaan avoimeksi koordinaatioksi (*open method of coordination*). Poliittinen yhteistyö koostuu mm. kansallisten tavoitteiden asettamisesta ja vertailusta, parhaiden käytäntöjen vaihtamisesta, seurannasta ja raportoinnista sekä erilaisista suosituksista.⁶¹ Yksi esimerkki avoimen koordinaation yhteistyöstä on vuonna 2017 hyväksytty Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, joka syntyi vastauksena Euroopan talous- ja eurokriisin tuottamaan sosiaaliseen kriisiin. Se sisältää 20 periaatetta ja oikeutta, joiden tavoitteena on luoda uusia ja parantaa jo olemassa olevia kansalaisten oikeuksia. Pilari jakautuu kolmeen lukuun, joista yksi käsittelee sosiaalista suojelua ja osallisuutta. Luku sisältää kirjauksen myös vähimmäistoimeentulosta.⁶²

Perusoikeuskirja siis sisältää oikeuden sosiaaliturvaan ja sosiaalitukeen. Perusoikeuskirjan oikeudet sitovat jäsenvaltioita sovellettaessa unionin oikeutta, mutta jäsenvaltiot järjestävät sisällöllisesti sosiaaliturvansa itse eikä unionilla ole valtaa puuttua valtiossa päädyttyihin ratkaisuihin. Avoimella koordinaatiolla voi kuitenkin oikeudellisen velvoittavuuden puuttumisesta huolimatta olla jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä yhdenmukaistava vaikutus.

⁶⁰ Asetus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta sosiaaliturvaan (EY/883/2004), ks. lisää sosiaaliturvan koordinaatiosta Tuovinen 2017, s. 38–50.

⁶¹ Tuori – Kotkas 2023, s. 158.

⁶² [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta - Työllisyys, sosiaaliasiat ja osallisuus - Euroopan komissio \(europa.eu\)](#). Perustuen sosiaalisten oikeuksien pilarin toimintasuunnitelmaan Suomi on asettanut omat kansalliset tavoitteensa köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä: STM 2022, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2022:15.

3.2 Välttämättömän toimeentulon käsite kansallisessa oikeusjärjestyksessä

3.2.1 Perustuslain 19.1 §

Perusoikeudet ovat valtiosääntöön kirjattuja yhteiskunnan perusarvoja, joilla on korostainen asema muihin oikeuksiin nähden. Niillä on merkittävä pysyvyys, universaali soveltamisala ja rajoituksia koskeva erityissääntely. Valtiosäännölle ja perusoikeuksille tulee antaa erityistä merkitystä lakien tulkinnassa ja soveltamisessa, sillä ne muodostavat rungon lakien säätämiseksi, soveltamiseksi ja oikeusjärjestyksen toimivuudelle.⁶³ Perusoikeusajattelu korostaa perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuutta ja yhtenäisyyttä ja esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on nähty edellytyksenä muiden oikeuksien toteutumiselle sekä päinvastoin.⁶⁴

Perustuslain 19 § 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon. Henkilön on ensisijaisesti pyrittävä hankkimaan tällainen turva omalla toiminnallaan, muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Säännöksellä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään.⁶⁵ Sekä sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta että valtiovarainvaliokunta ehdottivatkin säännöksen sijoittamista silloisen hallitusmuodon oikeutta elämään turvaavan 6 §:n yhteyteen, mutta perustuslakivaliokunta piti hallituksen esityksen sisältämää asettelua kokonaisuuden kannalta selkeämpänä. Perustusvaliokunnan mukaan sosiaalisten perusoikeuksien kokoaminen samaan pykälään selkeytti tukimuotojen välisiä suhteita ja porrastuseroja.⁶⁶

PL 19.1 § oikeudella on tarkoitus turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Sillä tarkoitetaan sellaista tulotasoa, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän elämisen. Tuen saamisedellytyksenä on sen viimesijaisuus ja tarve ja arvioinnissa käytetään apuna yksilökohtaista tarveharkintaa. Tuki ei ole sidonnainen elämäntilanteeseen, vaan sen myöntäminen arvioidaan tapauskohtaisesti. Perustuslakivaliokunta on aivan hiljattain linjannut, että PL 19.1 §:n mukaisen oikeuden toteaminen edellyttää sen arviointia, mitä ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva ja välttämätön toimeentulo kulloisessakin soveltamistilanteessa yksilön kannalta tarkoittaa ja onko henkilö kykeneväinen hankkimaan

⁶³ Viljanen – Tuori ym. 2005, kappale 1.1.

⁶⁴ HE 309/1993 vp, s. 19.

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 69.

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

sen muutoin.⁶⁷ Viimesijaisen toimeentulotuen lisäksi ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvataan myös muilla tukijärjestelmillä, kuten erityisryhmille suunnatuilla palveluilla.⁶⁸

Tuen saamiseen on edellytysten täytyessä jokaisella subjektiivinen oikeus, jonka osalta lainkohdan esitöissä on suora viittaus Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 § 1 artiklaan. PL 19.1 § ei ota kantaa siihen, miten sen turvaama oikeus tulisi toteuttaa. Oikeuden järjestäminen käytännössä edellyttää alemmanasteista lainsäädäntöä, jossa säädetään tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista.⁶⁹ Toteutus voi tapahtua tasamääräisillä tai harkinnanvaraisilla rahamääräisillä etuuksilla, luontaisetuuksilla tai palveluilla tai niiden yhdistelmällä. Perustuslakivaliokunta on lausunut, että PL 19.1 § mukainen turva on sen mielestä riippumaton voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä eikä se kiinnity suoraan olemassa oleviin etuusjärjestelmiin.⁷⁰

Oikeus välttämättömään toimeentuloon on kaikilla. Se käsittää myös turvapaikanhakijat ja tilapäistä suojelua saavat henkilöt, joiden osalta perustuslakivaliokunta on tosin todennut, että välttämättömän toimeentulon turvasta voidaan huolehtia vastaanottokeskuksissa myös muutoin kuin rahamääräisin etuuksin.⁷¹ Vähimmäisturvan konkreettinen sisältö voi siis olla riippuvainen yksilön oikeudellisesta asemasta. Myös korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei tilapäisesti tai ilman oleskelulupaa olevalle tarvitse myöntää vähimmäisturvaetuuksia samansisältöisinä kuin pysyvästi oleskeleville henkilöille, kunhan välttämätön toimeentulo turvataan muilla keinoilla.⁷²

3.2.2 Laki toimeentulotuesta

Laissa toimeentulotuesta (1412/1997) säädetään Kelan myöntämästä viimesijaisesti toimeentulotuesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt toimeentulotukea käytännössä ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon takuuna PL 19.1 §:n mukaisen turvan

⁶⁷ PeVL 25/2024 vp, s. 2.

⁶⁸ HE 309/1993 vp, s. 19, 69-70.

⁶⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁷⁰ PeVL 25/2024 vp, s. 3. PL 19.2 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa on pidetty jo perusoikeusudistuksesta lähtien riippumattomana voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä.

⁷¹ PeVL 20/1998 vp, PeVL 18/2001 vp, PeVL 8/2005 vp, PeVL 26/2010 vp, PeVL 59/2010 vp, PeVL 34/2016 vp

⁷² KHO 2019:62. Kyseisessä ratkaisussa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun tapauksessa *Hunde v. Alankomaat*, jossa ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 3 artikla velvoita antamaan pakolaisille rahallista tukea tietyn elintason ylläpitämiseksi. Sopimuksen 3 artikla edellyttää kuitenkin viranomaisia toimimaan tapauksissa, joissa on kyse äärimmäisestä köyhyydestä.

rahamääräisten suoritusten osalta.⁷³ Valiokunta on kuitenkin painottanut, ettei PL 19.1 §:n mukaista oikeutta ja toimeentulotukea voida täysin samaistaa toisiinsa. Toimeentulotuen taso ei täten välttämättä myöskään ole PL 19.1 §:n mukainen vähimmäistaso. 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:n julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta johtuen lainsäätäjään kohdistuu kuitenkin velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. PL 19.1 §:n oikeuden tutkimisen kannalta on siis tarpeellista tarkastella myös toimeentulotukea.

Toimeentulolain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jolla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta *vähintään* välttämätön toimeentulo. Tuella on keskeinen merkitys PL 19.1 §:n mukaisen oikeuden toteuttamisessa, mutta sen tarkoituksena on myös itsenäisen selviytymisen edistäminen. Näin ollen toimeentulotuen tehtävä on laajempi, kuin vain elämälle välttämättömän turvan eli eksistenssiminimin täyttäminen.⁷⁴

Oikeus tukeen on jokaisella, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muulla tavalla (TotuL 2 §). Arvioinnissa otetaan huomioon kaikki henkilön ja perheen tulot (11 §) ja kaikki tuen myöntämishetkellä käytettävissä olevat varat (12 §). Pykälät sisältävät joitakin poikkeuksia, jottei sääntely muodostuisi tuen tarkoituksen eli itsenäisen selviytymisen edistämisen vastaiseksi. Toimeentulotukea myönnetään toimeentulotukilaissa määriteltyihin tarpeellisiin menoihin, joita henkilön tai perheen käytettävissä olevat tulot ja varat eivät kata (6 §). Toimeentulotukea myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle.⁷⁵ Jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, että hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu (27 §). Pykälä ilmentää toimeentulotuen suojan tarkoitusta sellaisena viimesijaisena turvan muotona, johon ihmisoikeussopimuksissakin viitataan.

Tuki jakautuu perustoimeentulotukeen, ehkäisevään toimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuella katettaviin menoihin kuuluvat ravinto, vaatteet, vähäiset terveydenhuoltokulut, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen

⁷³ PeVL 31/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 10/2009 vp, PeVL 59/2010 vp, PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 25/2024 vp

⁷⁴ HE 217/1997 vp, s. 17.

⁷⁵ Ks. myös KHO 1319/3/00, KHO 2001:35 ja KHO 2016:65, joissa korkein hallinto-oikeus vahvisti oikeuden toimeentulotukeen kuuluvan myös yrittäjänä työskentelevälle henkilölle, opiskelijalle, jolta oli evätty oikeus opintotukeen, sekä turvapaikkaa hakeneille henkilöille, joiden oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oli alun perin ollut toimeentulon turvaaminen omilla varoilla.

käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat kulut sekä muut vastaavat jokapäiväiseen toimeentuloon sisältyvät kulut (7 §). Lisäksi siinä huomioidaan asumismenot (7 a §) ja tarpeellisen suuruisina vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot (7 b §). Täydentävällä toimeentulotuella tuetaan henkilön tai perheen erityistarpeista tai olosuhteista aiheutuvia menoja (7 c §) ja ehkäisevän tuen tarkoituksena on edistää sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (1.2 §). Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta vastaavat hyvinvointialueet ja perustoimeentulotukea myöntää sekä maksaa Kela.

Välttämättömän toimeentulon tuki on viimesijainen suhteessa muihin tulonhankintakeinoihin. Tarveperusteen vastinparina oikeus sisältää velvoitteen henkilölle pyrkiä turvaamaan toimeentulonsa muilla keinoin (2 §). Toimeentulotukeen sisältyy siis myös eräänlainen vastikkeellisuuden vaatimus. Tukea hakevalla on vaatimus ilmoittautua työnhakijaksi tietyin poikkeuksin (2 a §). Velvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata sanktio eli perustoimeentulotuen perusosan alentaminen. Perusosa on perustoimeentulotuen laskennallinen euromääräinen oletama tavalisen elämän ylläpitoon vaadittavasta kulutuksesta nykyisessä yhteiskunnassa.⁷⁶ Käsittelen perusosan alentamista lisää luvussa 4.

3.2.3 Välttämätön toimeentulo poikkeusoloissa

Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia väestön välttämättömästä toimeentulosta myös poikkeusolojen aikana. Valmiuslain (1552/2011) sääntelyllä pyritään turvaamaan kotitalouksien mahdollisuus välttämättömien elintarvikkeiden, lääkkeiden ja muiden välttämättömyyshyödykkeiden hankkimiseen myös laissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.⁷⁷ Vuoden 2022 lakiuudistuksessa pyrittiin huomioimaan aiempaa kattavammin erilaiset hybridiuhat yhteiskunnallisena turvallisuushkana.

Poikkeusolojen vaikutuksesta sosiaaliturvaan säädetään valmiuslain 57 §:ssä. Sen mukaan tietyissä lain määrittelemissä poikkeusoloissa sosiaaliavustusten maksaminen voidaan keskeyttää tai niiden maksamista voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan. Etuuksia voidaan myös maksaa enintään 50 prosentilla alennettuna, jos se on tarpeen väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kyseistä sääntelyä perusteluineen hyväksyttävänä, etenkin huomioitaessa 59 §:n mukainen maksun

⁷⁶ Tarkemmin perusosasta ja toimeentulotuesta etuutena Rahkonen 2023 s. 47–51.

⁷⁷ HE 63/2022 vp, s. 45.

viivästyskorosta ja muista maksun viivästymisestä johtuvista seuraamuksista vapautuminen poikkeusolojen ajalta. Valiokunta on kuitenkin korostanut välttämättömän toimeentulon turvaamisvelvollisuutta myös 57 §:n mukaisissa tilanteissa.⁷⁸ Valmiuslain 58 §:n mukaan etuuk-sien saajille maksetaan etuuden alentamisen tai etuuden maksamisen keskeytyksen tai lykkää-misen aikana toimeentulotukea siten, että henkilölle tai perheelle muiden tulojen kanssa yh-teenlaskettuna tulee käyttöön vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä vält-tämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä.

Valmiuslain 57 a §:ssä säädetään poikkeusoloissa myönnettävästä erityisestä tuesta, jota mak-setaan tilanteissa, joissa henkilöt eivät maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Tuki on tarkoitettu olosuhteisiin, joissa sosiaa-lihuoltolain (1301/2014) ja toimeentulotukilain mukaiset kiireellisiin tilanteisiin säädetty me-nettelytavat eivät ole riittäviä. Tuen myöntämisessä ei käytetä yksilöllistä harkintaa.⁷⁹ Tuesta vastaa Kela ja siihen sovelletaan, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään toimeen-tulotuen hakemisesta ja myöntämisestä, tukiasian käsittelystä sekä muutoksenhausta. Kelan ollessa estynyt huolehtimaan kyseisestä tuesta hyvinvointialueet huolehtivat väestön välttä-mättömästä toimeentulosta muulla tavoin.⁸⁰ 57 a §:n tarkoittama tuki on lähtökohtaisesti tar-koitettu takaisin perittäväksi poikkeusolojen jälkeen (131 a §).

PL 19.1 §:n sisältämä vaatimus välttämättömän toimeentulon turvaamisesta on niin voimakas, että se on tarkoitettu katettavaksi kaikissa tilanteissa, vaikka poikkeusoloissa turva voi toteu-tua tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Koska valmiuslaki kuitenkin on tarkoitettu sovellet-tavaksi vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa, ei tutkimukseni kannalta ole mielekäästä sy-ventyä valmiuslain sääntelyyn tämän syvemmin. Tästä syystä en käsittele valmiuslain sisältä-mää toimeentulosääntelyä enää tutkielman myöhemmissä luvuissa.

3.3 Toimeentulokäsitykset eri lähteissä

Välttämättömän toimeentulon käsite on monilta osin yhtenevä tarkastelemissani normistoissa, joskaan ei täysin identtinen. Seuraavaksi käyn läpi kokoavasti aiemmin tässä luvussa teke-miäni havaintoja.

⁷⁸ PeVL 6/2009 vp, s. 8-9.

⁷⁹ HE 63/2022 vp, s. 46–47.

⁸⁰ Myös 57 a §:n osalta perustuslakivaliokunta korosti, että säännöksestä on käytävä yksiselitteisesti ilmi, että välttämätön toimeentulo turvataan kaikille. Tuen tason on oltava riittävä turvaamaan ihmisar-voisen elämän edellytykset. PeVL 29/2022 vp, s. 8.

Käsittelin jo aiemmin Pohjois- ja Keski-Eurooppalaisia systematisointieroja sosiaaliturvan jäsentämisessä, jotka pohjaavat erilaiseen käsitykseen huomioitavista sosiaalisista riskeistä. Euroopan sosiaalinen peruskirja ja TSS-sopimus käyttävät eri muodoista käsitteitä sosiaaliturva ja sosiaaliavustus, EU:n perusoikeuskirja termejä sosiaaliturva ja sosiaalituki. Suomessa sosiaaliturvalla tarkoitetaan kattavasti kaikkia taloudellisen tuen muotoja. Sosiaaliavustuksen kaltaisesta tuesta käytetään Suomessa muuan muassa nimityksiä välttämätön tai viimesijainen toimeentulo.

Yhteinen piirre sosiaaliavustukselle ja välttämättömälle toimeentulolle on niiden viimesijaisuus muuhun tukeen nähden. TSS-sopimus on ainoa normisto, joka ei korosta tuen viimesijaisuutta suhteessa muuhun järjestelmään. Suoja on siis yleisesti tarkoitettu verkoksi muusta tukisysteemistä putoajille ja järjestelmän painopiste on tarkoitettu muualle.

Rahoituksen osalta ihmisoikeussopimukset liittävät sosiaaliturvaan voimakkaasti vakuutusperusteiset etuudet eli sosiaaliturvajärjestelmä on tarkoitus rahoittaa pääasiassa aiemmin maksetuilla maksuilla. Sosiaalivakuutuksella rahoitetaan syyperusteisilta sosiaalisilta riskeiltä suojaavia etuuksia. Viimesijainen tukiverkko ei kuitenkaan voi perustua aiempiin maksuihin, jotta sen tarkoitus jokaisen suojana toteutuisi. Sosiaaliavustusta rahoitetaan siis todennäköisesti julkisilla varoilla. Tästä taas voidaan johtaa tarveharkintaisuus tuen myöntämisessä, jotta julkiset varat kohdistetaan tarkoituksenmukaisesti tukea oikeasti tarvitseville. Tarpeen lisäksi tuen saamiselle ei aseteta muita kriteerejä.

Suomenkin järjestelmä jakaa toimeentuloturvaetuudet sosiaalivakuutusperusteisiin ja verorahoilla rahoitettuihin etuuksiin. Erona ihmisoikeussopimusten järjestelmiin on, että Suomessa syyperusteisetkin etuudet rahoitetaan verovaroin eli nekin ovat maksuihin perustumattomia etuuksia. Ansioturva rahoitetaan sosiaalivakuutuksella. Syyperusteisiin etuuksiin ovat oikeutettuja laissa määritellyt kriteerit täyttävät henkilöt ja viimesijaista turvaa saa tarpeen perusteella. On kuitenkin huomattava, että oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteuttavaan toimeentulotukeen liittyy myös eräänlainen vastikkeellisuusvaatimus edellytetyn työnhaun muodossa. Tämän vaatimuksen voidaan tosin argumentoida kohdistuvan ihmisarvoisen elämän tason ylittävään tuen osaan.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kommentoinut sosiaaliavustuksen ehdollisuutta tai vastikkeellisuutta toteamalla, etteivät työnhakuun tai ammatillisen koulutuksen hankkimiseen liittyvät ehdot loukkaa peruskirjan vähimmäisturvaa koskevaa 13 artiklaa, kunhan ne ovat kohtuullisia, tarkoitukseensa nähden johdonmukaisia ja tuovat kestävä ratkaisun yksilön ongelmiin. Sosiaaliavustuksen alentaminen tai keskeyttäminen ei saa jättää yksilöä kokonaan

vaille toimeentuloa ja päätöksestä on oltava valitusmahdollisuus. Avustuksen alentamisen tai keskeyttämisen aikana hätäapua (*emergency assistance*) on kuitenkin oltava aina yksilön saatavilla.⁸¹ Viimesijaisen turvan ydin nähdään Suomenkin järjestelmässä jokaiseen tilanteeseen kuuluvana loukkaamattomana oikeutena. Oikeus välttämättömimpään turvaan säilyy myös poikkeusoloissa (ValmL 57 § ja 57 a §).

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että oikeus viimesijaiseen turvaan tulisi turvata subjektiivisena oikeutena, jollaisena siitä perustuslaissa säädetäänkin. TSS-sopimus sisältää vain valtioon kohdistuvan toimeksiantovaikutuksen. Henkilöpiirin osalta vallitsee selkeä konsensus siitä, että kaikkein välttämättömin ja kiireellinen turva kuuluu jokaiselle; sekä omille ja muiden sopimusvaltioiden kansalaisille että muille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Oikeuden rajaaminen pois joiltakin henkilöryhmiltä tekisikin ajatuksen ihmisoikeuksien jakamattomuudesta tyhjäksi.

Perustuslain sisältämä oikeuden tulkinnan voi siis sanoa olevan ytimeltään samanlainen Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa⁸², vaikkakin sen toteutus saa hieman erilaisen muodon. Oikeutta välttämättömään toimeentuloon turvaavaa etuutta ei makseta omana etuutenaan, vaan se sisältyy sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa turvaavaan toimeentulotukeen. Nämä etuuden eritasoiset turvaamisfunktiot voivat luoda välttämättömyystulkintaan jonkin verran vaikeutta ja epämääräisyyttä ja hämärtää niiden välisiä eroja. Toisaalta ihmisoikeussopimusten tarkoituskin on asettaa oikeuden vähimmäistaso, jonka sopimusvaltio sitten toteuttaa parhaaksi katsomallaan tavalla sopimuksen sisältämiä velvoitteita kunnioittaen.⁸³ Sama yhteisen vähimmäisstandardin määrittely sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.⁸⁴

Toteuttamistavaltaan Suomi eroaa monella tavalla muista Euroopan maista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamassa työpaperissa on vertailtu Suomen vähimmäisturvajärjestelmää ja sen erityispiirteitä suhteessa Euroopan muihin valtioihin.⁸⁵ Vertailussa huomattiin, että Suomessa perustoimeentulotuki on poikkeuksellisen vahvasti oikeuksiin perustuva verrokki-maihin nähden. Oikeus perustoimeentulotukeen on tarkasti määritelty laissa, mikä on vähimmäisturvan osalta melko harvinaista Euroopassa. Suomalainen erityispiirre on myös viimesijaisen turvan jakaantuminen hyvin erilaisiin muotoihin (perus-, täydentävä ja ehkäisevä

⁸¹ ECSR Digest 2022, s. 125.

⁸² Ks. listaus Kotkas ym. 2023 s. 44–45, johon on koottu perustuslain ja ihmisoikeussopimusten sisältämien oikeuksien keskeiset piirteet tiivistetysti.

⁸³ Ihmisoikeussopimusten on tarkoitus täydentää kansallista järjestelmää (subsidiariteettiperiaate). Sopimuksia ei kuitenkaan saa käyttää heikentämään kansallista suojaa. Ks. myös EIT:n oppi valtion harjantamarginaalista. Viljanen 1996, s. 798–800.

⁸⁴ Mikkola 2005, s. 410.

⁸⁵ Ilmakunnas – Moisio 2019.

toimeentulotuki) siinä missä useimmissa maissa viimesijainen turva käsittää yleensä yhden tukimuodon. Lisäksi Suomessa perusturvan riittävyttä arvioidaan lakisääteisesti neljän vuoden välein, jossa huomioidaan myös toimeentulotuki. Perustoimeentulotuen hallinnointi on kansallisesti keskitetty Kelalle. Tämä poikkeaa useimmista Euroopan maista, joissa vähimmäisturvaetuuksien hallinnointi on usein alueellisesti hajautettua.

4 Välttämättömän toimeentulon taso

4.1 Kansainväliset sopimukset

4.1.1 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Tässä luvussa käsittelen välttämättömälle toimeentulolle sallittuna pidettyä vähimmäismäärää eli minimitasoa. Tarkastelu kohdistuu rahaetuuksien tasoon ja sellaiseen tukeen, joka vastaa sisällöltään edellisen luvun kriteerejä. Välttämättömän minimitulon käsittelyssä on tarpeen huomioida myös muulle etuusjärjestelmälle asetettuja tasovaatimuksia niiden viimesijaiseen tukeen kohdistaman heijastusvaikutuksen takia. En kuitenkaan keskity kuvaamaan muiden etuuksien vähimmäistasoja kattavasti.

Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa säädetään melko tarkasti hyväksyttävistä toimeentulominimeistä. Sopimuksesta voidaan hahmottaa toimeentulon eri tasojen portaikko, joka laskeutuu palkkatulosta sosiaaliturvan eri kerroksiin.⁸⁶ Jokaisella portaalla on sen etuuksia koskeva minimitaso. Ensisijaisesti toimeentulo turvataan ansiotulolla, jonka tulisi taata *kohtuullinen* elintaso henkilölle ja hänen perheelleen (4 art.). Palkkatulon tulisi olla vähintään 60 prosenttia maan nettomääräisestä keskipalkasta.

Ensimmäisellä sosiaaliturvan portaalla on aiempaan ansiotuloon perustuva sosiaaliturva (12 § 2), jonka taso tulisi pitää tyydyttävällä, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla. Ansioperusteisella sosiaaliturvalla turvataan ansiotulon keskeytymistä edeltänyttä elintasoa. Turvan tulisi olla *riittävä* ja kattaa vähintään 40–50 prosenttia henkilön aiemmista tuloista siten, kuin Euroopan sosiaaliturvakoodissa säädetään.

⁸⁶ Ks. Mikkola 2023 s. 257 taulukko ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan toimeentuloturvasta s. 240–260.

Peruskirjan 12 § 1 artiklassa tarkoitettu syyperusteinen, ansiosidonnaista sosiaaliturvaa paikkaava vähimmäisturva taas turvaa *välttämättömän* vähimmäistoimeentulon, jolla mahdollistetaan henkilön ja tämän perheen eläminen yhteisössä ja osallistuminen sen toimintaan. Etuudet eivät saa jäädä tasoltaan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännössään määrittelemän pienituloisuusrajan alapuolelle, joka on 50 prosenttia väestön ekvivalentista mediaanitulosta.⁸⁷ Jos etuus on suuruudeltaan yli 40 mutta alle 50 prosenttia mediaanitulosta, sen tason riittävyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon sitä täydentäviä etuuksia. Rahaetus ei kuitenkaan koskaan voi olla alle 40 prosenttia, muutoin se arvioidaan selkeästi epäasianmukaiseksi (*manifestly inadequate*).⁸⁸

Artikla 12 sisältää ns. progressiivisuuslausekkeen, jossa sopimusosapuolet sitoutuvat pyrkimään sosiaaliturvajärjestelmiensä asteittaisen tason nostamiseen (12 § 3). Kehittämiskaavasta huolimatta kaikki heikennykset sosiaaliturvaan eivät automaattisesti ole 12 § 3 artiklan vastaisia. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan heikennyksiä arvioitaessa on otettava huomioon niiden luonne, perustelut ja tavoitteet sekä heikennysten välttämättömyys, sosiaaliavustusten kompensoiva vaikutus ja vaikutukset suhteessa toimien tavoitteisiin. Esimerkiksi julkisen talouden tasapainottaminen voi olla hyväksyttävä syy heikennyksille, jos ne ovat tarpeellisia sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämiseksi. Tällöinkään toimet eivät saa heikentää suojelun ”ydintä” sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan eivätkä heikennykset saa muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää niin suuresti, että se muuttuu luonteeltaan vähimmäisturvajärjestelmäksi.⁸⁹

Myös 13 artiklan tarkoittaman viimesijaisen sosiaaliavustuksen on turvattava välttämätön toimeentulo, jonka tasoa arvioidaan samalla tavoin 12 § 1 artiklan kanssa. Sosiaaliavustuksen arvioinnissa huomioidaan myös saatavilla oleva lääkintäapu.⁹⁰ Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että välttämättömiä tarpeita turvaavan sosiaaliavustuksen tason tulisi olla kohtuullinen (*appropriate*) eli mahdollistaa riittävä elintaso ja kattaa yksilön perustarpeet.⁹¹ Vaikka sosiaaliturva ja sosiaaliavustus turvaavat molemmat välttämätöntä toimeentulomianiä, niitä ei ole tarkoitus samaistaa sisällöllisesti toisiinsa. 12 artiklassa säädetyn turvan tason tulee olla 13 artiklan turvan tasoa korkeampi niin, että sosiaaliturva ei tosiasiassa typisty sosiaaliavustukseksi.⁹²

⁸⁷ Komitea on käyttänyt arvioinnissaan Eurostatin laskemia köyhyysriskin kynnysarvoja.

⁸⁸ ECSR Digest 2022, s. 120–121.

⁸⁹ ECSR Digest 2022, s. 121–122.

⁹⁰ ECSR Digest 2022, s. 126.

⁹¹ ECSR Digest 2022, s. 126.

⁹² Kotkas - Tuovinen ym. 2023, s. 51.

Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan lisättiin artikla 30, jossa säädetään oikeudesta suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan. Sen on katsottu asettavan 13 § 1 artiklalle uudentasoisen toimeentulon, osallisuuden standardin vaatimuksen. Tällä tarkoitetaan vähimmäisvaatimusta toimeentulosta, joka mahdollistaa henkilön ja tämän perheen osallistumisen elämään yhteisössä muiden rinnalla *ilman syrjäytymisen vaaraa*. Artikla sisältää yksilöllisen oikeuden toimeentuloon, jonka tulee olla täytäntöön pantavissa subjektiivisena oikeutena.⁹³

Viimeisen portaan selviytymisminimistä säädetään 13 § 4 artiklassa. Sen mukainen tilapäinen sosiaaliapu, joka on *selviytymisen kannalta välttämätöntä* (eksistenssiminimi), on taattava jokaiselle maassa olevalle sopimusvaltion kansalaiselle ja muulle henkilölle⁹⁴. Apu sisältää toimeentulon tuen lisäksi mahdollisuuden kiireelliseen lääkinnälliseen apuun ja riittävän tuen maasta poistumiseen.

Artiklan 13 mukaista sosiaaliavustusta voidaan maksaa rahaetuutena tai luontoisetuutena. Sosiaalisten oikeuksien komitea on kuitenkin todennut jonkinlaisen rahaetuuden olemassaolon olevan välttämätöntä.⁹⁵ Tämän rahaetuuden tulisi turvata välttämätön toimeentulo sen tasoisena, että syrjäytymisvaara poistuu. Huomionarvoista kansallisen oikeuden ja tutkielman jatkoon kannalta on, että tuki sisältää eksistenssiminimin turvaavan tason, joka kuitenkin erotetaan varsinaisesta tuen kokonaismäärästä omaksi tasokseen.

4.1.2 TSS-sopimus

TSS-sopimuksen 11 § 1 artiklassa säädetään jokaiselle kuuluvasta vähimmäisturvasta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada itselleen ja perheelleen *tyydyttävä* elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon. Lisäksi taataan oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. TSS-komitea on todennut yleiskommentissaan nro 3, että sopimus asettaa sen sisältämien oikeuksien minimistandardit, joiden alittaminen voidaan hyväksyttävästi perustella ainoastaan sillä, että kaikki mahdolliset toimet ja resurssit oikeuden toteuttamiseksi on käytetty.⁹⁶ Täten esimerkiksi oikeus ruokaan ja välttämättömään sairaanhoitoon velvoittaa valtiota turvaamaan ihmisille välttämättömät elintarvikkeet ja sairaanhoidon. Komitea ei kuitenkaan ole määrittänyt minimitasoa tarkkarajaisesti Euroopan sosiaalisten oikeuksien

⁹³ Mikkola 2023, s. 255.

⁹⁴ Ks. luku 3.1.2.

⁹⁵ ECSR Digest 2022, s. 126.

⁹⁶ CECR General Comment No. 3, kohta 10.

komitean tapaan johtuen sopimusvaltioiden vaihtelevista taloudellisista ja sosiaalisista olosuhteista. Esimerkiksi minimitason perustaminen keskipalkkaan sisältää oletuksen keskipalkkojen riittävän korkeasta tasosta. Komitea onkin tyytynyt määrittelemään ydinalueet, jotka sosiaaliturvajärjestelmien tulisi kattaa, ja kehottanut sopimusosapuolia kehittämään kansallisia sosiaaliturvaindikaattoreita turvan riittävän tason arvioimiseksi.⁹⁷

Artikla 2 velvoittaa sopimusvaltiot sitoutumaan täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Sopimuskohta sisältää velvoitteen oikeuksien asteittaiseen kehittämiseen ja vastapainoisesti sen on katsottu sisältävän myös saavutettujen oikeuksien heikennyskiellon. Oikeuksien heikentäminen olisi progressiivisuuden vastakohta eikä voisi näin ollen olla linjassa sopimusvelvoitteiden kanssa. Velvoitteen täyttäminen on kuitenkin sidottu käytettävissä oleviin voimavaroihin, mikä mahdollistaa taloudellisen tilanteen huomioimisen oikeuksien toteuttamisessa ja tietyissä tilanteissa myös oikeuksien heikennyksissä.

Sopimusvaltio voi rajoittaa TSS-sopimuksen sisältämiä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa (4 art.). Rajoituksen on oltava myös yksinomaan tarkoitettu edistämään hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. TSS-komitea on linjannut, että sosiaaliturvaan tehtävät heikennykset ovat lähtökohdaisesti kiellettyjä. Jos heikennyksiä kuitenkin tehdään, valtion on pystyttävä näyttämään toteen, että (a) heikennyksille on hyväksyttävät perustelut, (b) vaihtoehtoja on pohdittu kattavasti, (c) ryhmät, joihin heikennykset kohdistetaan, on osallistettu niiden valmisteluun ja vaihtoehtojen harkintaan, (d) heikennykset eivät ole välittömästi tai välillisesti syrjiviä, (e) heikennykset eivät pysyvästi vaikuta sosiaaliturvaa koskevan oikeuden toteutumiseen, ne eivät ole kohtuuttomia eivätkä riistä yksilöltä tai ryhmältä oikeutta sosiaaliturvan vähimmäistasoon ja (f) heikennystoimenpiteet on arvioitu kansallisen, riippumattoman tahon toimesta.⁹⁸

4.1.3 Unionin suositus vähimmäistoimeentulosta

Euroopan komissio ja neuvosto ovat ottaneet kantaa vähimmäistoimeentuloon Euroopan unionissa. Komissio on ilmaissut huolensa vähimmäistoimeentulojärjestelmien tason ja kattavuuden merkittävästä vaihtelusta unionin alueella. Sen mukaan vähimmäistoimeentuloetuuksien

⁹⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 240–241.

⁹⁸ CESCR General Comment No. 19, kohta 42.

taso jää useimmiten selvästi alle kansallisten köyhyysrajojen ja vain hyvin harvoissa maissa ne yltyvät köyhyysrajan tasolle.⁹⁹

Vuonna 2020 Euroopan neuvoston vähimmäistoimeentuloa koskevissa johtopäätöksissä muistutettiin epätasa-arvon olevan merkittävä poliittinen, sosiaalinen ja taloudellinen riski ja korostettiin vähimmäistoimeentulon merkitystä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, erityisesti COVID-19 pandemian aikana ja sen jälkeen. Neuvosto painotti riittävien, yhtenäisten, kestävien ja kaikkien saatavilla olevien sosiaalietuuksien ja -palvelujen merkitystä ja sitä, miten sosiaaliturvaan investoiminen tuottaa arvokkaita sosiaalisia ja taloudellisia tuloksia pitkällä aikavälillä.¹⁰⁰ Vuonna 2022 hyväksyttiin neuvoston suositus riittävästä vähimmäistoimeentulosta, jonka tarkoituksena on varmistaa ihmisten aktiivinen osallistuminen yhteiskuntaan.¹⁰¹ Sen mukaan vähimmäistoimeentulo tulisi nostaa tasolle, joka vastaa joko kansallista köyhyysriskirajaa, välttämättömien tavaroiden ja palvelujen rahallista arvoa tai muita vastaavia kansallisesti määriteltyjä tasoja. Tasoa tulisi nostaa asteittain niin, että vuoteen 2030 mennessä se vastaa vähintään suositettua minimitasoa. Toimeentulotukea pidetään riittävänä, kun se takaa ihmisarvoisen elämän kaikissa elämänvaiheissa. EU:n jäsenmaat hyväksyivät neuvoston suosituksen vuoden 2023 alussa.

4.2 Suomi

4.2.1 Toimeentulotuki ihmisarvoisen elämän turvana

Perustuslain kirjauksen mukaan välttämätön toimeentulo turvaa *ihmisarvoista elämää* (19.1 §). Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.¹⁰² Ihmisarvoisesta elämästä käytetään lain esitoissa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä myös nimitystä eksistenssiminimi. Lisäksi PL 19.1 § on linkitetty tiiviisti oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 § säännöksen.

Perustuslakivaliokunta on edellä esitetyn mukaisesti linjannut, ettei toimeentulotukea ja PL 19.1 §:n oikeutta voida täysin samaistaa toisiinsa. Valiokunta on kuitenkin myös todennut toimeentulotuen käytännössä toteuttavan kyseistä oikeutta rahamääräisten suoritusten osalta.

⁹⁹ Euroopan komissio, [Minimum income - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/attachment_data/attachment_data/Minimum_income_-_Employment,_Social_Affairs_&_Inclusion_-_European_Commission_(europa.eu).pdf).

¹⁰⁰ Euroopan unionin neuvoston johtopäätökset 2020 (11721/20), kohdat 2 ja 5.

¹⁰¹ Euroopan unionin neuvoston suositus 2022 (15540/22).

¹⁰² HE 309/1993 vp, s. 69.

Tämän takia myös toimeentulotuen tarkastelu on viimesijaisen toimeentulon turvan tason kannalta oleellista.

Toimeentulotuki turvaa ihmisarvoisen elämän kannalta *vähintään* välttämätöntä toimeentuloa (TotuL 1 §). Sitä myönnetään tarpeellisiin menoihin, joita henkilö tai perhe ei pysty kattamaan käytettävissä olevilla tuloillaan tai varoillaan. Tuen määrä on huomioitavien menojen ja käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus (6 §). Toimeentulotuen tehtävä on lain esitöiden mukaan eksistenssiminimin turvaamista laajempi.¹⁰³ Toimeentulotukijärjestelmän avulla pyritään turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä useimmissa tapauksissa on enemmän kuin PL 19.1 §:ssä taattu oikeus. Toimeentulotuen minimitasoa ei tulisi siis ymmärtää välttämättömän toimeentulon vähimmäistasona.¹⁰⁴ Koska toimeentulotukijärjestelmän rinnalla ei kuitenkaan ole vastaavaa viimesijaiseksi tarkoitettua tukijärjestelmää, on PL 19.1 §:sta mahdollista johtaa toimeentulotukea ja sen riittävää kattavuutta koskevia vaatimuksia.¹⁰⁵ Perustuslain säännös ei esimerkiksi salli väliinputoajia, joten toimeentulotuen on katettava kaikki lainkäyttöpiirin henkilöt, eikä tuki saa muodostua perustuslainkohdan tarkoituksen kannalta selvästi riittämättömäksi.¹⁰⁶

Toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä perustuslakivaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa tuen riittävyyden arviointi nähtiin suhteellisena, tapauskohtaisena ja joiltain osin myös arvosidonnaisena.¹⁰⁷ Maija Sakslin totesi lausunnossaan olevan ”miltei mahdotonta esittää yleispätevää määritelmää siitä, minkä suuruinen etuus riittäisi turvaamaan ihmisarvoisen elämän mahdollistavan välttämättömän toimeentulon”. Vähimmäisturvan tason tulisi kuitenkin olla riittävä, jotta se mm. mahdollistaa muiden perusoikeuksien käyttämisen sekä estää syrjäytymisen. Tällainen taso on Sakslinin mielestä selvästi eksistenssiminimiä korkeampi.¹⁰⁸

Samaan päätelmään lausunnossaan päätyi Kaarlo Tuori, jonka mukaan termin eksistenssimini käyttäminen johtaa perustuslain kirjauksen tulkintaa väärään suuntaan. Tuorin mielestä ilmausten ”eksistenssiminimi” ja ”elämän vähimmäisedellytykset” tulkitaan helposti tarkoittamaan pelkästään elämän biologisen jatkuvuuden minimiehtoja eli esimerkiksi välttämätöntä ravintoa ja vaatetusta. PL 19.1 § kuitenkin turvaa oikeutta ihmisarvoiseen elämään, joka hänen mukaansa pitää sisällään muutakin kuin biologisen olemassaolon välttämättömien edellytysten turvaamisen. Tuorin tulkinnan mukaan eksistenssiminimi ja ihmisarvoinen elämä siis

¹⁰³ HE 217/1997 vp, s. 17.

¹⁰⁴ PeVL 31/1997 vp, s. 3.

¹⁰⁵ Viljanen 1997.

¹⁰⁶ Hidén 1997.

¹⁰⁷ Huhtanen 1997, Jyränki 1997, Tuori 1997.

¹⁰⁸ Sakslin 1997.

voivat tarkoittaa sisällöllisesti eri asioita ja välttämättömyydestä on täten mahdollista johtaa suppea ja laaja tulkinta.¹⁰⁹ Tuori on myöhemmin todennut perustuslakivaliokunnan omaksumeen lausuntokäytännössään PL 19.1 §:n suppean tulkinnan.¹¹⁰ Heikki Karapuu sen sijaan tulkitsi PL 19.1 §:n oikeuden turvaavan ainoastaan eksistenssiminimiä, jonka hän rinnasti ihmisarvoisen olemassaolon edellyttämään välttämättömään toimeentuloon. Eksistenssiminin ja toimeentulotukijärjestelmän sosiaalisesti hyväksyttävän elintason suojan välinen tasoero taas jää hänen mielestään erittäin tulkinnanvaraiseksi.¹¹¹

Pentti Arajärvi on ryhmitellyt suojan portaikkoa perustuslain 19 §:n ja oikeuden elämään edellyttämään turvan (PL 7.1 §) yhdistelmänä.¹¹² Kolmiosaisessa portaikossa alimmalla portaalla on elämän edellyttämä turva (PL 7.1 §), toisella ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva (PL 19.1 §) ja korkeimmalla portaalla perustoimeentulon turva (PL 19.2 §). Toimeentulotuki linkittyy ”toimeentuloturvan perusoikeusportaikon” jokaiselle tasolle turvaamalla sekä elämän että ihmisarvoisen elämän turvaa ja täydentämällä tarvittaessa riittämättömiä perusturvaetuksia.¹¹³

Perustuslakivaliokunta on ollut haluton määrittämään tarkkaa euromääristä rajaa viimesijaiselle välttämättömälle toimeentulolle. Vuonna 2024 antamassaan lausunnossa¹¹⁴ se korosti yksilökohtaisen tarveharkinnan merkitystä määritettäessä mitä tarkoitetaan ihmisarvoisen elämän edellyttämällä turvalla kussakin tilanteessa ja toimintaympäristössä. Sen mukaan myös välttämätön toimeentulo on sidonnainen kulloiseenkin arviointitilanteeseen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin jo linjannut, ettei PL 19.1 §:n mukaista vähimmäisturvaa tarvitse myöntää kaikissa tilanteissa samanlaisena, vaikka oikeus välttämättömään toimeentuloon onkin lähtökohtaisesti kaikille sama.¹¹⁵ Henkilön maassa oleskelun peruste vaikuttaa siihen, miten oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteutetaan. Esimerkiksi vähävaraiset tai varattomat turvapaikanhakijat eivät ole oikeutettuja toimeentulotuleen, mutta saavat tarvittaessa vastaanottopalveluja, kuten maksuttoman majoituksen ja vastaanotto- ja käyttörahaa.¹¹⁶

¹⁰⁹ Tuori 1997 ja Viljanen – Tuori ym. 2005, kappale 3.15 Oikeus välttämättömään toimeentuloon.

¹¹⁰ Tuori – Kotkas 2023, s. 276.

¹¹¹ Karapuu 1997.

¹¹² Ks. Kotkas – Tuovinen ym. 2023 taulukko s. 36. Arajärvi 2002 s. 273, alaviite 539.

¹¹³ Kotkas – Tuovinen ym. 2023, s. 36.

¹¹⁴ PeVL 25/2024 vp, s. 2.

¹¹⁵ PeVL 59/2010 vp, s. 3.

¹¹⁶ Tuori – Kotkas 2023, s. 278–279.

4.2.2 Perusosan alentaminen

Sanktiona toimeentulotuen vastikkeellisuusvelvoitteen laiminlyömisestä on perusosan alentaminen. Perusosan eli kuukausikohtaisen tavanomaisten menojen oletettaman suuruutta toimeentulotuessa voidaan alentaa enintään 20 % tilanteissa, joissa henkilö on laiminlyönyt työllistymistään edistäviä velvoitteita. Perusosaa voidaan alentaa enintään 40 % laiminlyöntien toistuksessa ja kun voidaan katsoa, ettei henkilö halua ottaa vastaan työtä tai osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä sitä voida pitää kohtuuttomana. PL 19.1 §:n mukaisen oikeus tulee turvata passiivisellekin henkilölle. Alentaminen voi kestää enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien (TotuL 10 §). Säännös on tarkoitettu toimeentulotuen saajan työllistymisen edistämiseksi ja ehkäisemään tuen käyttöä pysyvänä toimeentuloetuutena.¹¹⁷

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn tavoitetta hyväksyttävänä ottaen huomioon toimeentulotuen luonteen viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena sekä myös perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisesti julkisen vallan velvollisuuden edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeus työhön (PL 18.2 §). Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että perusosalla katetaan myös välttämättömän toimeentulon ylittäviä menoja.¹¹⁸ Tältä osin perusosa siis näyttäisi jättävän rakoa sen maksimimäärän ja välttämättömän toimeentulon minimimäärän väliin. Henkilöllä on kuitenkin täytynyt olla todellinen mahdollisuus oman toimeentulonsa turvaamiseen muilla keinoin tuen alentamista harkittaessa. Jos todellista mahdollisuutta ei ole, tukea ei voida alentaa ilman, että se olisi PL 19.1 §:n vastaista. Tuen alentaminen tulisi muutenkin nähdä aina poikkeuksellisenä toimena.¹¹⁹ Toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n mukaista kohtuuttomuutta on arvioitava perusoikeusmyönteisen laintulkinnan läpi.¹²⁰

PL 19.1 §:n välttämättömän toimeentulon sisältöön on kaivattu konkretiaa niin sisällöllisesti kuin määrällisestikin, sillä nykyinen lainsäädäntö ei määritä tuelle selkeää alarajaa. Minimirajaa on haettu muun muassa juuri alennetun perusosan määrästä.¹²¹ Alennetun perusosan ja viimesijaisen turvan vähimmäismäärän välistä suhdetta arvioitiin jo asiantuntijalausunnoissa toimeentulotukilakia säädettäessä. Asiantuntijat lausuivat, ettei perusosan alentamisella voida kajota PL 19.1 §:n sisältämän oikeuden suojaan. Perusosan alentamisen nähtiin ainakin lähesyvän eksistenssiminimin rajaa ja myös eksistenssiminimin mahdollinen vaarantuminen

¹¹⁷ HE 217/1997 vp, s. 21.

¹¹⁸ PeVL 31/1997 vp, s. 4.

¹¹⁹ Kotkas – Tuovinen ym. 2023, s. 40–41.

¹²⁰ PeVL 20/1998 vp, s. 3.

¹²¹ STM työryhmän loppumietintö 2021:22, s. 55.

alentamisen myötä tuotiin esille.¹²² Toisaalta jopa 40 % alennusta suurempikin alennus nähtiin mahdollisena, mikäli sitä ei olisi pidettävä kohtuuttomana yksilön kannalta.¹²³ Myöhemmin on esitetty myös näkemys, jonka mukaan täysimääräinen perusosa olisi kuin olisikin PL 19.1 §:n mukaisen turvan vähimmäistaso alentamismahdollisuudesta huolimatta.¹²⁴ Voitaneen siis todeta selväksi se, ettei käsitys alennetun perusosan ja välttämättömän toimeentulon tulo-minimin välisestä yhteydestä ole lainkaan vakiintunut.

4.3 Tasokriteerit eri lähteissä

Sisällölliseltä kattavuudeltaan ihmisoikeussopimukset ja Suomen perustuslaki määrittelevät välttämättömän toimeentulon melko yhteneväisesti. Välttämättömän toimeentulon osina nähdään samat perustarpeet: ravinto, asuminen, vaatetus, terveys ja yleinen elinkyky. Sen sijaan turvalta vaadittavaa minimitasoa tulkitaan normistosta riippuen eri tavalla. Euroopan sosiaalinen peruskirja edellyttää sellaista välttämättömän toimeentulon suojan tason kattavuutta, joka turvaa henkilöä ja perhettä syrjäytymisen vaaralta. Etuuden tason on oltava kohtuullinen. TSS-sopimus sisältää oikeuden tyydyttävään elintasoon ja Euroopan unionin suosituksissa kirjoitetaan köyhyysrajan ylittävistä etuuksien tasosta. Perustuslaki suojaa oikeutta ”ihmisarvoisen elämän” tasoon ja esitöistä löytyy myös ilmaus eksistenssiminimi.

Ihmisarvoista elämää ja eksistenssiminimiä käytetään vaihtelevasti toistensa synonyymeinä ja toisaalta eri tasoisen turvan kuvaajina. Vaikuttaa siltä, että perustuslain ja toimeentulotukilain esitöissä ja valmisteluaineistossa näitä käsitteitä käytetään samaa asiaa tarkoittavina sanoina, kun taas tutkimuskirjallisuudessa on päädytty siihen, että termit eksistenssiminimi ja ihmisarvo eivät ole samansisältöisiä eikä niiden käyttötarkoitus perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännössäkään ole sama.¹²⁵ Myös PL 19.1 §:n sisällöstä on mahdollista juontaa useampi tulkinta, joista perustuslakivaliokunta vaikuttaa seuranneen suppeampaa tulkintatapaa. Sisällön laajempaa tulkintaa tukisi kuitenkin säännöksen nimenomainen sijoittaminen muiden sosiaalisten oikeuksien kanssa samaan pykälään ja erilleen oikeutta elämään turvaavasta säännöksestä. Säännöksen sijoittaminen muiden sosiaalisten oikeuksien joukkoon voitaisiin katsoa viittaavan suojan korkeammaksi tarkoitettuun tasoon. Lisäksi pykälän sanamuoto käsittää oikeuden *ihmisarvoisen* elämän turvaan, joka sisältää biologisen selviytymisen lisäksi

¹²² Nieminen, Sakslin, Huhtanen, Jyränki, Karapuu 1997.

¹²³ Arajärvi 1997.

¹²⁴ Rautiainen 2019: [Pauli Rautiainen: Voidaanko perusturvaa uudistaa uudistamatta sen taustalla olevaa perusoikeussääntelyä? – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2019/05/28/pauli-rautiainen-voidaanko-perusturvaa-uudistaa-uudistamatta-sen-taustalla-olevaa-perusoikeussääntelya/).

¹²⁵ Niemi 2019, s. 360.

sosiaalisesti, kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyviä ainesosia. Käsitys ihmisarvoisesta elämästä vaihtelee sosiaalisten ja kulttuuristen arvojen ja tottumusten mukaan. Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean määrittämä 50 % käytettävissä olevan tulon mediaanista tarkoittaisi Suomessa biologisen selviytymisen kannalta välttämätöntä toimeentuloa korkeampaa suojan tasoa.¹²⁶

Suomalainen lainsäädäntö tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö eivät sisällä euromääräistä minimiä välttämättömälle toimeentulolle, kun taas Euroopan sosiaalinen peruskirja määrittelee vähimmäistoimeentulon rahallisen tason hyvinkin tarkasti. Suomessa tuen tason on sijoitettava jonnekin eksistenssiminimin ja PL 19.2 §:n perusturvaetuuksien minimin välille. Tarkka euromääräisen tason asettaminen on ymmärrettävästi haastavaa ainakin, mikäli perustuslain säännöstä tulkittaisiin yhtään nykyistä tulkintalinjaa laajemmin, sillä välttämätön toimeentulo tästä näkökulmasta on suhteellista ja riippuvainen kulloisistakin yhteiskunnallisista ja julkistaloudellisista olosuhteista.¹²⁷ Kun vakiintunut tulkinta nyt kuitenkin näyttäisi asettuneen suppeampaan käsitykseen suojan asteesta, tarve ja myös mahdollisuudet tarkemmalle minimin kriteerien määrittämiselle tai tason kytkemiselle johonkin kansalliseen talouden raja-arvoon ovat suurempia ja rajan määrittäminen olisi mielestäni perustellumpaa.

Toimeentulotuki turvaa ihmisarvoisen elämän lisäksi sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, josta ihmisarvoisen elämän tason rajan ylittävä tuki on vastikkeellista ja täten sanktiona alennettavissa. Alennetun perusosan ja vähimmäistulominimin yhteydestä vallitsee erimielisyyttä. Selvää on, ettei passiivistakaan henkilöä voida rankaista kajoamalla PL 19.1 §:n oikeuteen. Toimeentulotuella on monta eri tehtävää eikä välttämättömyyden alimmaistason erottaminen tuesta ole lainkaan selkeää. Koska toimeentulotuella turvataan lähtökohtaisesti PL 19.1 §:n mukaisen oikeuden ylittävää tasoa, kysymys tarkasta euromääräisestä rajasta konkretisoituu pääasiassa tilanteissa, joissa normaalitasoista tukea ollaan alentamassa tai kun oikeutta turvataan jollakin muulla kuin tavalla kuin toimeentulotuella.

Vaikka vähimmäisturvajärjestelmän tasoa on vaikea verrata yksiselitteisesti muihin Euroopan maihin, Suomen vähimmäisturvan taso on silti tutkitusti lähellä Länsi-Euroopan maiden keskiarvoa.¹²⁸ Suomi sijoittuu hyvin suhteessa muihin valtioihin myös, kun vähimmäisturvan tasoa verrataan maiden keskimääräiseen bruttopalkkaan tai suhteelliseen köyhyysrajaan.

¹²⁶ Tuori – Kotkas 2023, s. 275–277. Tuorin mielestä PL 19.1 §:n sisällöstä tulisi nykyisin käyttää nimitystä ”sosiaalinen minimi”. Ks. myös Tuori ym. 2005, kappale 3.15 Oikeus välttämättömään toimeentuloon.

¹²⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 279.

¹²⁸ Ilmakunnas – Moisio 2019, s. 13–18. Vähimmäisturvaan on tarkastelussa luettu toimeentulotuki ja asumisen tuet.

Vähimmäisturva ei kuitenkaan riitä nostamaan kotitalouksia suhteellisen köyhyysrajan yläpuolelle missään Euroopan maassa. Lähimmäksi köyhyysrajaa päästään Tanskassa ja Saksassa.

5 Välttämättömän toimeentulon toteutuminen Suomessa

5.1 Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamat suositukset Suomelle

5.1.1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea

Suomelle antamissaan suosituksissa kansainvälisten sopimuksien valvontaelimet arvioivat Suomen lainsäädännön sopimuksenmukaisuutta ja suosittavat toimenpiteitä, joilla sopimusvelvoitteet täyttyisivät paremmin. Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteutumista valvoo sosiaalisten oikeuksien komitea. Valvonta toteutetaan sopimusvaltioiden määräaikaishavainnoinnilla, joissa valtiot kertovat sopimuksen täytäntöönpanosta. Raportteihin annetuilla suosituksilla komitea pyrkii ohjaamaan valtioita toteuttamaan sosiaalisen peruskirjan oikeuksia. Sopimuksen lisäpöytäkirja myös mahdollistaa järjestökantelujen tekemisen komitealle. Suomi on sitoutunut järjestökantelut mahdollistavaan lisäpöytäkirjaan ja lisäksi ainoana sopimusosapuolena antanut kansallisten kansalaisjärjestöjen kantelu-oikeuden sisältävän julistuksen. Järjestökantelun seurauksena sopimusvaltio voi saada ministerikomitean suosituksen, minkä johdosta valtion on raportoitava seuraavassa määräaikaishavainnoinnissa toimista, joihin suositus on maassa johtanut. Kanteluita onkin tehty useita, joista joidenkin seurauksena Suomi on saanut huomautuksia Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta.

Suomelle antamissaan suosituksissa sosiaalisten oikeuksien komitea on toistuvasti viitannut 12 § 1 artiklan mukaisten sosiaaliturvaetuuksien liian matalaan tasoon.¹²⁹ Liian matalan tason saavuttavia etuuksia ovat olleet sairaus- ja äitiyspäiväraha sekä vähimmäiseläke. Artiklan 13 § 1 mukaiset sosiaaliavustukset ovat myös saaneet komitealta moitteita.¹³⁰ Sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota toimeentulotuen liian pitkään asumisehtoon, joka on kohdistunut muiden sopimusvaltioiden Suomessa laillisesti oleskeleviin kansalaisiin.¹³¹

¹²⁹ ECSR Conclusions 2006, 2009, 2013, 2017 (Finland)

¹³⁰ ECSR Conclusions 2013, 2017 (Finland)

¹³¹ Suositus on ajalta ennen toimeentulotuen Kela-uudistusta, jolloin kunnat myönsivät toimeentulotukea asukkailleen.

Vuonna 2017 komitea myös totesi toimeentulotuen ja sitä täydentävien etuuksien tason riittämättömäksi.

Suomea koskevia kanteluita on toistaiseksi käsitelty sosiaalisten oikeuksien komiteassa 13, joista kolme on koskenut sosiaalietuuksien riittävyyttä. Kantelut on tehnyt Suomen Sosiaalioikeudellinen seura, joissa se on väittänyt, ettei Suomen perus- ja vähimmäisturvan rahamääräinen taso ole sopusoinnussa Euroopan sosiaalisen peruskirjan kanssa. Kanteluissa on tuotu esiin muun muassa sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset ja etuuksiin tehdyt indeksijäädätykset.

Antamissaan ratkaisuihin komitea onkin systemaattisesti todennut sekä 12 § 1 artiklan että 13 § 1 artiklan soveltamisalaan kuuluvien etuuksien tason liian matalaksi. Se on tarkastellut ratkaisuihin muun muassa vähimmäissairauspäivärahaa, peruspäivärahaa, takuueläkettä ja työmarkkinatukea.¹³² Viimeisimmässä Suomea koskevassa ratkaisussa komitea katsoi myös toimeentulotuen tason riittämättömäksi. Perustoimeentulotuen perusosa yhden hengen taloudessa oli 504,06 euroa vuonna 2021 eli alle 24 prosenttia silloisesta mediaanitulosta. Komitea huomautti myös, että toimeentulotuen taso on peräti laskenut suhteessa mediaanituloon viime vuosina.¹³³

Suomen hallitus on kanteluihin antamissaan vastineissa katsonut, ettei Suomi loukkaa peruskirjan määräyksiä. Se on painottanut sosiaaliturvajärjestelmän kattavaa kokonaisuutta, joka koostuu erilaisista palveluista ja etuuksista. Näin ollen yksittäisen etuuden määrä ei suoraan kuvaa henkilön sosiaaliturvan kokonaistasoa. Myös tutkimuskirjallisuudessa on kritisoitu sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämää tarkastelumallia.¹³⁴

Vuoden 2023 vuosiraportissaan komitea tarkasteli aiemmin antamiensa kanteluratkaisujen kansallisia täytäntöönpanotoimia viimeisimmän kerran.¹³⁵ Kantelujen 88/2012 ja 108/2014 osalta se totesi täytäntöönpanotoimien olleen riittämättömiä. Ratkaisu kanteluun 172/2018 annettiin vuoden 2022 lopulla eikä sitä käsitelty vuoden 2023 vuosiraportissa.

¹³² No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, No. 108/2014 Finnish Society of Social Rights v. Finland ja No. 172/2018 Finnish Society of Social Rights v. Finland.

¹³³ Vuonna 2013 tuen taso oli 25 prosenttia mediaanitulosta.

¹³⁴ Mallia on pidetty liian yksinkertaistettuna ja perustelut valituille raja-arvoille on nähty puutteellina. Tilalle on toivottu vaihtoehtoisia mittareita ja kokonaisvaltaisempaa tarkastelua. Ks. Tervola – Ilmakunnas – Moisio 2019 ja Tervola – Nykänen 2022.

¹³⁵ ECSR Findings 2023, s. 48–51 ja 54–55.

5.1.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea

TSS-komitea käsittelee valtioiden määräaikaishavaintoja ja yksilövalituksia. Sopimusvaltiot laativat määräajoin raportin komitealle sopimuksen täytäntöönpanosta, jonka tutkittuaan komitea voi antaa valtiolle suosituksia liittyen TSS-oikeuksien toteutumiseen. Yksilövalitus on mahdollinen henkilölle tai ryhmälle, joka katsoo sopimusvaltion loukanneen heille sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Komitean antamat suositukset ja kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta sopimusvaltion on otettava ne asianmukaisesti huomioon. Sopimusvaltion on toimitettava komitealle kirjallinen vastaus sekä tiedot toimenpiteistä, joihin suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty.¹³⁶ Valinnaisessa pöytäkirjassa säädetään myös valtion mahdollisuudesta valtiovalitukseen, jos sen mielestä toinen sopimusvaltio ei täytä TSS-sopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

TSS-komitea on ottanut kantaa Suomen sosiaalietuuksien tasoon kahden edellisen määräaikaishavainton yhteydessä. Vuoden 2011 raporttiin antamissaan suosituksissa komitea ilmaisi huolensa perustoimeentulotuen ja sairaus- ja eläke-etuuksien alhaisesta vähimmäismäärästä.¹³⁷ Se suositti toimia sosiaalietuuksien tason nostamiseksi, jotta ne olisivat riittäviä kattamaan kaikki elämisen kustannukset. Vuoden 2020 raportin¹³⁸ yhteydessä komitea nosti esiin vuosina 2015–2019 kansaneläkeindeksiin tehdyt jäädytykset ja leikkaukset sosiaalietuuksiin. Se esitti huolensa toimien suhteettomasta vaikutuksesta jo valmiiksi epäedullisessa asemassa oleviin ihmisryhmiin sekä etuuksien riittävyydestä. Komitea vaati Suomea huolehtimaan sosiaalietuuksien riittävästä tasosta ja säästötoimenpiteitä harkittaessa huomioimaan, että leikkaukset (a) ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa, (b) ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia niin, että muihin toimiin ryhtyminen tai niistä pidättäytyminen olisi haitallisempaa TSS-oikeuksille, (c) eivät saa vaikuttaa suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin, (d) leikkauksiin liittyy muita toimenpiteitä, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikojen eriarvoisuutta ja (e) säilyttävät etuuden ydinosan, joka mahdollistaa etuudensaajan riittävän elintason. Komitea myös kehotti Suomea perehtymään sosiaaliturvaa koskevaan yleiskommenttiin 19 (2007) ja säästötoimenpiteitä koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

¹³⁶ HE 74/2012, s. 10.

¹³⁷ CESCR Concluding observations Finland 12/2014, kohta 20.

¹³⁸ CESCR Concluding observations Finland 3/2021, kohdat 27 ja 28.

5.2 Toimeentulo-oikeuden toteutuminen kansallisesta näkökulmasta

Ihmisoikeussopimusten sosiaaliavustuksen malli on Suomen malliin verrattuna melko yksioikoinen ja selkeä. Sen sijaan että välttämätöntä toimeentuloa turvattaisiin muusta järjestelmästä erillisellä ja vain tähän tarkoitukseen suunnatulla etuudella, Suomen toimeentulotuki turvaa toimentulominimin lisäksi sitä korkeampaa, sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa. Toimeentulotuki ei myöskään ole muusta sosiaaliturvajärjestelmästä erillinen etuus siinä mielessä, että se nivoutuu tiiviisti osaksi perusturvaa sen tärkeänä täydentäjänä. Tästä syystä viimesijaisen turvan toteutumisen tarkastelussa on huomioitava myös ensisijaiset etuudet ja niiden viimesijaisen turvan kanssa muodostaman kokonaisuuden toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus.

Syyperusteiset perusturvaetuudet on tarkoitettu turvaamaan tietystä sosiaalisesta riskistä aiheutuvaa tulonmenetystä ja tasoltaan niiden tulisi olla PL 19.1 §:n suojaa suurempia, sillä perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin välttämättömän toimeentulon turva. Vaikka 1 momentin suojalle ei voida asettaa enimmäisaikarajaa, toimeentulotuki on lähtökohtaisesti tarkoitettu väliaikaiseksi suojan muodoksi. Pidemmän aikavälin etuustulojen tulisi koostua perusturvaetuuksista. Tällä ajatuksella on säädetty myös nykyinen laki toimeentulotuesta. Jo lain säätämisvaiheessa tavoitteena on ollut tuensaajien määrän ja tuen saamisen keskimääräisen keston aleneminen. Toimeentulotuen tarpeen vähentämisessä nähtiin olennaisena ensisijaisten etuuksien riittävä taso, jotta riittämättömiä etuuksia ei tarvitsisi täydentää toimeentulotuella.¹³⁹ Tältä osin lain tavoitteen ei voida katsoa toteutuneen, sillä perusturvaetuuksiin vuosien varrella tehdyt indeksijäädytykset ja leikkaukset ovat päinvastoin olleet omiaan kasvattamaan toimeentulotuen tarvitsijoiden määrää ja toimeentulotuella paikataan edelleen ensisijaisten etuuksien riittämätöntä tasoa.¹⁴⁰ Vaikka toimeentulotuki tässä(kin) roolissaan turvaa ihmisarvoista elämää, ei nykytilanne tue etuuden tarkoitusta väliaikaisena turvana.

Toimeentulotuen saajamäärää kasvattavat myös ns. väliinputoajat. Perusturva tulisi rakentaa niin, ettei sen turvajärjestelmien ulkopuolelle jää väliinputoajia¹⁴¹, mutta tutkimuksissa on havaittu paitsi väliinputoajaryhmien olemassaolo myös se, ettei näiden henkilöiden määrä ole vähäinen. Henkilöt, jotka ovat pelkästään viimesijaisen turvan varassa, linkittyvät usein ryhmiin, jotka myös saavat toimeentulotukea pitkäaikaisesti ja joissa esiintyy pitkäkestoista

¹³⁹ HE 217/1997 vp, s. 11.

¹⁴⁰ [Tietopaketti: toimeentulotuki | Kelan tietotarjotin](#). Vuonna 2017 tehty perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelan vastuulle kylläkin alensi keskimääräistä tukikuukausien määrää; [Kela-siirto madalsi kynnystä hakea perustoimeentulotukea | Kelan tietotarjotin](#).

¹⁴¹ PeVM 25/1994 vp, s. 32.

köyhyyttä.¹⁴² Perusturvajärjestelmän valuvat lisäävät siis etuuksien alhaisen tason ohella viimesijaiseen tukeen turvautuvien ihmisten määrää.

Itse toimeentulotuen osalta kotimaisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuteen ja tukeen liittyvään tarveharkintaan. Tarveharkinta ei kohdistu etuuden myöntämiseen tai sen määrään, sillä näistä säädetään laissa, vaan siihen, täyttyvätkö tuen saamisen kriteerit tietyn hakijan kohdalla. Tarveharkinnan taustalla vallitsee myös perustavanlaatuinen jännite yhdenmukaisten käytäntöjen ja yksilön olosuhteet ja tarpeet huomioivan harkinnan välillä. Toimeentulotuen Kela-siirron myötä muodollisen yhdenvertaisuuden on arvioitu lisääntyneen, mutta joiltakin osin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kustannuksella. Perustoimeentulotuen myöntämisestä ja perusosan alentamiskäytännöistä on tullut yhdenmukaisempia samaan aikaan, kun perustoimeentulotuen siirtyminen pois kunnan sosiaalihuollolta on voinut vaikeuttaa joidenkin ihmisten toimeentulotuen hakemista ja ohjautumista sosiaalihuollon asiakkaiksi.¹⁴³

Suomi on suhtautunut varauksella sosiaaliturvaetuuksien tason saamiin moitteisiin viitaten sosiaaliturvajärjestelmään kokonaisuutena, jonka yksilöön kohdistuvan suojan taso ei käy ilmi suoraan yksittäisen etuuden euromääräisestä suuruudesta. Tästä huolimatta myös kansallinen etuuksien riittävydestä tehty tutkimus viittaa etuustason riittämättömyyteen suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) mukaan perusturvan riittävyys on arvioitava joka neljäs vuosi. Viimeisin arviointi on ajalta 2019–2023, jonka on suorittanut THL:n koolle kutsuma arviointiryhmä. Arvioinnissa on huomioitu myös toimeentulotuki. Raportissa todetaan, etteivät perusturvaetuudet yhdessä asumistuen kanssa riitä kattamaan yhteiskunnallista osallisuutta edellyttävää vähimmäiskulutustasoa Suomessa. Toimeentulotuki nostaa käytettävissä olevien tulojen määrää, mutta sen kanssakin kotitalouksien tulot jäävät kyseisen tason alapuolelle. Raportti kuitenkin korostaa, että riittävyysarvioinnissa tulee erottaa toisistaan lain riittävyydelle asettamat vaatimukset ja poliittiset arvovalinnat, joista jälkimmäiset lopulta määrittävät suurelta osin perusturvan riittäväksi katsottua tasoa.¹⁴⁴

Nykyinen Petteri Orpon hallitus on jatkanut sosiaaliturvaetuuksiin tehtyjen heikennysten jo pidempiaikaista linjaa, joskin nyt kaavaillut ja jo toteutetut muutokset ovat poikkeuksellisen suuria verrattuna aiempiin hallituskausiin. Heikennykset kohdistuvat sekä ensisijaisiin

¹⁴² Korpela – Raittila 2020, s. 422–426.

¹⁴³ Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen 2020, s. 271, 279–280. Ks. myös harkinnasta toimeentulotuen päätöksenteossa s. 271–275.

¹⁴⁴ Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2019–2023, s. 81. Arviointiraportissa riittävyttä on mitattu vertaamalla etuuksien tasoa yhteiskunnalliseen osallisuuteen tarvittavaa vähimmäiskulutustasoa kuvaaviin viitebudjetteihin.

etuuksiin että toimeentulotukeen. Säästöjen on arvioitu heikentävän perusturvaa merkittävästi ja leikkausten osuvan kaikista eniten alimpiin tulokymmenyksiin. Toimeentulotukeen esitetyt muutokset kaventaisivat perustoimeentulotuen roolia viimesijaisena tukena samaan aikaan, kun sosiaaliturvaleikkaukset ensisijaisiin etuuksiin lisäävät viimesijaisen turvan tarvetta.¹⁴⁵ Poliittinen tahtotila näyttääkin osoittavan ihmisoikeuselinten suositusten kanssa vastakkaiseen suuntaan. Vaikka riittävyttä määritetään poliittisilla valinnoilla, arvovalinnoilla ei pystytä liikkumaan oikeudellisia raameja. Kaavailtujen muutosten on haastavaa nähdä olevan vaikuttamatta PL 19.1 §:n oikeuteen sitä heikentävästi.

Sosiaaliset oikeudet on kyllä säädetty julkisen talouden tilaa mukaileviksi.¹⁴⁶ Oikeuksia heikennettäessä on silti huomioitava heikentämisen oikeudelliset rajoitteet. Esimerkiksi perusoikeuksien toteuttamisveloitteen kääntöpuoleksi kutsuttu perusoikeuden heikennyskielto kieltää jo saavutetun oikeuden tason heikentämisen. Pauli Rautiainen on erottanut kiellosta minimisuojaan turvaavan ehdottoman kiellon ja julkistalouden tilaan kytkeytyvän optimointikäskyn. Minimisuoja on oikeuden ydinalue, jonka vähimmäistason alapuolelle perusoikeuden toteutumista ei saa missään tilanteessa laskea. Tämän tason yläpuolella perusoikeuksien toteutumistasoa voidaan heikentää tietyin edellytyksin, jos julkisen talouden tila sitä edellyttää. Tällöin heikennyskielto toimii optimointikäskynä, joka ohjaa heikennysten kohdentamista ja tapaa, jolla ne tehdään. Rautiainen korostaa, että koska perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen tapahtuu valtion niihin osoittamien taloudellisten resurssien kautta, talousarviopäätöksenteossa on huomioitava perusoikeuden toteuttamisvelvoite ja heikennyskielto samalla tavoin kuin perusoikeuksia konkretisoivan lain asettamisessa ja tulkinnassa.¹⁴⁷ Pauliine Koskelo on kritisoinut PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ja vallitsevan budjettipolitiikan suhdetta toteamalla, että sellaista sidonnaisuutta, jossa laki menee edellä ja rahat tulevat perässä ei ole, vaan tilanne on pikemminkin päinvastoin. Poliittisen käytännön ja PL 22 §:n toimintavelvoitteiden välillä vallitsee jännite.¹⁴⁸

Leikkausten lisäksi hallituksen tavoitteena on sakkaavan perus- ja vähimmäisturvajärjestelmän uudistaminen, johon on etsitty valtionhallinnossa ratkaisua jo pidemmän aikaa. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan laajaa sosiaaliturvauudistusta, jossa uudistamisen kohteena ovat asumistuki sekä toimeentulotuki. Perusturvaetuuksien tilalle kaavailaan yleistukea, joka korvaisi kaikki nykyiset perusturvan tuet. Uudistuksen rakenteelliset ja

¹⁴⁵ THL työpaperi 45/2023, s. 29.

¹⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 71.

¹⁴⁷ Rautiainen 2013, s. 267, 270, 277.

¹⁴⁸ Koskelo 2012, s. 113.

toiminnalliset muutokset asettavat toteutuessaan jälleen uudenlaisen taustan PL 19.1 §:n oikeuden toteutumisen tarkastelulle.

5.3 Erot kansainvälisissä ja kansallisessa tulkinnassa

Suomen saama välttämätöntä toimeentuloa koskeva kritiikki ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä on koskenut pääasiassa turvan tasoa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoja on tulkittu niin, että sekä sosiaaliturvan että sosiaaliavustuksen tulisi mahdollistaa sellaisen kohtuullisen elämän eläminen, jonka ero muihin kansalaisiin ei ole liian suuri.¹⁴⁹ Komitea on kiinnittänyt huomiota myös perusturvan osalta siihen, että harkinnanvaraisilla tuilla tulisi olla vain perustoimeentulon turvaa täydentävä rooli. Tämä eroaa suomalaisesta tukikäytännöstä, jossa perustoimeentulotukea käytetään systemaattisesti nostamaan ensisijaisten perusturvaetuuksien riittämätöntä turvan tasoa.

Vastineissaan sosiaalisten oikeuksien komitean suosituksiin Suomen hallitus on perustellut etuuksien matalaa tasoa sillä, että muu sosiaaliturvajärjestelmä kompensoi tarkasteltuja etuuksia ja että yksittäisen etuuden tason tarkastelu antaa vääränlaisen kuvan turvan tosiasiallisesta tasosta ja johtaa virheellisiin tulkintoihin. Peruskirjan käyttämää riittävyyden arviointitapaa on kritisoitu puutteelliseksi ja yksinkertaistetuksi, mutta Suomi ei ole kuitenkaan esittänyt vaihtoehtoja tapaa sosiaaliturvan riittävyyden arvioimiselle. Todistustaakka sopimuksen kriteerien täyttämistä on sopimusvaltiolla ja pelkkien väitteiden sijaan vaaditaan selkeää esitystä säännösten keskinäisistä suhteista sekä tilastoitua tietoa niiden yhteisvaikutuksista ja vähävaraisten perheiden tulojakaumista.¹⁵⁰

Huolimatta hallituksen antamista perusteluista Suomessa tehdyt selvitykset perusturvan tasosta viittaavat samaan suuntaan komitean johtopäätösten kanssa.¹⁵¹ Perusturvaetuuksien tason kehitys on kulkenut itse asiassa aivan eri suuntaan kuin valvontaelinten päätökset ovat kehottaneet, sillä etuuksien tasoa on heikennetty jo pitkään ja nykyiset suunnitelmat viittaavat saman linjan jatkumiseen. Perustuslain 19.1 §:n oikeutta on sen tason osalta tulkittu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan oikeutta suppeammin. Tuen riittävyyden osalta on jopa pohdittu, onko peruskirjan asettaman tason saavuttaminen edes Suomen tavoitteena¹⁵², joskin sopimus tähän osapuoliaan velvoittaa.

¹⁴⁹ Mattila 2017, s. 85–86.

¹⁵⁰ Mikkola 2017, s. 53.

¹⁵¹ Ks. viimeisimpänä perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023 s. 81–82.

¹⁵² Suokko 2016, s. 73.

Etuuskehitystä on parantamisen sijaan värittänyt etuuksiin kohdistuneet leikkaukset, jonka pääasiallinen syy on ollut julkisen talouden alavireinen tilanne. Peruskirjan mukaan taloudelliset vaikeudet eivät automaattisesti tee etuuksien leikkaamisesta hyväksyttävää. Sosiaalisten oikeuksien komitean lausuntokäytännön mukaan sosiaaliturvan leikkauksia ei tulisi kohdistaa pienituloisimpiin tai haavoittuvimmassa asemassa tai sen riskissä oleviin ryhmiin, vaan ne pitäisi suunnata muihin kuin yhteiskunnan vähäosaisiin. Tästä näkökulmasta tälle hallituskaudelle suunnitellut poikkeuksellisen suuret heikennykset sosiaalietuuksiin on arvioitu perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeuksien valvontaelinten linjauksien vastaisiksi. Perusoikeudet tulisi nähdä priorisoinnin välineinä, jotka ohjaavat lainsäädännön ratkaisujen lisäksi talouspolitiikkaan liittyviä päätöksiä myös taloudellisesti haastavina aikoina.¹⁵³ Julkisen talouden tasapainottamisen takia tehdyt tilapäiset heikennykset näyttävät ihmisoikeussopimusten valossa jokseenkin hyväksytyiltä, mutta varsinainen talouskriisi sellaisenaan ei kelpaa sopeuttamisperusteeksi. Sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan tällaisia toimia ei itse asiassa tulisi tehdä talouskriisin aikana ollenkaan, sillä silloin tarve sosiaaliturvajärjestelmän suojalle on suurimmillaan.¹⁵⁴ Riittävä sosiaaliturva ylläpitää vakautta yhteiskunnassa taloudellisten kriisiaikojen ulkopuolellakin.¹⁵⁵

Ihmisoikeuselinten ja Suomen välillä näyttääkin vallitsevan erimielisyys siitä, miten oikeus välttämättömään toimeentuloon toteutuu Suomessa. Syitä eriävään tulkintaan voidaan etsiä Suomen suhtautumisesta ihmisoikeusnormeihin, ihmisoikeuksien suhteesta talouskuriin ja talouspolitiikkaan ja suomalaisten ihmisoikeusosaamisesta. Sanna Hyttinen on todennut, ettei sosiaalisia ihmisoikeuksia käytetä kovin aktiivisesti Suomessa, vaikka niitä pidettäisiinkin periaatteessa tärkeinä. Sosiaalisten ihmisoikeuksien kohdalla vallitsee paradoksi, jossa teoria ihmisoikeuksien tärkeästä asemasta ei vastaa oikeudellista käytäntöä ja tutkimusta.¹⁵⁶ Sopimusten suora soveltaminen esimerkiksi tuomioistuimissa ei toteudu, vaan ihmisoikeussopimukset

¹⁵³ THL työpaperi 45/2023, s. 15, 30.

¹⁵⁴ ECSR Digest 2022, s. 43. Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari julkaisi politiikka-analyysipaperin vuonna 2013, joka käsittelee talouskriisien vaikutusta ihmisoikeuksiin. Sosiaalisten oikeuksien osalta paperi alleviivaa sosiaalisen suojelun varmistamista kaikille etenkin kriisiaikoina. Sen mukaan hallitusten tulisi vastustaa painetta sosiaaliturvan ja -avustuksen heikentämiseen ja varmistaa, että sosiaalisten oikeuksien vähimmäistaso on suojattu kaikissa tilanteissa. Council of Europe 2013, s. 43–44.

¹⁵⁵ State of democracy, human rights and the rule of law 2017, s. 4-5, 95–97. Riittävällä sosiaaliturvalla voidaan torjua mm. ääriliikhehdinnän demokratialle asettamaa uhkaa. Esimerkiksi populismi kukoistaa siellä, missä ihmiset kokevat olevansa vailla mahdollisuuksia ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Kun tämä kokemus koskettaa suurta joukkoa kansalaisia, heistä voi tulla alttiimpia populistiselle retoriikalle, joka syyttää eliittiä ja ulkopuolisia heidän ongelmistaan. Ihmisten luottamus instituutioihin ja poliittisiin johtajiin vahvistuu heidän kokiessaan perustarpeidensa tulevan tyydytetyiksi, mikä auttaa ehkäisemään populismin ja muiden ääriliikkeiden nousua.

¹⁵⁶ Hyttinen 2013, s. 274.

jätetään näiltä osin pitkälti huomiotta¹⁵⁷, vaikka ne onkin Suomessa hyväksytty osaksi voimassa olevaa oikeutta.¹⁵⁸

Pauli Rautiainen viittaa talouspolitiikan muuttuneeseen asemaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa siten, että ihmisten hyvinvointiin liittyviä poliittisia valintoja perustellaan ja oikeutetaan nykyisin ensisijaisesti taloudellisilla argumenteilla. Ihmisoikeusjärjestelmä asettaa kuitenkin velvollisuuksia myös talouspolitiikalle, joiden mukaan sen tulisi kunnioittaa, suojata ja toteuttaa valtiota sitovia ihmisoikeusvelvoitteita. Rautiainen toteaa TSS-oikeuksien loukkauksille olevan tyypillistä, että ne koostuvat monesti yksittäisistä sinänsä sallittavana pidetyn toimenpiteen yhteisvaikutuksesta. Jostakin syystä oikeudellisessa ihmis- ja perusoikeuskontrolliin liittyvässä keskustelussa suhtaudutaan varovaisesti sosiaalisille oikeuksille ominaisten käsitteiden, kuten ”ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän turvan”, aineellisen sällön määrittelyyn, vaikka vastaavia määrittelyjä on onnistuneesti tehty klassisten vapausoikeuksien yhteydessä sellaisille käsitteille kuten ”perhe-elämä” ja ”yleinen turvallisuus”.¹⁵⁹

On myös esitetty, että ihmisoikeuksia ei osata huomioida asianmukaisesti Suomessa. Matti Mikkolan mukaan ihmisoikeuksien yleinen tuntemus on huonoa jopa lakeja valmistelemissa ministeriöissä. Ihmisoikeuksien sitoutumisen kuherruskuukautta seurasivat aikanaan erilaiset raportoinnit, laitosten tarkastukset ja valvontakäytännön negatiiviset palautteet, joilla pyrittiin ohjaamaan parempaan ihmisten oikeuksien huomioimiseen hallinnossa. Tämän sivulisänä seurasi myös viranomaisten varauksellinen suhtautuminen ihmisoikeuksiin.¹⁶⁰

6 Johtopäätökset

Tekemäni rinnakkaistarkastelu ihmis- ja perusoikeusnäkökulmista osoittaa, että ihmisoikeus-sopimukset ja perustuslaki käsittävät välttämättömästä toimeentulosta eri tavalla. Itse tukimuoto kuitenkin sisältää melko tarkasti samanlaisia piirteitä sekä kansallisessa että kansainvälisissä lähteissä. Tuki on viimesijainen, kattaa henkilöpiiriltään jokaisen lainkäyttöpiirissä oleilevan henkilön eikä sen rahoitus perustus etukäteen maksettuihin maksuihin. Muitakaan edellytyksiä tuelle ei tule asettaa, vaan sitä myönnetään ainoastaan tarveperusteella. Oikeudella on erityisasema subjektiivisena oikeutena ja se nauttii erityistä suojaa suhteessa muihin sosiaalisiin oikeuksiin: velvollisuus oikeuden toteuttamiseen säilyy poikkeusoloissakin eikä sen

¹⁵⁷ Hyttinen 2012, s. 513.

¹⁵⁸ Mikkola 2017, s. 87.

¹⁵⁹ Rautiainen 2015, s. 467–468, 472–473.

¹⁶⁰ Mikkola 2017, kappale 2.3 Vaikutukset lainvalmisteluun ja lakeihin.

ydinosaan tule kajota heikennyksin niin normaali- kuin poikkeustilassakaan. Ainut hyväksyttävä peruste oikeuden loukkaukselle on resurssien absoluuttinen puute.

Suomessa välttämättömän toimeentulon tukea ei suojata tätä tarkoitusta varta vasten räätälöidyllä tuella ja viimesijainen avustus nähdään kansainvälisten sopimusten avustuksesta poiketen osana sosiaaliturvaa. Toisaalta sekä PL 19.2 §:n perusturva että PL 19.1 §:n viimesijainen turva sisältävät molemmat sosiaaliavustuksen elementtejä. Raja sosiaaliturvan ja sosiaaliavustuksen välillä ei ole perustuslain mukaisessa jaottelussa yhtä selvä kuin kansainvälisissä sopimuksissa, mistä syystä toimeentulotuki nähdään osana sosiaaliturvapatken jatkumoa ja toimeentulotuen muuntuminen perusturvan täydentäjäksi kuin varkain tapahtuu mahdollisesti helpommin. Onkin kiinnostavaa pohtia toimisiko järjestelmä samoin nyt, jos lainsäätäjä olisi-kin päättänyt sijoittamaan 1 momentin oikeuden oikeutta elämään turvaavan pykälän yhteyteen erikseen muista sosiaalisista oikeuksista.

Vaikka ihmisoikeus välttämättömän toimeentulon suojaan on näennäisesti kirjattu sellaisenaan Suomen valtiosääntöön, oikeuden kattavuus ymmärretään normistoissa toisistaan poikkeavalla tavalla. Kansainväliset sopimukset ja niiden valvontaelimet tulkitsevat suojan tarkoittamaan sellaista kohtuullista tai tyydyttävää elintasoa, joka asettuu selvästi eksistenssiminimin yläpuolelle. Euroopan unionissakin alaraja nähdään köyhyysriskin ylittävänä ja aktiivisen osallistumisen mahdollistavalla tasolla. Suomi on kuitenkin omaksunut suppeamman tulkinnan, jossa suojan aste vaikuttaisi lähestyvän biologisen selviytymisen kannalta välttämättömiä edellytyksiä. Tällaisessa tilanteessa on mielestäni kummallista, että konkreettisesta minimiarvosta vallitsee näinkin suurta epäselvyyttä, jos tavoitteena on ainoastaan biologisen selviytymisen mahdollistaminen. Varmuutta ei ole edes toimeentulotuen alennetun perusosan ja tulominimin yhteydestä. Ihmisarvoa kyllä suojataan perusoikeussäännöksessä, mutta mitä sitten tarkoitetaan ihmisarvolla. Ehkä eksistenssiminiä, ehkä jotakin enemmän. Epämääräisenä, ei niin tarkkarajaisena johtopäätöksenä voidaan todeta, että Suomen tulkinta minimitasosta aset-
tuu jonnekin eksistenssiminimin ja PL 19.2 §:n perusturvaetuuksien vähimmäistason välille.

TSS-komitea on todennut, että heikennykset sosiaaliturvaan ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä ja heikennettäessäkin toimia rajoittavat tarkat kriteerit. Ihmisoikeudet tulisi priorisoida, mutta Suomessa taloudelle on silti annettu enenevissä määrin etusija suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin. Annetut suositukset kantavat selkeää viestiä etuuksien riittämättömyydestä, mutta Suomessa kuljetaan tietoisesti etuuskehityksessä toiseen suuntaan. Koska ihmisoikeuksille tunnustetaan oikeustieteessä ja sen ulkopuolellakin tärkeä ja hierarkkisesti korkea asema, on erikoista, ettei niille käytännön maailmassa anneta teoriassa ja puheissa tunnustettua statusta.

Ongelma tosin voi kohdistua ennemmin juuri sosiaalisiin ihmisoikeuksiin kuin ihmisoikeuksiin yleisesti. Perus- ja ihmisoikeuksille annetaan Suomessa historiallisista syistä lähes identtinen merkitys. Tosiasiallisen toiminnan osalta tätä seikkaa on tarkastelemieni kysymysten valossa haastavaa pitää totena, sillä ainakin sosiaalisten oikeuksien osalta yhtään pintaa syvempi tarkastelu paljastaa toiminnan olevan ennen kaikkea perusoikeuskeskeistä. Perus- ja ihmisoikeustulkintojen erotessa toisistaan käytännön tulkintalinjaa haetaan perusoikeuksista.

Vastausta siihen, miten oikeus PL 19.1 §:n välttämättömään toimeentuloon toteutuu mahdollisimman hyvin, on etsittävä muualtakin kuin vain kyseessä olevan oikeuden sisältä. Oikeuden tehokas parantaminen ei ole mahdollista ilman, että vaikutetaan laajempaan oikeuksien kokonaisuuteen.¹⁶¹ Toinen asia on sitten, millaisena mahdollisimman hyvä toteutuminen ymmärretään. Perustuslakivaliokunta on kyllä esittänyt huolensa sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksista kaikkein heikoimpiin, mutta samalla pitänyt ehdotettuja heikennyksiä hyväksyttävinä. Pääasiassa kansallista huolta on kannettu viimesijaisen tuen liikakäytöstä: tuen saajia on liikaa ja tukeen pidempiaikaisesti turvautuvien joukko liian suuri. Järjestelmä ei toimi tarkoitetulla tavalla, kun toimeentulotuen olisi ideaalitulanteessa tarkoitus toimia vain väliaikaisena turvana. Ristiriitaisuuden ratkaisemiseksi joko toimeentulotuen tarkoitus tai tukijärjestelmä tulisi määritellä uudelleen.

Uudistamistoimenpiteet kohdistuvatkin nyt turvajärjestelmän uudelleenrakentamiseen. Sen tavoitteena on ohjata ihmisiä oikean tuen saajiksi ja sujuvoittaa ja helpottaa koko systeemiä. Onnistuessaan uudistukset voivat mahdollisesti helpottaa yksilöiden oikeuksiinsa pääsyä ja ehkäistä väliinputoamisia. Tukien tason jatkuvat heikennykset sen sijaan eivät uudistetussa järjestelmässäkään paranna sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Heikennykset perusturvaan eivät voi olla heijastumatta viimesijaiseen turvaan. Jos samanaikaisesti kavennetaan myös viimesijaista suojaa, on kyseenalaista miten oikeus välttämättömään toimeentuloon voi jatkossakaan toteutua ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetulla tavalla.

¹⁶¹ Rahkonen 2023, s. 85.