



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Hoivavastuu, toimeentulotukisääntely ja tosiasiallinen tasa-arvo

Analyysi yksinhuoltajaäitien asemasta Martha Finemanin haavoittuvuusteorian pohjalta

Hyvinvointioikeus
Maisteritutkielma

Anni Kuoppamaa

Syksy 2026
Lapin yliopisto



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hoivavastuu, toimeentulotukisääntely ja tosiasiallinen tasa-arvo – analyysi yksinhuoltajaäitien asemasta Martha Finemanin haavoittuvuusteorian pohjalta

Tekijä: Anni Kuoppamaa

Koulutusohjelma / opetuskokonaisuus / oppiaine: Hyvinvointioikeus

Ohjaaja(t): Katja Karjalainen

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XIV + 62 sivua

Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Avainsanat: haavoittuvuusteoria, toimeentulotukilaki, hoivavastuu, yksinhuoltajaäidit, tosiasiallinen tasa-arvo, feministinen oikeusteoria

Tutkimuksessa tarkastellaan toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevaa sääntelyä yksinhuoltajaäitien aseman ja tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää, millaisia oikeussubjektia koskevia oletuksia sääntely ilmentää ja millaisen oikeudellisen merkityksen hoivavastuu sekä tosiasialliset toimintamahdollisuudet saavat suhteessa näihin oletuksiin. Lisäksi tarkastellaan, millaisia vaatimuksia Martha Finemanin haavoittuvuusteoria asettaa sääntelyn arvioinnille.

Tutkimus on kriittinen ja feministisesti suuntautunut oikeusteoreettinen tutkimus. Finemanin haavoittuvuusteoriaa käytetään käsitteellisenä, heuristisena ja normatiivisena analyysivälineenä. Tutkimusaineisto muodostuu erityisesti toimeentulotukilaista, lainvalmisteluaineistosta, perustuslakivaliokunnan kannanotoista ja viranomaisaineistosta sekä aihetta koskevasta oikeus- ja yhteiskuntatieteellisestä tutkimuskirjallisuudesta.

Tutkimuksen perusteella sääntely rakentuu ansiotyökeskeisen oikeussubjektikäsitteen varaan. Siinä yksilö oletetaan taloudelliseen omavaraisuuteen suuntautuvaksi, hoiva- ja riippuvuussuhteistaan suhteellisen irralliseksi sekä taloudellisilla seuraamuksilla ohjattavaksi toimijaksi. Hoivavastuu tunnistetaan sääntelyssä, mutta se saa oikeudellista merkitystä ennen kaikkea suhteessa yleiseen ansiotyönormiin poikkeusten ja yksilöllisen harkinnan kautta.

Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, ettei yksinhuoltajaäitien tosiasiallinen tasa-arvo toteudu pelkän muodollisesti yhdenmukaisen kohtelun kautta. Sääntelyssä on tunnistettava erilaiset elämäntilanteet, hoivavastuu ja tosiasialliset toimintamahdollisuudet. Tutkimuksessa esitetään, että toimeentulotukisääntelyn tulisi olla nykyistä hoiva- ja sukupuolisensitiivisempää.

Sisällys

Lähteet	V
Kirjallisuuslähteet	V
Virallislähteet	XIII
Verkkolähteet	XIV
1 Johdanto	1
1.1 Yksinhuoltajaäidin hoiva- ja toimeentulovastuu tasa-arvokysymyksenä	1
1.2 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset	4
1.3 Teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat	6
1.3.1 Haavoittuvuusteoria feministisen oikeusteorian viitekehyksessä	6
1.3.2 Oikeusteoreettinen tutkimusote	8
1.3.3 Tutkimusaineisto ja analyysin eteneminen	9
2 Autonomisesta subjektista haavoittuvaan subjektiin	11
2.1 Liberaali oikeussubjektikäsite ja hoivavastuun oikeudellinen häivyttäminen	11
2.2 Haavoittuva subjekti, erot ja muodollisen yhdenmukaisuuden ongelma	15
2.3 Haavoittuvuusteoria oikeusteoreettisen analyysin välineenä	19
3 Vastikkeellinen sosiaaliturva ja ansiotyökeskeinen oikeussubjekti	22
3.1 Muodollisesti sukupuolineutraali vastikkeellinen sosiaaliturvasääntely ja sen oikeussubjekti	22
3.2 Yksinhuoltajaäidin hoivavastuu ja tosiasialliset mahdollisuudet vastata työmarkkinavelvoitteisiin	26
3.3 Yksinhuoltajaäidin palkaton hoivatyö ja sukupuolineutraalin ansiotyönormin rajat	29
3.4 Muodollisen yhdenmukaisuuden rajat: erojen sivuuttaminen	33
4 Ansiotyönormi toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevassa sääntelyssä	35
4.1 Kokoaikatyön hakemista koskeva sääntelykehys	35

4.2	Toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus tasa-arvokysymyksenä: hoivavastuu ja palkattoman hoivan asema	41
4.3	Kokoaikatyön hakemista koskevan sääntelyn subjektoletukset	46
5	Yksinhuoltajaäiti haavoittuvana subjektina: responsiivinen valtio ja tosiasiallinen tasa-arvo	49
5.1	Haavoittuva subjekti ja responsiivinen valtio	49
5.2	Perusosan alentaminen ja responsiivisen valtion vastuu	51
5.3	Palkattoman hoivan tunnistaminen ja tosiasiallinen tasa-arvo	54
5.4	Responsiivisen valtion vaatimukset toimeentulotukisääntelylle	56
6	Päätäntö	60

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

Aalto, Juho, Oikeussubjektin ontologian feministinen kritiikki ja uusmaterialismi. *Tiede & edistys* 4/2024, s. 22–32.

Andersen, Kate, Universal Credit, gender and unpaid childcare: Mothers' accounts of the new welfare conditionality regime. *Critical Social Policy* 40 (3) 2020, s. 430–449.

Anttila, Outi, Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? Sukupuolisyrjinnän kiellot oikeudellisen pluralismin aikana. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 314*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.

Appell, Annette Ruth, The Pre-Political Child of Child-Centered Jurisprudence. *Houston Law Review* 46 (3) 2009, s. 703–757.

Ardzejewska, Manni, Dying, Dementia & Law: Pursuing Legal Responsibility at the End of Life. Doctoral dissertation. Lund University 2025.

Bjørnholt, Margunn, The Vulnerability Approach: A Way of Bridging the Equality-Difference Dilemma? *Retfærd* 36 (3) 2013, s. 25–44.

Conaghan, Joanne, Gendered Aspects of Activation Policies: The Limits of Welfare to Work. *The Social Contract Revisited*. The Foundation for Law, Justice and Society 2009.

Cooke, Taina, Seeing Past the Liberal Legal Subject: Cultural Defence, Agency and Women. *Suomen Antropologi* 42 (3) 2017, s. 23–40.

Daly, Mary, What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18 (1) 2011, s. 1–23.

Daly, Mary, The Resilience of Maternalism in European Welfare States. *Contemporary Social Science* 17 (4) 2022, s. 313–325.

Dodds, Susan, Depending on Care: Recognition of Vulnerability and the Social Contribution of Care Provision. *Bioethics* 21 (9) 2007, s. 500–510.

Drakopoulou, Maria, The Ethic of Care, Female Subjectivity and Feminist Legal Scholarship. *Feminist Legal Studies* 8 (2) 2000, s. 199–226.

Duncan, Simon – Edwards, Rosalind, Lone Mothers and Paid Work – Rational Economic Man or Gendered Moral Rationalities? *Feminist Economics* 3 (2) 1997, s. 29–61.

Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede-Jurisprudentia XLIV/2011*, s. 61–132.

Fineman, Martha Albertson, The Neutered Mother. *University of Miami Law Review* 46 (3) 1992, s. 653–669.

Fineman, Martha Albertson, *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*. The New Press 2004.

Fineman, Martha Albertson, The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law and Feminism* 20 (1) 2008, s. 1–23.

Fineman, Martha Albertson, Introduction: Feminist and Queer Legal Theory, s. 1–6 teoksessa Martha Albertson Fineman – Jack E. Jackson – Adam P. Romero (eds), *Feminist and Queer Legal Theory. Intimate Encounters, Uncomfortable Conversations*. Ashgate 2009.

Fineman, Martha Albertson, The Vulnerable Subject and the Responsive State. *Emory Law Journal* 60 (2) 2010, s. 251–275.

Fineman, Martha Albertson, “Elderly” as Vulnerable: Rethinking the Nature of Individual and Societal Responsibility. *The Elder Law Journal* 20 (1) 2012, s. 101–142. (Fineman 2012a)

Fineman, Martha Albertson, Dependencies. *Emory Legal Studies Research Paper* No. 12-221, 2012. <https://ssrn.com/abstract=2132296> (26.8.2026). (Fineman 2012b)

Fineman, Martha Albertson, Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics, s. 13–27 teoksessa Martha Albertson Fineman – Anna Grear (eds), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Ashgate Publishing 2013.

Fineman, Martha Albertson, Equality and Difference – The Restrained State. *Alabama Law Review* 66 2015, s. 609–626.

Fineman, Martha Albertson, Care and Gender, s. 202–222 teoksessa Yasmine Ergas – Jane Jenson – Sonya Michel (eds), *Reassembling Motherhood: Procreation and Care in a Globalized World*. Columbia University Press 2017. Viittauksissa käytetty SSRN-käsikirjoitusversiota (s. 1–20): <https://ssrn.com/abstract=3074641> (26.8.2026). (Fineman 2017a)

Fineman, Martha Albertson, Vulnerability and Inevitable Inequality. *Oslo Law Review* 4 (3) 2017, s. 133–149. (Fineman 2017b)

Fineman, Martha Albertson, Injury in the Unresponsive State: Writing the Vulnerable Subject into Neo-Liberal Legal Culture, s. 50–75 teoksessa Anne Bloom – David M. Engel – Michael McCann (eds), *Injury and Injustice: The Cultural Politics of Harm and Redress*. Cambridge University Press 2018.

Fineman, Martha Albertson, Vulnerability and Social Justice. *Valparaíso University Law Review* 53 2019, s. 341–369. (Fineman 2019a)

Fineman, Martha Albertson, Vulnerability in Law and Bioethics. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 30 (4), Supplement 2019, s. 52–61. (Fineman 2019b)

Fineman, Martha Albertson, Beyond Equality and Discrimination. *SMU Law Review Forum* 73 2020, s. 51–62.

Fineman, Martha Albertson, Universality, Vulnerability, and Collective Responsibility. *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum* 16 (1) 2021, s. 103–116.

Fineman, Martha Albertson, The Significance of Understanding Vulnerability: Ensuring Individual and Collective Well-Being. *International Journal for the Semiotics of Law* 36 2023, s. 1371–1383.

Fineman, Martha Albertson – Grear, Anna, Introduction: Vulnerability as Heuristic—An Invitation to Future Exploration, s. 1–12 teoksessa Martha Albertson Fineman – Anna Grear (eds), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Ashgate Publishing 2013.

Fridström Montoya, Therése, *Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox*. Iustus Förlag 2015.

Giullari, Susy – Lewis, Jane, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles, and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*. Social Policy and Development Programme Paper Number 19. United Nations Research Institute for Social Development 2005.

Gordon-Bouvier, Ellen, *Relational Vulnerability: Law, Myths, and Homemaking Contributions in Cohabiting Relationships*. Doctoral dissertation. University of Birmingham 2018.

Gordon-Bouvier, Ellen, *Relational Vulnerability: Theory, Law and the Private Family*. Palgrave Macmillan 2020.

Grear, Anna, Challenging Corporate ‘Humanity’: Legal Disembodiment, Embodiment and Human Rights. *Human Rights Law Review* 7 (3) 2007, s. 511–544.

Grear, Anna, Vulnerability, Advanced Global Capitalism and Co-symptomatic Injustice: Locating the Vulnerable Subject, s. 41–60 teoksessa Martha Albertson Fineman – Anna Grear (eds), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Ashgate Publishing 2013.

Hakovirta, Mia, *Yksinhuoltajaäitien työllisyys, toimeentulo ja työmarkkina-avalinnat*. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 45/2006. Väestöliitto 2006.

Halmetoja, Antti – Saikkonen, Paula – Simanainen, Miska, *Sosiaaliturva ja vastikkeellisuus: Tapaustutkimus Suomen perustulokeikeilusta*. Yhteiskuntapolitiikka 5–6/2022, s. 463–474.

Hearn, Jeff – Hobson, Barbara, Gender, State, and Citizenships: Challenges and Dilemmas in Feminist Theorizing, s. 153–190 teoksessa Thomas Janoski – Cedric de Leon – Joya Misra – Isaac

William Martin (eds), *The New Handbook of Political Sociology*. Cambridge University Press 2020.

Herring, Jonathan, *Caring and the Law*. Hart Publishing 2013.

Hirvonen, Ari, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Holappa, Tim – Leviner, Pernilla, *Barns villkorade rätt till skälig levnadsstandard – om rättsligt osynliggörande av barn i ärenden om ekonomiskt bistånd*. Förvaltningsrättslig tidskrift 2/2022, s. 239–263.

Hoppania, Hanna-Kaisa – Vaittinen, Tiina, *A Household Full of Bodies: Neoliberalism, Care and “the Political”*. *Global Society* 29 (1) 2015, s. 70–88.

Hunter, Rosemary, *Contesting the Dominant Paradigm: Feminist Critiques of Liberal Legalism*, s. 13–30 teoksessa Margaret Davies – Vanessa Munro (eds), *The Ashgate Research Companion to Feminist Legal Theory*. Ashgate 2013.

Järvinen, Iina, *Itsensä kehittäminen köyhydessä*. Tampere University Dissertations 825. Tampereen yliopisto 2023.

Kittay, Eva Feder, *Love’s Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*. Routledge 1999.

Knijn, Trudie – Martin, Claude – Millar, Jane, *Activation as a Framework for Social Policies towards Lone Parents: Is There a Continental Specificity?* *Social Policy & Administration* 41 (6) 2007, s. 638–652.

Knize, Veronika J., *What Gender-Neutral Activation? Understanding the Gender Sanction Gap in Germany’s Welfare System*. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 29 (4) 2022, s. 1286–1313.

Kuivalainen, Susan, *Toimeentulotuen muuttunut asema*, s. 15–36 teoksessa Susan Kuivalainen (toim.), *Toimeentulotuki 2010-luvulla*. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja

myöntämiskäytännöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 9/2013. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Lewis, Jane, The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 8 (2) 2001, s. 152–169.

Lewis, Jane, Work, Care, Gender Equality and the Problem of ‘Instrumental’ Social Policies. *Sociologisk Forskning* 44 (2) 2007, s. 64–72.

Lewis, Jane – Campbell, Mary, UK Work/Family Balance Policies and Gender Equality, 1997–2005. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 14 (1) 2007, s. 4–30.

Mackenzie, Catriona, The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability, s. 33–59 teoksessa Catriona Mackenzie – Wendy Rogers – Susan Dodds (eds), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*. Oxford University Press 2014.

Martnes, Mona, The Caring Role of the School: A Discussion on the Relationship between Care, the Rights of the Child, and the School, s. 110–132 teoksessa Trude Haugli – Mona Martnes (eds), *Perspectives on Children, Rights, and Vulnerability*. Scandinavian University Press 2025.

Mattsson, Titti – Enell, Sofia, State Provision of Resilience in Social Compulsory Care: A Vulnerability Analysis of Physical Constraint of Children and Youth Without Consent. *International Journal for the Semiotics of Law* 36 (4) 2023, s. 1529–1545.

Mattsson, Titti – Giertz, Lottie, Vulnerability, Law, and Dementia: An Interdisciplinary Discussion of Legislation and Practice. *Theoretical Inquiries in Law* 21 (1) 2020, s. 139–159.

Millar, Jane, ‘Work is Good for You’: Lone Mothers, Children, Work and Well-being. *Social Security and Health Research: Working Papers* 60/2008. Kela, Research Department 2008.

Millar, Jane, Self-Responsibility and Activation for Lone Mothers in the United Kingdom. *American Behavioral Scientist* 63 (1) 2019, s. 85–99.

Millar, Jane – Ridge, Tess, Relationships of Care: Working Lone Mothers, their Children and Employment Sustainability. *Journal of Social Policy* 38 (1) 2009, s. 103–121.

Moilanen, Sanna, Managing the “Triple Demand”: Lone Mothers’ Non-Standard Work Hours and Work–Family Reconciliation. JYU Dissertations 112. Jyväskylän yliopisto 2019.

Mäkinen, Niklas – Ojala, Satu, Etuussanktioiden vaikutukset toimeentuloon, hyvinvointiin ja palveluihin osallistumiseen: systemaattinen kirjallisuuskatsaus. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 1/2024, s. 122–143.

Naffine, Ngaire, Who are Law’s Persons? From Cheshire Cats to Responsible Subjects. *Modern Law Review* 66 (3) 2003, s. 346–367.

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* 3/2020, s. 262–284.

Olsen, Frances E., The Family and the Market: A Study of Ideology and Legal Reform. *Harvard Law Review* 96 (7) 1983, s. 1497–1578.

Peroni, Lourdes – Timmer, Alexandra, Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law. *International Journal of Constitutional Law* 11 (4) 2013, s. 1056–1085.

Reeves, Aaron – Loopstra, Rachel, ‘Set up to Fail’? How Welfare Conditionality Undermines Citizenship for Vulnerable Groups. *Social Policy and Society* 16 (2) 2017, s. 327–338.

Roman, Christine, Gendered and Classed Experiences of Work–Family Conflict among Lone Mothers in Sweden. *Community, Work & Family* 22 (3) 2019, s. 302–318.

Ruottunen, Sonja, Can Activation Policies Foster Sustainable Wellbeing? Phenomenological Analysis of Long-Term Unemployed Jobseekers’ Lived Experiences. *Journal of Social Policy, First View* 2026, s. 1–19. <https://doi.org/10.1017/S0047279426101330> (26.8.2026).

Sahdan, Fatimah – Gregorius, Jelena, Neoliberalism and the Retraction of Welfare Law: A Theoretical Critique. *Interdisciplinary Studies in Society, Law, and Politics* 2 (1) 2023, s. 16–23.

Serrano Pascual, Amparo, Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe, s. 11–34 teoksessa Amparo Serrano Pascual – Lars Magnusson (eds), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. P.I.E. Peter Lang 2007.

Silbaugh, Katharine B., Commodification and Women’s Household Labor. *Yale Journal of Law and Feminism* 9 (1) 1997, s. 81–121.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 234. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

Skevik, Anne, Women’s Citizenship in the Time of Activation: The Case of Lone Mothers in “Needs-Based” Welfare States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12 (1) 2005, s. 42–66.

Skevik, Anne, Lone Motherhood in the Nordic Countries: Sole Providers in Dual-Breadwinner Regimes, s. 241–264 teoksessa Anne Lise Ellingsæter – Arnlaug Leira (eds), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*. Policy Press 2006.

Säilävaara, Jenny – Ikonen, Hanna-Mari – Jakonen, Mikko, Feeling Poor and Lonely: The Felt Experiences of Low-Income Working Lone Mothers in Finland. *Affilia: Feminist Inquiry in Social Work*, OnlineFirst 2023, s. 1–17. <https://doi.org/10.1177/08861099231223495> (26.8.2026).

Tammelin, Mia – Ojala, Satu, Lapsiperheet toimeentulotuen saajina, s. 111–118 teoksessa Paula Saikkonen – Susanna Makkila (toim.), *Toimeentulotuki 2020-luvulla: Tavoitteena parempi viimesijainen turva*. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 2/2025. 2025. (Tammelin – Ojala 2025a)

Tarvainen, Laura Maarit – Hautala, Sanna Kaisa, Paperittomuuteen pakotetut. *Oikeus* 4/2018, s. 338–357.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, *Sosiaalioikeus*. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Tuovinen, Anna-Kaisa, Sosiaaliset oikeudet ja toimeentulotuen uudistaminen, s. 43–51 teoksessa Paula Saikkonen – Susanna Mikkilä (toim.), Toimeentulotuki 2020-luvulla: Tavoitteena parempi viimesijainen turva. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 2/2025. 2025.

Van Aerschot, Paul, Activation Policies and the Protection of Individual Rights: A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden. Ashgate 2011.

Watts-Cobbe, Beth – Fitzpatrick, Suzanne, Advancing Value Pluralist Approaches to Social Policy Controversies: A Case Study of Welfare Conditionality. Journal of Social Policy 54 (1) 2025, s. 285–300.

Ylikännö, Minna – Hakovirta, Mia, Lapsiperheet toimeentulotuen asiakkaina, s. 278–301 teoksessa Tuija Korpela – Hanna-Mari Heinonen – Markku Laatu – Simo Raittila – Minna Ylikännö (toim.), Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18. Kela 2020.

Virallislähteet

HE 184/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 116/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta.

Kansaneläkelaitos, Toimeentulotuki. Etuusohje 25.6.2026.

Kansaneläkelaitos, analytiikka- ja tilastoryhmä, tekijälle toimitettu tietopyyntöaineisto 2.7.2026.

Kansaneläkelaitos, analytiikka- ja tilastoryhmä, tekijälle toimitettu tietopyyntöaineisto 3.7.2026.

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp).

PeVL 34/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 138/2010 vp).

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

PeVL 52/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriö, Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmän loppumuistio. 2025.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Yhteenveto lausuntopalautteesta toimeentulotuen kokonaisuudistukseen. Muistio 19.9.2025.

Tasa-arvovaltuutettu, Lausunto hallituksen esityksestä HE 116/2025 vp laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta. 14.10.2025. Dnro TAS/691/2025.

Verkkolähteet

Tammelin, Mia – Ojala, Satu, Muutokset toimeentulotukeen kohdistuvat myös lapsiin. Alusta! 4.2.2025. <https://blogs.tuni.fi/alustalehti/2025/02/04/muutokset-toimeentulotukeen-kohdistuvat-myos-lapsiin/> (26.8.2026). (Tammelin – Ojala 2025b)

Tilastokeskus, Naisten ja miesten kokonaistyöaika ensimmäistä kertaa samalla tasolla 2020–2021. 10.11.2022. <https://stat.fi/fi/julkaisu/cku2d1we88fu70b506ua4x5tp> (26.8.2026).

Tilastokeskus, Määräaikainen työ ja uudet työsuhteet vähenivät vuonna 2025. 2.4.2026. <https://stat.fi/fi/julkaisu/cmlulxx0aj0ly06usm47o7eer> (26.8.2026). (Tilastokeskus 2026a)

Tilastokeskus, Perheisiin kuului 70 % väestöstä vuonna 2025. 1.6.2026. <https://stat.fi/fi/julkaisu/cmfgo6l3z042l07w0ex1gx29k> (26.8.2026). (Tilastokeskus 2026b)

1 Johdanto

1.1 Yksinhuoltajaäidin hoiva- ja toimeentulovastuu tasa-arvokysymyksenä

“[...] Lone parents can be regarded as ‘canaries in the coalmine’ [...] or as ‘a litmus test group, an indicator of gendered social rights’”.¹

Yllä oleva sitaatti kiteyttää tämän tutkimuksen lähtökohdat. Yksinhuoltajaäidin asemassa tiivistyy kolme perustavaa kysymystä: kuka hoivaa, kuka vastaa toimeentulosta ja millaisin edellytyksin nämä vastuut voidaan yhdistää. Kun lapsen päivittäiseen hoivaan ja perheen toimeentulon turvaamiseen liittyvät vastuut eivät lähtökohtaisesti jakaudu saman kotitalouden kahden aikuisen kesken, työn, hoivan ja sosiaaliturvan väliset jännitteet tulevat erityisen näkyviksi.² Tässä mielessä yksinhuoltajaäidin asema toimii tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen koetinkivenä: se tekee näkyväksi, millaisia oletuksia sääntelyyn sisältyy työnteosta ja hoivavastuusta sekä missä määrin yksinhuoltajaäitien tosiasiallisesti erilaiset lähtökohdat saavat sääntelyssä oikeudellista merkitystä.

Työn ja hoivan yhteensovittaminen ei ole vain yksinhuoltajaperheille ominainen kysymys, mutta yhden vanhemman kotitaloudessa käytettävissä ei lähtökohtaisesti ole toisen aikuisen palkkatuloa tai hoivapanosta tasaamassa työn, hoivan ja toimeentulon välisiä vaatimuksia.³

Yksinhuoltajaäidit joutuvat tämän vuoksi usein sovittamaan ansiotyön, lastenhoidon ja muun kotityön yhteen yhden vanhemman ajallisten, taloudellisten ja käytännöllisten resurssien varassa. Tutkimuksessa heidän on havaittu kohtaavan työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyviä paineita muun muassa niukempien aika- ja taloudellisten resurssien sekä työaikojen ja lastenhoidon yhteensopimattomuuden vuoksi.⁴

Yksinhuoltajaäitien mahdollisesti epäedullista asemaa ei kuitenkaan tule palauttaa yksinhuoltajuuteen itsessään, vaan olennaista on tarkastella niitä resursseja, työmarkkinaolosuhteita ja institutionaalisia järjestelyjä, joiden varassa yksinhuoltajaäitien työn ja hoivan yhteensovittaminen tapahtuu.⁵

¹ Skevik 2005, s. 44, viitaten Winkler 1996 sekä Hobson 1994, s. 171.

² Moilanen 2019, s. 14–15; Roman 2019, s. 307–308.

³ Moilanen 2019, s. 14–15; Roman 2019, s. 313–314; Knijn – Martin – Millar 2007, s. 647.

⁴ Moilanen 2019, s. 14–15, 86–87.

⁵ Moilanen 2019, s. 87–88, 97–98; Roman 2019, s. 302, 304, 313–314. Moilanen toteaa suoraan, ettei epäedullinen asema johdu ”*lone motherhood per se*”. Edelleen Romanin ruotsalaisessa kontekstissa

Asetelmalla on Suomessa selvä sukupuolittunut ulottuvuus. Vuonna 2025 yhden vanhemman lapsiperheistä 83 prosenttia oli äidin ja lasten muodostamia perheitä. Myös palkaton kotityö jakautuu edelleen sukupuolittuneesti: naiset käyttivät vuosina 2020–2021 kotitöihin keskimäärin 37 minuuttia päivässä enemmän aikaa kuin miehet.⁶ Nämä ajankäyttötiedot eivät suoraan kuvaa yksinhuoltajaäitien tilannetta, mutta ne osoittavat sen sukupuolittuneen yhteiskunnallisen kontekstin, johon yksinhuoltajuus sijoittuu. Yksinhuoltajuuteen liittyvä hoiva- ja toimeentulovastuun yhdistyminen ei siten ole sukupuolineutraali ilmiö.

Tämä sukupuolittunut asetelma on tutkimuksen kannalta erityisen merkityksellinen toimeentulotuessa. Lapsiperheistä toimeentulotuen saajissa korostuvat yhden vanhemman kotitaloudet ja erityisesti yksinhuoltajanaisten kotitaloudet.⁷ Yhden huoltajan kotitalouksissa palkka- ja yrittäjätulot sekä ensisijaiset sosiaaliturvaetuudet eivät usein riitä perheen kulujen kattamiseen.⁸ Toimeentulotuen saanti ei kuitenkaan välttämättä merkitse työmarkkinoiden ulkopuolisuutta, sillä tukea tarvitsevien joukossa on myös työssäkäyviä perheitä, joiden ansiot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen.⁹ Suomessa pienituloisia työssäkäyviä yksinhuoltajaäitejä koskevasta tutkimuksesta käy ilmi, että palkkatulo ei aina riittänyt perheen toimeentuloon. Monet tutkimukseen osallistuneista äideistä turvautuivat ansiotyöstään huolimatta erilaisiin sosiaalietuuksiin ja osa ajoittain myös toimeentulotukeen.¹⁰ Yksinhuoltajaäidin toimeentulotuen tarvetta ei siten voida lähtökohtaisesti samaistaa työmarkkinoiden ulkopuolisuuteen, vaan tuen tarve voi jatkua myös ansiotyön tekemisestä huolimatta.¹¹

Tämä on tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta merkityksellistä, sillä vuonna 2026 voimaan tullut toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) uudistus vahvisti kokoaikatyöhön

tehdyssä tutkimuksessa yksinhuoltajaäitien mahdollisuudet yhdistää ansiotyö ja hoivavastuu riippuivat olennaisesti heidän käytettävissään olevista mahdollisuusrakenteista (*”opportunity structures”*), joita määrittivät muun muassa työlolot, mahdollisuus vaikuttaa työn aikaan ja paikkaan sekä taloudelliset resurssit. Pienet tulot, epätyypilliset työajat ja määräaikaisten työsuhteet kavensivat erityisesti työväenluokkaisten yksinhuoltajaäitien mahdollisuuksia sovittaa työtä ja hoivaa yhteen, kun taas suuremmat taloudelliset resurssit ja joustavammat työajat laajensivat näitä mahdollisuuksia.

⁶ Tilastokeskus 2026b; Tilastokeskus 2022.

⁷ Tammelin – Ojala 2025a, s. 113–114. Vuonna 2023 yksinhuoltajakotitaloudet muodostivat 61 prosenttia toimeentulotukea saavista lapsiperhekotitalouksista, ja toimeentulotuen eri muodoissa korostui erityisesti yksinhuoltajanaisten osuus. Ks. myös Kansaneläkelaitos, analytiikka- ja tilastoryhmä, tekijälle toimitettu tietopyyntöaineisto 3.7.2026: vuonna 2025 perustoimeentulotukea saaneita yksinhuoltajanaisten kotitalouksia oli 27 389 ja yksinhuoltajamiesten kotitalouksia 2 522. Aineistossa huomautetaan, että kotitaloudella voi olla vuoden aikana useita kotitaloustyyppejä.

⁸ Ibid., s. 114. Ks. toimeentulotuen viimesijaisuuden liudentumisesta ensisijaisten etuuksien riittämättömyyden vuoksi Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen 2020, s. 268–269.

⁹ Tammelin – Ojala 2025a, s. 114–115.

¹⁰ Säilävaara – Ikonen – Jakonen 2023, s. 12–13. Ks. myös Tammelin – Ojala 2025a, s. 115.

¹¹ Tammelin – Ojala 2025a, s. 114–115; Säilävaara – Ikonen – Jakonen 2023, s. 12–13. Vrt. Millar 2009, s. 96.

suuntautuvan työnhaun asemaa työikäisen toimeentulotuen hakijan yleisenä lähtökohtana. Myös alle 30 tuntia viikossa palkansaajana työskentelevän tulee lähtökohtaisesti pitää kokoaikatyöhön kohdistuva työnhakunsa voimassa, jollei jokin laissa säädetty poikkeus sovellu hänen tilanteeseensa.¹² Kokoaikatyön hakemiseen suuntautuva velvollisuus voi siten kohdistua myös henkilöön, joka jo osallistuu työmarkkinoille, mutta jonka on samalla sovittava ansiotyö yhteen lapsen päivittäisen hoivavastuun kanssa.¹³

Oikeudellinen ongelma syntyy siten siitä, miten sosiaaliturvasääntely vastaa työn ja hoivan väliseen jännitteeseen. Yksinhuoltajaäitien kohdalla julkisen vallan rooli ei rajoitu toimeentulon turvaamiseen, sillä sosiaaliturvasääntely määrittää samalla niitä ehtoja, joiden puitteissa ansiotyötä ja hoivaa voidaan yhdistää. Valitun sosiaaliturvapolitiikan ja sitä ilmentävän sääntelyn voidaan tästä syystä nähdä vaikuttavan suoraan niihin työn ja hoivan yhteensovittamista koskeviin vaihtoehtoihin, joita yksinhuoltajalla on tosiasiallisesti käytettävissään.¹⁴ Vastikkeellisessa sosiaaliturvassa tämä suhde saa erityistä merkitystä, kun toimeentuloa turvaavan etuuden saamiseen tai säilymiseen liitetään työnhakuun liittyviä velvollisuuksia, joiden laiminlyönti voi toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetyn edellytyksin johtaa perusosan alentamiseen.

Yksinhuoltajaäitien tasa-arvon toteutumisen kannalta kysymys ei siis rajoitu siihen, asetetaanko etuudensaajille muodollisesti samat lakisääteiset velvollisuudet. Olennaista on myös se, millaisissa tosiasiallisissa olosuhteissa yksinhuoltajaäidin on mahdollista täyttää nämä velvollisuudet. Jos oikeudellinen normi edellyttää työmarkkinoille suuntautumista mutta työn ja hoivan yhteensovittamisen ajalliset, taloudelliset ja institutionaaliset edellytykset jakautuvat eri tavoin, muodollisesti yhdenmukainen sääntely voi asettaa eri elämäntilanteissa oleville henkilöille tosiasiallisesti erilaisia vaatimuksia.¹⁵

Yksinhuoltajaäitien asema voi tässä mielessä toimia “[as] a lens for gendered policy assumptions”: yksinhuoltajaäitien kautta voidaan tarkastella, millaista oikeussubjektia toimeentulotukilaki edellyttää ja millaisia käsityksiä työnteosta, työmarkkinaosallistumisesta,

¹² Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom., erityisesti 1 kohta; HE 116/2025 vp, s. 106–108. Uudistuksen kokoaikatyöhön suuntautuvasta lähtökohdasta ks. myös HE 116/2025 vp, s. 26–27, 36–37.

¹³ Tasa-arvovaltuutettu 2025, s. 3–4. Ks. vertailukohtana Roman 2019, s. 308–310. Roman kuvaa ruotsalaisia yksinhuoltajaäitejä koskevassa tutkimuksessaan niin sanottua ”*money-care dilemma*” -asetelmaa: pienituloisuus lisäsi tarvetta käyttää aikaa ansiotyöhön toimeentulon turvaamiseksi samalla, kun hoivaan käytettävissä oleva aika väheni. Epätypilliset työajat ja epävarmat työsuhteet edelleen kavensivat työn ja hoivan yhteensovittamisen mahdollisuuksia.

¹⁴ Skevik 2005, s. 44. Skevik korostaa, että valtio on yksinhuoltajan työn ja hoivan välisissä ratkaisuissa keskeinen osapuoli, koska valtion politiikka vaikuttaa suoraan tämän käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin.

¹⁵ Fineman 2015, s. 612–613; ks. myös Conaghan 2009, s. 5–7.

yksilön omavaraisuudesta ja hoivasta sääntelyyn sisältyy.¹⁶ Tutkimuksen tarkoituksena ei ole määrittää yksinhuoltajaäitejä muista ihmisistä erilliseksi haavoittuvaksi ryhmäksi eikä olettaa, että hoivavastuu sinänsä estäisi heidän työmarkkinaosallistumisensa. Sen sijaan tutkimuksen mielenkiinto kohdentuu siihen, tunnistaako toimeentulotukilainsäädäntö ne yhteiskunnalliset edellytykset, joiden varassa ansiotyön ja hoivan yhteensovittaminen tapahtuu – vai jääkö niiden järjestämisestä aiheutuva vastuu pääosin yksinhuoltajaäidin kannettavaksi.¹⁷

1.2 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella toimeentulotukisääntelyä osana vastikkeellista sosiaaliturvaa siitä oikeusteoreettisesta näkökulmasta, millaista oikeussubjektia sääntely rakentaa ja millaisia tasa-arvon kannalta merkityksellisiä seurauksia tähän subjektiäsiteeseen voi hoivavastuuta kantavien yksinhuoltajaäitien kannalta liittyä. Konkreettisena analyysikohteena on toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetty kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus, siihen liittyvät poikkeukset sekä velvollisuuden laiminlyöntiin kytkeytyvä perusosan alentamista koskeva sääntely.

Tutkimuksessa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisia oikeussubjektia koskevia oletuksia toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskeva sääntely ilmentää, ja millaisen oikeudellisen merkityksen yksinhuoltajaäidin hoivavastuu ja erilaiset tosiasialliset toimintamahdollisuudet saavat suhteessa näihin oletuksiin?
2. Millaisia vaatimuksia Finemanin haavoittuvuusteoria asettaa toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevan sääntelyn arvioinnille yksinhuoltajaäitien tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta?

Tutkimuskysymyksistä ensimmäinen on kriittis-oikeusteoreettinen ja toinen normatiivinen.

Tosiasiallisen tasa-arvon lähtökohtana on muodollisesti samanlaisen kohtelun rajallisuus tilanteissa, joissa yksilöiden tosiasialliset lähtökohdat ja toimintamahdollisuudet eroavat

¹⁶ Skevik 2005, s. 44. Skevikin ilmausta hyödynnetään tässä tutkimuksessa oikeussubjektia koskevan analyysin lähtökohtana; oikeussubjektin ja institutionaalisen tarkastelun osalta ks. Fineman 2020, s. 53–54; Fineman 2021, s. 104–105.

¹⁷ Fineman 2017b, s. 146–147, erityisesti s. 147; Moilanen 2019, s. 97–98. Fineman kritisoi yksilöiden luokittelemista erityisen haavoittuviksi ryhmiksi ja siirtää haavoittuvuusanalyysin painopisteen resurssien jakautumiseen sekä institutionaaliseen toimintaan, ks. luku 2.2.

toisistaan.¹⁸ Tässä tutkimuksessa tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmaa käytetään arvioitaessa, miten muodollisesti yhdenmukainen sääntely suhteutuu yksilöiden erilaisiin hoiva- ja resurssiasemiin sekä heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa vastata sääntelyn asettamiin vaatimuksiin. Tutkimuksessa ei tehdä tasa-arvolain (609/1986) mukaista lainopillista arviointia eikä ratkaista, täyttääkö yksittäinen soveltamistilanne syrjinnän oikeudelliset tunnusmerkit. Sen sijaan tutkimuksen tasa-arvokysymys kohdistuu siihen, miten muodollisesti sukupuolineutraali sääntely toimii hoiva- ja toimeentulovastuuta kantavien yksinhuoltajaäitien erilaisissa tosiasiallisissa asemissa.

Yksinhuoltajaäideillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa äitejä, jotka asuvat alaikäisen lapsensa tai lastensa kanssa ilman samassa kotitaloudessa asuvaa puolisoa. Rajauksen kannalta olennaista on siten se, ettei äidillä ole samassa kotitaloudessa asuvaa puolisoa, jonka kanssa lapsen päivittäistä hoivaa ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamista voitaisiin lähtökohtaisesti jakaa. Rajausta ei kuitenkaan tarkoita, että äiti vastaisi lapsen hoidosta tai elatuksesta yksiselitteisesti yksin. Lapsen toinen vanhempi tai muu läheisverkosto voi osallistua hoivaan sekä tarjota taloudellista, käytännöllistä tai emotionaalista tukea yksinhuoltajaäidin arjessa.¹⁹

Tutkimuksessa käytetty yksinhuoltajaäidin käsite ei määräydy lapsen juridisen huoltomuodon eikä äidin siviilisäädyn perusteella. Äiti voi esimerkiksi olla lapsen toisen vanhemman kanssa yhteishuoltaja, vaikka hän asuu lapsen kanssa ilman samassa kotitaloudessa asuvaa puolisoa. Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa tällaista rajausta vastaa erityisesti käsite ”*lone mother*”. Se ei edellytä, että äiti olisi tosiasiallisesti yksin vastuussa kaikesta lapsen hoidosta, vaan viittaa ennen kaikkea siihen, ettei hänellä ole samassa taloudessa asuvaa puolisoa ja että lapsen päivittäisen arjen järjestämiseen liittyvä vastuu korostuu hänen asemassaan.²⁰

Tutkimus rajautuu toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevaan sääntelyyn. Työttömyysturvaa ja työvoimapalveluja koskevaa sääntelyä käsitellään vain siltä osin kuin se on tarpeen toimeentulotuen kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden sekä sen soveltamisen ja seuraamusten ymmärtämiseksi.

¹⁸ Anttila 2013, s. 47, 49–50.

¹⁹ Moilanen 2019, s. 19, 21; Hakovirta 2006, s. 25–26.

²⁰ Moilanen 2019, s. 20–21; Hakovirta 2006, s. 28. ”*Lone mother*”-käsite on tässä tutkimuksessa ”*single mother*”-käsitettä täsmällisempi, sillä jälkimmäinen viittaa erityisesti siviilisäättyyn, kun taas ”*lone mother*” kattaa esimerkiksi eronneet, leskeksi jääneet ja naimattomat äidit. Ks. Moilanen 2019, s. 19–20.

1.3 Teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat

1.3.1 Haavoittuvuusteoria feministisen oikeusteorian viitekehyksessä

Feministinen oikeusteoria ei muodosta yhtä yhtenäistä teoriaa, vaan sen piirissä on kehitetty erilaisia tapoja tarkastella sukupuolen ja oikeuden välistä suhdetta.²¹ Näitä lähestymistapoja yhdistää kuitenkin oikeuden tarkasteleminen kriittisestä ja tasa-arvoon suuntautuvasta sukupuolinäkökulmasta.²² Feministinen oikeusteoria on tästä lähtökohdasta pyrkinyt tekemään näkyviksi ja haastamaan oikeuteen ja oikeudellisiin instituutioihin sisältyviä sukupuolittuneita valtasuhteita ja oletuksia.²³ Tarkastelun kohteena on tällöin myös se, miten oikeus osallistuu sukupuolta koskevien käsitysten ja yhteiskunnallisten roolien rakentumiseen ja ylläpitämiseen.²⁴

Yksi feministisen oikeusteorian keskeisistä kritiikin kohteista on ollut vallitsevan oikeusajattelun tapa rakentaa oikeussubjekti lähtökohtaisesti autonomiseksi ja individualistiseksi toimijaksi.²⁵

Oikeussubjektia koskevassa analyysissä lähtökohtana on, ettei oikeudellinen sääntely ainoastaan aseta yksilöille oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan voi samalla rakentua tietynlaisten yksilöä, hänen toimintaansa ja elämäntilannettaan koskevien oletusten varaan.²⁶

Oikeussubjektikäsitystä tarkastelemalla voidaan tehdä näkyväksi, millaisia ominaisuuksia ja toimintavalmiuksia sääntelyn kohteena olevalla henkilöllä oletetaan olevan sekä millaiset ihmiselämään kuuluvat olosuhteet voivat jäädä sääntelyn yleisen lähtökohdan ulkopuolelle.²⁷

Hoiva on ollut tässä teoreettisessa keskustelussa yksi feministisen oikeusteorian keskeisistä tarkastelukohteista.²⁸ Hoivaa koskevassa feministisessä tutkimuksessa on haastettu erityisesti käsitystä autonomisesta ja muista erillisestä yksilöstä sekä korostettu riippuvuuden, ihmissuhteiden ja hoivavastuun merkitystä.²⁹ Huomiota on kiinnitetty myös siihen, miten hoivasta aiheutuvat vastuut ja kustannukset jakautuvat sekä millaisia ajallisia, taloudellisia ja muita resursseja hoivan toteuttaminen edellyttää.³⁰ Oikeussubjektikritiikki tarjoaa siten

²¹ Fineman 2009, s. 3.

²² Ibid., s. 3.

²³ Ibid., s. 3.

²⁴ Ibid., s. 3.

²⁵ Gordon-Bouvier 2018, s. 25.

²⁶ Fridström Montoya 2015, s. 26–28.

²⁷ Ibid., s. 28, 365.

²⁸ Drakopoulou 2000, s. 199–200, 207.

²⁹ Ibid., s. 201, 203–205.

³⁰ Fineman 2017a, s. 4, 7–8.

välineen tarkastella sitä, millaista toimijaa oikeus pitää lähtökohtanaan ja millaisen oikeudellisen merkityksen hoiva ja hoivavastuu tässä lähtökohdassa saavat.³¹

Tässä tutkimuksessa feminististä oikeussubjektikritiikkiä lähestytään Martha Finemanin haavoittuvuusteorian kautta. Finemanin teoria voidaan paikantaa osaksi laajempaa feministisesti suuntautunutta haavoittuvuusajattelua. Haavoittuvuutta on Finemanin lisäksi tarkasteltu esimerkiksi feministisen bioetiikan ja hoivaetiikan piirissä, joissa ihmisen kehollisuus, riippuvuus ja ihmissuhteet ovat haastaneet käsitystä yksilöstä lähtökohtaisesti autonomisena ja muista riippumattomana toimijana.³² Nämä lähestymistavat eroavat kuitenkin toisistaan, ja tässä tutkimuksessa teoreettisena viitekehyksenä käytetään nimenomaan Finemanin haavoittuvuusteoriaa. Sen teoreettiset lähtökohdat esitellään tarkemmin luvussa 2.

Finemanin haavoittuvuusteoria liittyy samalla hänen aiempaan feministiseen tutkimustuotantoonsa, jossa hoivan, riippuvuuden ja äitiyden oikeudellinen asema olivat keskeisiä tarkastelukohteita. Fineman on tarkastellut erityisesti sitä, kuinka ihmiselämään kuuluvasta riippuvuudesta huolehtiminen on yhteiskunnallisesti sijoitettu perheen vastuulle. Hän on samalla korostanut hoivatyön historiallisesti sukupuolittunutta luonnetta: vastuu hoivasta on perheen sisällä kohdistunut erityisesti naisille heidän rooleissaan vaimoina, äiteinä, isoäiteinä, sisarina ja tyttärinä.³³ Finemanin myöhemmässä haavoittuvuusteoriassa tarkastelun painopiste siirtyy kuitenkin selvemmin yksilön identiteetistä yhteiskunnallisiin instituutioihin ja niiden kautta muodostuviin sosiaalisiin asemiin.³⁴

Tässä myöhemmässä jäsennyksessä hoivaajan asemaan liittyvä institutionaalinen haitta ei palaudu hoivaajan sukupuoleen sinänsä, vaan ennen kaikkea hänen yhteiskunnalliseen rooliinsa ja sitä ympäröiviin institutionaalisiin rakenteisiin. Sukupuoli ei kuitenkaan menetä merkitystään.³⁵ Institutionaaliset rakenteet voivat tuottaa sukupuolittuneita seurauksia henkilöille, jotka sijoittuvat erilaisiin hoiva- ja riippuvuussuhteisiin ja joiden käytettävissä olevat

³¹ Ks. myös Säilävaara – Ikonen – Jakonen 2023, s. 2, jossa feministisen tutkimusperinteen lähtökohtaa kuvataan ajatuksella siitä, että *“what has been personal, invisible, and unimportant is profoundly political”*. Kirjoittajat viittaavat Nathanson 2008, s. 243.

³² Ardzejewska 2025, s. 58–60; Dodds 2007, s. 500–502. Ardzejewska käyttää ilmaisua *feminist approach to vulnerability* kuvaamaan feministisesti suuntautunutta haavoittuvuusajattelua, joka ei palaudu yhteen yhtenäiseen teoriaan. Hän paikantaa lähestymistavan muun muassa Martha Finemanin ja Judith Butlerin haavoittuvuutta koskevaan ajatteluun ja nimeää keskeisiksi tutkijoiksi lisäksi Catriona Mackenzien, Susan Doddsin, Wendy Rogersin ja Eva Feder Kittayn. Lähestymistapoja yhdistää huomion kohdistaminen ihmisen kehollisuuteen, riippuvuuteen ja relationaalisuuteen sekä näiden merkitykseen oikeuden, vastuun ja yhteiskunnallisten instituutioiden arvioinnissa.

³³ Fineman 2004, s. 35–38; Fineman 1992, s. 660–661.

³⁴ Fineman 2015, s. 621–622.

³⁵ Ibid., s. 621.

resurssit vaihtelevat. Näin haavoittuvuusteoreettinen tarkastelu mahdollistaa sukupuolen merkityksen huomioon ottamisen ilman, että eriarvoisuuden selitys palautetaan pelkästään yksilön sukupuoli-identiteettiin.³⁶

Finemanin haavoittuvuusteoria tarjoaa siten tälle tutkimukselle perustellun lähtökohdan tarkastella muodollisesti sukupuolineutraalia sääntelyä suhteessa hoivavastuuta kantavien yksinhuoltajaäitien institutionaaliseen asemaan.³⁷

1.3.2 Oikeusteoreettinen tutkimusote

Edellä kuvattu feministinen oikeussubjektikritiikki ja Martha Finemanin haavoittuvuusteoria muodostavat tässä tutkimuksessa kriittisen ja feministisesti suuntautuneen oikeusteoreettisen tutkimusotteen.³⁸ Tutkimuksen tavoitteena ei ole ratkaista toimeentulotukilain tulkintaa koskevia oikeusdogmaattisia kysymyksiä tai systematisoida voimassa olevan oikeuden sisältöä,³⁹ vaan tarkastella toimeentulotukisääntelyä oikeusteoreettisesti. Huomio kohdistuu siihen, millaisia oikeussubjektia koskevia oletuksia sääntely ilmentää, millaisen oikeudellisen merkityksen hoivavastuu saa suhteessa yksilöltä edellytettyyn työmarkkinatoimintaan ja millaisia eriarvoistavia seurauksia näillä lähtökohdilla voi olla yksinhuoltajaäitien kannalta.

Finemanin haavoittuvuusteoria toimii tutkimuksessa analyysia ohjaavana teoreettisena viitekehystenä.⁴⁰ Teoriaa ei käytetä oikeuslähteenä, jonka perusteella voimassa olevan oikeuden sisältö määräytyisi, eikä tutkimuksen kohteena ole Finemanin teorian tarkastelu sinänsä. Haavoittuvuusteoria tarjoaa sen sijaan käsitteellisen, heuristisen ja normatiivisen välineistön tutkimukselle.⁴¹

Haavoittuvuusteorialla on tutkimuksessa kaksi toisiinsa liittyvää tehtävää. Ensinnäkin sitä käytetään kriittisen analyysin välineenä tarkasteltaessa, millaisen oikeussubjektin

³⁶ Ibid., s. 621–622.

³⁷ Ibid., s. 610, 612–613.

³⁸ Fineman 2017b, s. 133; Hirvonen 2011, s. 27, 54; Siltala 2003, s. 124, 135–137. Siltalan mukaan oikeusteorialle on ominaista tutkimuskohdetta analysoiva ja refleктоiva tiedonintressi. Hän paikantaa feministisen oikeus- ja yhteiskuntafilosofian tarkastelukohteeksi muun muassa oikeudellista ja yhteiskunnallista sukupuolieroa sekä rakenteellista eriarvoisuutta ylläpitävät rakenteet ja prosessit. Fineman puolestaan kuvaa haavoittuvuusteoriaansa kriittiseksi oikeusteoriaksi (critical legal theory).

³⁹ Siltala 2003, s. 124, 136–137. Ks. lainopillisesta tutkimusmetodista esim. Ervasti 2011, s. 81.

⁴⁰ Haavoittuvuusteoriaa on kuvattu yhdeksi kansainvälisesti keskeisistä kriittisistä lähestymistavoista hyvinvointioikeudessa. Sen merkitys liittyy tässä yhteydessä erityisesti valtion vastuun, riippuvuuden sekä yksilön ja yhteiskunnallisten instituutioiden välisten suhteiden tarkasteluun. Mattsson – Enell 2023, s. 1531.

⁴¹ Gordon-Bouvier 2018, s. 27–28; Fineman 2013, s. 20.

toimeentulotukisääntely rakentaa ja miten hoivavastuu sekä yksilön tosiasialliset toimintamahdollisuudet suhteutuvat tähän subjektiäkäsitykseen. Toiseksi teoria toimii normatiivisen arvioinnin perustana, kun tutkimuksessa kysytään, millaisia vaatimuksia haavoittuvan subjektin ja responsiivisen valtion lähtökohdat asettavat sääntelylle.⁴² Tältä pohjalta tutkimuksessa esitetään myös *de lege ferenda* -kannanottoja. Tosiasiallisen tasa-arvon näkökulma toimii sekä kriittistä että normatiivista analyysia läpäisevänä arviointinäkökulmana.

1.3.3 Tutkimusaineisto ja analyysin eteneminen

Tutkimuksen oikeudellinen aineisto muodostuu erityisesti toimeentulotukilaista, lainvalmisteluaineistosta, perustuslakivaliokunnan kannanotoista sekä sääntelyn soveltamista kuvaavasta viranomaisaineistosta. Oikeudellista aineistoa käytetään sen sääntelykehiksen ja niiden sääntelyratkaisujen tunnistamiseen, joihin oikeusteoreettinen analyysi kohdistetaan. Aineistosta tarkastellaan erityisesti sitä, millainen työnhakuun, työmarkkinaosallistumiseen ja yksilön omaan vastuuseen perustuva jäsenitys sääntelystä ja sen perusteluista muodostuu sekä millaisen aseman hoivavastuu saa suhteessa näihin lähtökohtiin.

Tutkimuksessa hyödynnetään oikeudellisen aineiston rinnalla poikkitieteellisesti yhteiskuntatieteellistä ja sosiaalipoliittista tutkimuskirjallisuutta yksinhuoltajaäitien asemasta, hoivavastuusta sekä työn ja hoivan yhteensovittamisen tosiasiallisista edellytyksistä.

Kotimaista tutkimusta täydennetään kansainvälisellä tutkimuksella hoivavastuuta kantavien äitien työmarkkinaosallistumisesta ja sosiaaliturvan asettamista vaatimuksista.⁴³

Yhteiskuntatieteellisen aineiston tehtävänä ei ole määrittää voimassa olevan oikeuden sisältöä, vaan sillä kuvataan niitä tosiasiallisia olosuhteita, joissa yksinhuoltajaäidin on vastattava vastikkeellisen sosiaaliturvalainsäädännön asettamiin velvoitteisiin. Näin voidaan tarkastella, miten sääntelyn sisältämät oletukset yksilön toimintamahdollisuuksista suhteutuvat yksinhuoltajaäidin tosiasiallisiin hoiva-, toimeentulo- ja resurssiasemiin.

Tutkimuksen analyysi etenee Finemanin haavoittuvuusanalyysia seuraten oikeussubjektin käsitteellisestä tarkastelusta sen institutionaaliseen kontekstiin ja edelleen valtion vastuuta

⁴² Fineman 2017b, s. 146–147; Fineman 2010, s. 268–273.

⁴³ Yksinhuoltajaäitien työmarkkina-asemaa, toimeentuloa sekä työn ja hoivan yhteensovittamista koskevan kotimaisen tutkimuksen osalta keskeisiä ovat erityisesti Hakovirran, Moilasen sekä Säilävaaran, Ikosen ja Jakosen tutkimukset. Ks. Säilävaara – Ikonen – Jakonen 2023; Moilanen 2019; Hakovirta 2006. Kansainvälistä tutkimusta hyödynnetään erityisesti yksinhuoltajaäitien aktivointia sekä ansiotyön, hoivavastuun ja sosiaaliturvan välisiä suhteita koskevissa kysymyksissä. Ks. esim. Skevik 2005; Andersen 2020; Millar 2019; Daly 2011; Lewis 2001.

koskevaan normatiiviseen arviointiin. Luvussa 2 rakennetaan tutkimuksen oikeusteoreettinen lähtökohta tarkastelemalla liberaalin autonomisen oikeussubjektin feminististä kritiikkiä, Finemanin haavoittuvaa subjektia ja haavoittuvuusteorian tasa-arvon kannalta merkittäviä seurauksia. Haavoittuvuusanalyysin tarkempi teoreettinen jäsenitys tehdään tässä luvussa. Luvussa 3 analysoidaan vastikkeellisen sosiaaliturvasääntelyn ansiotyökeskeistä oikeussubjektia sekä sitä, miten yleinen työmarkkinanormi suhteutuu yksinhuoltajaäidin tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin ja hoivavastuuseen. Luvussa 4 tarkastelu kohdistuu toimeentulotukilain 2 a §:n kokoaikatyön hakemista koskevaan sääntelyyn. Luvussa 5 siirrytään normatiiviseen arviointiin, jossa tarkastellaan responsiivisen valtion ja tosiasiallisen tasa-arvon vaatimuksia. Luvussa 6 esitetään tutkimuksen keskeiset johtopäätökset.

2 Autonomisesta subjektista haavoittuvaan subjektiin

2.1 Liberaali oikeussubjektikäsitys ja hoivavastuun oikeudellinen häivyttäminen

Oikeussubjektilla tarkoitetaan oikeuden rakentamaa abstraktiota, jonka kautta yksilö jäsennetään oikeusjärjestyksessä oikeuksien ja velvollisuuksien kantajaksi.⁴⁴ Tällaisen abstraktion tarve liittyy oikeudellisen sääntelyn yleiseen luonteeseen: oikeudellisten normien on sovellettava yksittäisiä henkilöitä laajempaan joukkoon tilanteita ja toimijoita. Fineman kuvaakin oikeuden keskiössä olevaa subjektiä ”kuvitelluksi tavalliseksi ihmiseksi”, jota silmällä pitäen oikeutta ja oikeuspolitiikkaa muotoillaan.⁴⁵ Yleinen oikeussubjekti ei kuitenkaan voi tavoittaa ihmisten todellisia elämäntilanteita kaikessa moninaisuudessaan, minkä vuoksi oikeudellisen subjektin ja ihmisten eletyn todellisuuden välille jää väistämättä jännite.⁴⁶

Feministisessä oikeusteoriassa tätä jännitettä on tarkasteltu kysymällä, millaisia yksilöä koskevia oletuksia abstraktiin oikeussubjektiin sisältyy ja mitä inhimillisen elämän piirteitä se voi samalla jättää vaille oikeudellista merkitystä.⁴⁷ Oikeussubjektin abstraktiudesta huolimatta siihen sisältyy oletuksia siitä, millaisia ominaisuuksia ja valmiuksia oikeudelliselta toimijalta edellytetään. Nämä ominaisuudet voivat tulla oikeudessa esitetyiksi yleisinä ja neutraaleina inhimillisinä piirteinä, vaikka ne tosiasiaissa rakentavat tietynlaista käsitystä oikeussubjektista.⁴⁸ Oletukset eivät välttämättä ilmene nimenomaisina vaatimuksina, vaan voivat sisältyä itse siihen tapaan, jolla oikeussubjekti rakennetaan yleiseksi oikeuksien ja velvollisuuksien kantajaksi.⁴⁹

Kun tällaisen subjektikuvan ominaisuudet asetetaan yleisiksi lähtökohdiksi, tietynlaisesta ihmiskuvasta voi muodostua mittapuu, johon erilaisia yksilöitä ja elämäntilanteita suhteutetaan. Oikeussubjektien oletettu samanlaisuus voi tällöin häivyttää näkyvistä ihmisten tosiasiallisia eroja ja samalla tehdä tästä yleisestä mallista poikkeavat ominaisuudet tai elämäntilanteet oikeudellisesti toissijaisiksi tai poikkeaviksi.⁵⁰ Feministinen kritiikki onkin keskeisesti kohdistunut liberaalissa oikeusajattelussa rakentuneeseen oikeussubjektiin, jonka

⁴⁴ Fridström Montoya 2015, s. 26; Naffine 2003, s. 350–352.

⁴⁵ Fineman 2021, s. 105.

⁴⁶ Fineman 2021, s. 105; Grear 2007, s. 524.

⁴⁷ Drakopoulou 2000, s. 211–214; Aalto 2024, s. 22–23. Ks. myös Fridström Montoya 2015, s. 28: *”I positionen som rättssubjekt antas vi alla vara lika, men vilka egenskaper eller förmågor [...] som de lika rättssubjekten [...] förutsätts ha talas det inte om.”*

⁴⁸ Fineman 2020, s. 53–54; Naffine 2003, s. 355–356. Ks. myös Cooke 2017, s. 23.

⁴⁹ Fridström Montoya 2015, s. 27–28; Naffine 2003, s. 355–356. Ks. myös Cooke 2017, s. 23–24.

⁵⁰ Fineman 2015, s. 612–613; Fridström Montoya 2015, s. 24–28; Naffine 2003, s. 355–356.

on katsottu kuvaavan oikeuden kohteena olevaa yksilöä tavalla, joka ei riittävästi tavoita elämän riippuvuussuhteita, hoivaa tai niiden merkitystä yksilöiden toimintamahdollisuuksille.⁵¹

Liberaalissa oikeusajattelussa oikeussubjektikäsitystä on perinteisesti jäsennetty autonomian, riippumattomuuden ja individualismin kautta.⁵² Autonominen subjekti näyttäytyy rationaalisena ja itsenäisenä toimijana, joka kykenee määrittämään omat tavoitteensa, tekemään vapaasti itseään koskevia valintoja ja jonka oletetaan kantavan vastuun omasta elämästään.⁵³ Tähän subjektikäsitukseen liittyy myös taloudellinen ulottuvuus. Fineman on kuvannut autonomista subjektiä ”ansiotyön maailmaan” kiinnittyneeksi joko oman palkkatyönsä tai palkkatyöhön kiinnittyneen perheen kautta. Oikeussubjektin riippumattomuus yhdistyy tällöin myös taloudelliseen omavaraisuuteen ja riippumattomuuteen yhteiskunnalta saatavasta tuesta.⁵⁴

Vaikka feministinen kritiikki onkin kritisoinut autonomista oikeussubjektikäsitystä, se ei kuitenkaan merkitse autonomian hylkäämistä yksilöllisen toimijuuden tavoitteena.⁵⁵ Kritiikki kohdistuu siihen, että kun autonomia ja riippumattomuus asetetaan oikeussubjektin lähtökohtaisiksi ominaisuuksiksi, subjekti näyttäytyy irrallisena sosiaalisista, kehollisista ja hoivaan liittyvistä suhteista, joiden varaan inhimillinen elämä tosiasiallisesti rakentuu.⁵⁶ Kun oletus riippumattomuudesta toisista ihmisistä ja yhteiskunnallisista instituutioista asetetaan tällä tavoin oikeussubjektikäsitteen neutraaliksi lähtökohdaksi, riippuvuus voi puolestaan näyttäytyä normaalitilasta poikkeavana ja epätoivottuna yksilöllisenä olosuhteena.⁵⁷

Hoiva tekee erityisen näkyväksi sellaisen oikeussubjektikäsitteen rajat, jossa yksilö hahmotetaan irrallisena toisista ihmisistä ja heidän välisistään riippuvuussuhteista. Hoivasuhteessa yksilön toiminta ei koske vain häntä itseään, sillä hoivasta vastaavan henkilön ratkaisut kytkeytyvät myös hänestä riippuvaisen henkilön tarpeisiin ja hyvinvointiin. Liberaalin oikeusajattelun mukainen subjektikäsitteitys siten sivuuttaa sen, että inhimilliseen elämään kuuluu väistämättä sekä tilanteita, joissa ihminen on riippuvainen toisen antamasta hoivasta ja huolenpidosta, että tilanteita, joissa hän itse vastaa toisen ihmisen tarvitsemasta hoivasta.⁵⁸

⁵¹ Gordon-Bouvier 2020, s. 4. Ks. myös Fineman 1992, s. 667–669.

⁵² Fineman 2023, s. 1374–1375; Fineman 2019a, s. 355–356; Fridström Montoya 2015, s. 26, 484; Naffine 2003, s. 360.

⁵³ Fineman 2020, s. 53–54; Naffine 2003, s. 364–365. Ks. myös Ardzejewska 2025, s. 130–131, 248.

⁵⁴ Fineman 2004, s. 9.

⁵⁵ Fineman 2010, s. 260. Ks. myös hoivaetiikan piirissä muotoillusta relationaalisen autonomian käsitteestä ja haavoittuvuudesta esim. Mackenzie 2014, s. 41–48, 51–54; Herring 2013, s. 72–73.

⁵⁶ Fineman 2018, s. 59; Grear 2007, s. 522.

⁵⁷ Fineman 2019b, s. 59; Fineman 2012a, s. 117.

⁵⁸ Fineman 2012b, s. 2–3; Gordon-Bouvier 2018, s. 51.

Autonomisen oikeussubjektin rakentumista on feministisessä oikeusteoriassa tarkasteltu myös suhteessa liberaalille oikeusajattelulle ominaiseen julkisen ja yksityisen väliseen rajanvetoon.⁵⁹ Perheen, perhesuhteiden ja niiden piirissä tehtävän hoivan on historiallisesti katsottu kuuluvan yksityiseksi ymmärretylle elämänalueelle, kun taas oikeudellinen ja poliittinen toimijuus on kiinnittynyt voimakkaammin julkiseksi määritellyyn alueeseen.⁶⁰ Tämä rajanveto ei merkitse, että perhe tai hoiva olisivat kokonaan oikeudellisen sääntelyn ulkopuolella. Kyse on siitä, että riippuvuudesta ja hoivasta vastaaminen jäsentyy ensisijaisesti perheen ja yksityisen vastuun kysymykseksi.⁶¹

Hoivan sijoittaminen yksityisen perheen piiriin vaikuttaa siihen, miten vastuu ihmiselämään kuuluvasta riippuvuudesta jakautuu perheen ja yhteiskunnan välillä. Kun perheen oletetaan vastaavan sisäisistä riippuvuussuhteistaan itse, perhe voidaan hahmottaa omavaraisena yksikkönä suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan.⁶² Vastuu riippuvuuteen vastaamisesta jäsentyy tällöin ensisijaisesti perheen eikä yhteiskunnan tehtäväksi. Samalla hoivan vaatima aika, työ ja muut resurssit jäävät perheen ja hoivasta vastaavan henkilön kannettaviksi.⁶³ Tämä tukee käsitystä autonomisesta ja riippumattomasta oikeussubjektista: yksilö voidaan kuvata itsenäiseksi juuri siksi, että hänen hoivan ja huolenpidon tarpeisiinsa vastataan yksityisen perheen piirissä. Autonomisen subjektin oletettu riippumattomuus voi siten rakentua sellaisen palkattoman hoivatyön varaan, joka jää itse subjektikuvan ulkopuolelle.⁶⁴

Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on myös ollut sukupuolittunut. Vastuu perheen piirissä tehtävästä palkattomasta hoivasta on historiallisesti kohdistunut erityisesti naisille ja äideille, ja se jakautuu edelleen sukupuolten välillä epätasaisesti. Koska hoivavastuu ja sen edellyttämä työ eivät jakaudu sukupuolten välillä tasaisesti, myös sellaisen subjektikuvan vaikutukset, jossa hoivavastuu jää toimijuuden taustalle, voivat muodostua sukupuolten kannalta erilaisiksi.⁶⁵

⁵⁹ Fineman 2020, s. 53–54, 59; Fineman 2017a, s. 2; Hunter 2013, s. 19–20. Ks. myös Olsen 1983, s. 1499–1501.

⁶⁰ Hunter 2013, s. 19–20; Fineman 2004, s. 58–60; Kittay 1999, s. 41, 76. Ks. Hunter 2013, s. 14 (viitaten Naffine 2009): *“These legal persons operate autonomously in the public sphere – it is difficult to imagine them, for example, changing nappies, cuddling children or breastfeeding”*.

⁶¹ Fineman 2023, s. 1379–1380.

⁶² Fineman 2004, s. 21. Fineman määrittelee autonomisen perheen nimenomaan perheeksi, joka koetaan omavaraiseksi ja jäsentensä tarpeista itse vastaavaksi.

⁶³ Fineman 2012b, s. 3; Fineman 2010, s. 263. Ks. myös Gordon-Bouvier 2020, s. 24, jonka mukaan autonomista subjektikäsitystä mahdollistaa osaltaan *“the state’s structuring of relations in such a manner as to hide evidence of dependency-work [...] from public view”*. Hoivatyön luonteesta ks. Martnes 2025, s. 115.

⁶⁴ Fineman 2012b, s. 3. Finemanin mukaan *“the uncompensated work of caretakers allows us to indulge in myths of independence and autonomy”*. Ks. myös Fineman 2004, s. 53–54.

⁶⁵ Fineman 2017a, s. 1–2, 5–6. Ks. myös Fineman 2004, s. 177–178.

Feministisessä oikeusteoriassa muodollisesti sukupuolesta riisuttuna ja universaalina esitettyä oikeussubjektia on kritisoitu siitä, että yleiseksi asetettu subjektikuva rakentuu sellaisen itsenäisen ja riippumattoman toimijan varaan, jonka toimijuutta eivät lähtökohtaisesti määritä päivittäinen hoivavastuu ja siihen liittyvät riippuvuussuhteet.⁶⁶ Tällainen yleinen subjektikuva voi siten vastata paremmin sellaisen henkilön elämäntilannetta, jonka toimintamahdollisuuksia sitova hoivavastuu ei määritä, kuin sellaisen henkilön, jonka arkea ja toimintaa hoivavastuu tosiasiallisesti jäsentää.

Finemanin äitiyttä koskeva kritiikki konkretisoi, mitä tällainen hoivavastuun häivyttäminen oikeudellisesta subjektikuvasta voi merkitä. Hänen kritiikissään tällainen oikeudellinen subjektikuva suuntaa huomion äitiin itsenäisenä ja taloudellisesti omavaraisena toimijana samalla, kun lapsen riippuvuuden ja äitiyteen liittyvän hoivavastuun merkitys jää oikeudellisessa tarkastelussa taka-alalle.⁶⁷ Oikeudellisen subjektikuvan ulkopuolelle jäävä hoivavastuu ei kuitenkaan häviä yhteiskunnallisesta todellisuudesta: lapsi tarvitsee edelleen hoivaa, ja hoivalla on edelleen materiaalisia seurauksia siitä vastaavan henkilön elämässä.⁶⁸ Oikeudellisen subjektikuvan ja äidin eletyn todellisuuden välille syntyy tällöin ristiriita, jonka Fineman tiivistää seuraavalla tavalla:

”Mother has only disappeared rhetorically. [...] It is the legal discourse, not society, that is now formally Mother-purged.”⁶⁹

Feministisen kritiikin kohteena oleva liberaali oikeussubjekti ei tässä mielessä ole ”äiti” eikä muukaan päivittäistä ja sitovaa hoivavastuuta toisesta ihmisestä kantava henkilö.⁷⁰

Tässä tutkimuksessa tähän problematiikkaan perehdytään yksinhuoltajaäidin näkökulmasta, sillä yksinhuoltajaäidin asema tekee tämän ristiriidan erityisen näkyväksi. Hänen kohdallaan autonomisen subjektikuvan ja eletyn todellisuuden välinen jännite konkretisoituu siinä, että perheen arjessa vastuu toimeentulosta ja lapsen päivittäisestä hoivasta kasautuu samalle aikuiselle.⁷¹ Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan oleteta, että hoivavastuu estäisi yksinhuoltajaäitiä toimimasta autonomisesti tai saavuttamasta taloudellista omavaraisuutta.

⁶⁶ Fineman 2017a, s. 1–2; Gear 2007, s. 522; Naffine 2003, s. 356, 364–365. Ks. myös Drakopoulou 2000, s. 212. Gear kuvaa, kuinka liberaalin oikeusajattelun muotoilema yleinen oikeussubjekti on *“abstract, socially de-contextualised, hyper-rational, wilful individual systematically stripped of particularities, complexities and materiality. The legal subject is fundamentally disembodied-yet paradoxically male”*.

⁶⁷ Fineman 1992, s. 660–661.

⁶⁸ Ibid., s. 660–662.

⁶⁹ Ibid., s. 660.

⁷⁰ Appell 2009, s. 718; Fineman 1992, s. 661. Ks. myös Naffine 2003, s. 365.

⁷¹ Ks. edellä luku 1.1; Fineman 2012b, s. 1, 4.

Keskeiseksi muodostuu sen sijaan se, missä määrin yleiseksi asetettu autonomisen subjektin malli kykenee tavoittamaan ne hoivaan ja toimeentuloon liittyvät olosuhteet, joissa yksinhuoltajaäidin toimijuus tosiasiallisesti toteutuu.

Oikeudellisen sääntelyn yleisenä mittapuuna voi näin toimia hoivavastuusta suhteellisen irrallinen subjektikuva, vaikka saman normin soveltamisalaan kuuluu hoivavastuun kannalta erilaisissa elämäntilanteissa olevia henkilöitä. Muodollisesti samanlainen kohtelu ei kykene poistamaan näitä eroja. Yleiseksi asetettu subjektimalli voi tämän vuoksi vastata paremmin joidenkin kuin toisten ihmisten tosiasiallista asemaa. Kun samalla hoivavastuu jakautuu yhteiskunnassa sukupuolittuneesti, muodollinen sukupuolineutraalius ei yksin takaa tosiasiallista tasa-arvoa.⁷²

2.2 Haavoittuva subjekti, erot ja muodollisen yhdenmukaisuuden ongelma

Edellä tarkasteltu autonomiseen ja lähtökohtaisesti riippumattomaan yksilöön perustuva oikeussubjektikäsite muodostaa Finemanin haavoittuvuusteorian keskeisen kritiikin kohteen. Fineman ehdottaa tämän subjektikäsitteen tilalle niin sanottua haavoittuvaa subjektiä, jonka tarkoituksena on hahmottaa oikeussubjekti tavalla, joka vastaa paremmin ihmisen elettyä todellisuutta.⁷³ Haavoittuvan subjektikäsitteen lähtökohtana on ihmiselämään väistämättömästi kuuluva haavoittuvuus sekä siihen kytkeytyvä riippuvuus sen sijaan, että haavoittuvuutta ja riippuvuutta tarkasteltaisiin poikkeuksina liberaalista autonomian normista.⁷⁴ Fineman tiivistää haavoittuvuusteorian ydinteesin seuraavalla tavalla:

“I argue that the ‘vulnerable subject’ must replace the autonomous and independent subject asserted in the liberal tradition. Far more representative of actual lived experience and the human condition, the vulnerable subject should be at the center of our political and theoretical endeavors.”⁷⁵

Haavoittuvuusteorian lähtökohtana on ihmisen kehollisuus.⁷⁶ Ihminen syntyy, elää ja kuolee kehollisena olentona ja on tämän vuoksi jatkuvasti altis erilaisille kehollisille muutoksille, vahingoille, sairauksille, ikääntymiselle ja lopulta kuolemalle. Tästä seuraava haavoittuvuus on

⁷² Fineman 2017a, s. 5–6; Fineman 2015, s. 612–613. Ks. myös Drakopoulou 2000, s. 211–212.

⁷³ Fineman 2008, s. 2; Fineman 2020, s. 54–55.

⁷⁴ Fineman 2012a, s. 125; Fineman 2019b, s. 57–58.

⁷⁵ Fineman 2008, s. 2.

⁷⁶ Fineman 2012a, s. 119; Fineman 2020, s. 55. Ks. myös Ardzejewska 2025, s. 60–61. Ardzejewska kuvaa feministisesti informoitua haavoittuvuuskäsitystä juuri kehollisuudesta kumpuavana tilana: kehollinen haavoittuvuus ymmärretään feministisissä teorioissa ihmisyyteen erottamattomasti kuuluvaksi ontologiseksi tilaksi, jonka perustana on ihmisen kehollinen olemassaolo.

Finemanin teoriassa universaalia ja jatkuvaa: se ei kuulu vain tietyille henkilöille tai ryhmille, vaan on ontologisesti erottamaton osa ihmisyyttä.⁷⁷ Haavoittuvuuden käsite poikkeaa siten sellaisesta oikeudellisesta ja yhteiskunnallisesta keskustelusta tyypillisesti käytetystä haavoittuvuuskäsityksestä, jossa haavoittuvuus liitetään usein henkilöihin tai väestöryhmiin, joita pidetään eri tavoin riippuvaisina tai avuntarpeisina.⁷⁸ Haavoittuvuusteorian muotoilema subjektikäsitys ei lähtökohtaisesti jaa ihmisiä haavoittuviin ja haavoittumattomiin yksilöihin, sillä haavoittumattomuuden tilaa ei Finemanin mukaan ole mahdollista saavuttaa.⁷⁹

Haavoittuvuuden universaalius ei kuitenkaan tarkoita, että sen konkreettiset seuraukset olisivat kaikkien elämässä samanlaisia.⁸⁰ Ihmiset ovat eri tavoin sijoittuneita taloudellisiin, sosiaalisiin ja institutionaalisiin suhteisiin, jotka vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa vastata haavoittuvuuden konkreettisiin seurauksiin.⁸¹ Tässä keskeiseen asemaan nousevat yksilön käytettävissä olevat resurssit ja niiden saatavuudessa ilmenevät erot. Yksilön mahdollisuudet vastata haavoittuvuuteen riippuvat siten osaltaan siitä, millaisia materiaalisia, sosiaalisia ja institutionaalisia resursseja hänellä on käytettävissään. Vaikka yhteiskunta ei voi poistaa ihmisyyteen kuuluvaa haavoittuvuutta kokonaan, se voi järjestelmien, yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden avulla lieventää ja kompensoida sitä.⁸² Yhteiskunnallisten instituutioiden välittämällä materiaalisilla, sosiaalisilla ja muilla resursseilla on tämän vuoksi keskeinen merkitys siinä, millaisin edellytyksin yksilö kykenee vastaamaan haavoittuvuuteen.⁸³

Yhteiskunnallisten instituutioiden välittämien resurssien merkitys liittyy läheisesti Finemanin käsitykseen ihmiselämän väistämättömästä riippuvuudesta. Riippuvuus on kuitenkin käsitteellisesti erotettava haavoittuvuudesta. Kehollinen haavoittuvuus on universaali ja jatkuva ihmiselämän tila, kun taas ihmisen riippuvuus toisista ihmisistä, sosiaalisista suhteista ja

⁷⁷ Fineman 2019b, s. 53, 57; Fineman 2017b, s. 142. Ks. myös Fineman 2021, s. 106, jossa hän kuuluisasti tiivistää käsityksensä haavoittuvuuden ja ihmisyyden välisestä suhteesta yksinkertaisesti näin: *”To be human is to be vulnerable”*. Vrt. myös Ardzejewska 2025, s. 60–62.

⁷⁸ Mattsson – Giertz 2020, s. 141–142; Fineman 2019b, s. 53; Fineman 2017b, s. 142. Mattsson ja Giertz kuvaavat, kuinka haavoittuvuuden käsitettä käytetään usein sosiaalioikeudessa kuvaamaan tiettyjä väestöryhmiä ”epätoivottuiksi” miellettyjen inhimillisten piirteiden, kuten heikkouden, köyhyyden, yksinäisyyden, riippuvuuden tai vanhan iän perusteella. Edelleen Fineman toteaa, että käsitteeseen sisältyvä negatiivinen merkitys heikentyneestä toimijuudesta tai kyvykkyydestä on syynä siihen, miksi monet ryhmät, kuten ikääntyneet tai vammaiset henkilöt, torjuvat heihin kohdistetun leiman (Fineman 2023, s. 1372). Ks. käsitteeseen liittyvästä laajemmasta oikeudellisesta keskustelusta esimerkiksi Peroni – Timmer 2013, s. 1056–1085.

⁷⁹ Fineman 2019a, s. 362; Fineman 2017b, s. 142.

⁸⁰ Fineman 2010, s. 268–269. Ks. myös Fineman 2017b, s. 143–145.

⁸¹ Fineman 2010, s. 269; Fineman 2017b, s. 145.

⁸² Fineman 2010, s. 269.

⁸³ Fineman 2017b, s. 145–146. Ks. myös Fineman 2019a, s. 362–363.

yhteiskunnallisista instituutioista seuraa hänen kehollisesta olemassaolostaan.⁸⁴ Riippuvuus kuuluu siten ihmisen keholliseen ja sosiaaliseen olemassaoloon eikä muodosta poikkeamaa muuten itsenäisestä ihmiselämästä. Yksilön riippuvuuden muodot voivat muuttua elämänkulun aikana, mutta riippuvuus erilaisista sosiaalisista suhteista ja yhteiskunnallisista instituutioista säilyy läpi elämän.⁸⁵ Tämä haavoittuvuusteoreettinen lähtökohta tekee myös näkyväksi hoivan merkityksen. Kehollisuudesta ja ihmiselämään kuuluvista kehitysvaiheista seuraa tilanteita, joissa yksilö on riippuvainen toisten antamasta hoivasta ja huolenpidosta.⁸⁶

Hoivan merkitys riippuvuuteen vastaamisessa konkretisoituu erityisen selkeästi lapsuudessa. Lapsi on biologisen ja kehityksellisen asemansa vuoksi riippuvainen toisten antamasta hoivasta eikä kykene ilman sitä turvaamaan omaa selviytymistään ja hyvinvointiaan. Fineman kutsuu tällaista biologisista ja kehityksellisistä syistä johtuvaa riippuvuutta väistämättömäksi riippuvuudeksi (engl. *inevitable dependency*).⁸⁷ Kaikki ihmiset kokevat tällaista riippuvuutta ainakin elämänsä alkuvaiheessa, ja hoivan tarve voi myöhemmin korostua uudelleen esimerkiksi sairauden, vammautumisen tai ikääntymisen seurauksena. Tällaisen hoivariippuvuuden aste ja muoto voivat siten vaihdella elämänkulun aikana, mutta riippuvuus itsessään kuuluu ihmiselämään eikä ole valittavissa. Lapsen kohdalla riippuvuus merkitsee käytännössä tarvetta toisen henkilön antamalle hoivalle ja huolenpidolle.⁸⁸

Väistämätön riippuvuus ei kuitenkaan vaikuta ainoastaan hoivaa tarvitsevaan henkilöön. Vastuu toisen henkilön välttämättömästä hoivasta synnyttää samalla toisenlaisen riippuvuuden hoivasta vastaavalle henkilölle. Fineman kutsuu tätä johdannaiseksi riippuvuudeksi (engl. *derivative dependency*). Johdannainen riippuvuus perustuu yksinkertaiseen havaintoon siitä, että toisen henkilön hoivasta vastaava henkilö tarvitsee itse riittäviä resursseja voidakseen toteuttaa hoivavastuunsa. Hoivaaja tulee siten itse riippuvaiseksi niiden resurssien saatavuudesta, joita hoivavastuun toteuttaminen edellyttää.⁸⁹

Johdannaisen riippuvuuden käsite tuo tarkasteluun sen, että hoivaajan mahdollisuudet vastata toisen henkilön riippuvuuteen ovat itse sidoksissa hoivavastuun toteuttamiseen tarvittaviin resursseihin. Hoiva edellyttää aikaa sekä materiaalisia, sosiaalisia ja institutionaalisia resursseja. Hoivaajan tosiasialliset toimintamahdollisuudet muodostuvat siten suhteessa

⁸⁴ Fineman 2019b, s. 57–58.

⁸⁵ Ibid., s. 57–58. Ks. myös Fineman 2012a, s. 119. Haavoittuvuudesta koko elämänkaaren lävistävänä analyttisenä työkaluna, ks. Mattsson – Giertz 2020, s. 145.

⁸⁶ Fineman 2019a, s. 360–361; Fineman 2017b, s. 144–145.

⁸⁷ Fineman 2019a, s. 360–361; Fineman 2019b, s. 57.

⁸⁸ Fineman 2019a, s. 360–361; Fineman 2019b, s. 57–58.

⁸⁹ Fineman 2019a, s. 361; Fineman 2017a, s. 7; Fineman 2010, s. 264.

hoivavastuun ajallisiin vaatimuksiin ja hänen käytettävissään oleviin resursseihin.⁹⁰ Koska kaikkia hoivan edellyttämiä resursseja ei tuoteta perheen sisällä, myös perheen mahdollisuudet vastata jäsentensä riippuvuuteen ovat sidoksissa sitä ympäröiviin instituutioihin. Tässä mielessä johdannaisen riippuvuuden käsite kyseenalaistaa ajatuksen perheestä muusta yhteiskunnasta omavaraisena yksikkönä. Vaikka osa hoivan edellyttämistä resursseista voi tulla perheen sisältä esimerkiksi palkkatuloina, niiden saatavuuteen vaikuttavat myös työmarkkinat, sosiaaliturva, varhaiskasvatus, terveydenhuolto ja muut yhteiskunnalliset instituutiot.⁹¹

Autonomisen subjektin korvaaminen haavoittuvalla subjektilla jäsentää autonomian lähtökohtia uudelleen. Haavoittuvuusteoreettisesta näkökulmasta autonomiaa ei kuitenkaan voida pitää yksilön sosiaalisista suhteista ja institutionaalisesta ympäristöstä riippumattomana ominaisuutena. Yksilön tosiasialliset mahdollisuudet tehdä valintoja ja toimia riippuvat osaltaan hänen käytettävissään olevista resursseista ja yhteiskunnallisten instituutioiden tarjoamasta tuesta. Autonomia näyttäytyy tällöin pikemminkin sosiaalisesti ja institutionaalisesti mahdollistuvana toimintakyknä kuin yksilön lähtökohtaisena ominaisuutena.⁹²

Haavoittuvuusteorian soveltaminen yksinhuoltajaäitien asemaan ei tässä tutkimuksessa tarkoita heidän määrittelemistään muista ihmisistä erilliseksi ”haavoittuvaksi ryhmäksi”. Tällainen lähtökohta olisi ristiriidassa Finemanin universaalin haavoittuvuuskäsityksen kanssa.⁹³ Yksinhuoltajaäidin asema on tutkimuksen kannalta merkityksellinen siksi, että siinä lapsen väistämätön riippuvuus ja hoivasta vastaavan vanhemman johdannainen riippuvuus yhdistyvät tilanteessa, jossa vastuu lapsen päivittäisestä hoivasta ja perheen toimeentulosta keskittyy samalle aikuiselle. Tarkastelun kohteeksi nousee tällöin se, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet yksinhuoltajaäidillä on toimia oikeudellisen sääntelyn edellyttämällä tavalla hoivavastuunsa puitteissa.

Tähän kytkeytyy Finemanin muodollista tasa-arvoa koskevan kritiikin ydin. Oikeudellisessa arvioinnissa merkitystä on saman normin yleisyyden lisäksi sillä, millaisin tosiasiallinen edellytyksin siihen on mahdollista vastata. Muodolliseen yhdenmukaisuuteen perustuva tasa-arvo voi jo valmiiksi eriarvoisissa olosuhteissa ylläpitää tai vahvistaa olemassa olevia eroja.

⁹⁰ Fineman 2019b, s. 58–59; Fineman 2010, s. 269–271. Ks. hoivatyön ajallisesta vaativuudesta Gordon-Bouvier 2018, s. 162–163, 287.

⁹¹ Fineman 2019b, s. 58–59; Fineman 2017b, s. 139, 145–146. Ks. myös Fineman 2004, s. 36, 39.

⁹² Fineman 2018, s. 63–64; Fineman 2010, s. 260.

⁹³ Fineman 2019b, s. 53; Fineman 2017b, s. 142. Ks. myös Mattsson – Giertz 2020, s. 141–144; Tarvainen – Hautala 2018, s. 345–346.

Tasa-arvon kannalta olennaista on myös se, millaista elämäntilannetta yleinen normi pitää lähtökohtanaan. Jos normi perustuu elämäntilanteeseen, joka ei ole kaikille yhteinen, samanlainen kohtelu voi käytännössä edellyttää tästä lähtökohdasta poikkeavien mukautuvan normin taustalla olevaan oletukseen.⁹⁴

Hoivavastuu tekee tämän ongelman sukupuolittuneen ulottuvuuden näkyväksi. Hoivaan liittyvä taloudellinen tai ammatillinen haitta ei Finemanin analyysissä välttämättä seuraa hoivaajan sukupuolesta sinänsä, sillä myös mies, joka kantaa vastaavan hoivavastuun, voi kohdata tällaisen haitan.⁹⁵ Kuitenkin vastuu palkattomasta hoivasta on historiallisesti kohdistunut erityisesti naisille ja jakautuu edelleen sukupuolten välillä epätasaisesti.⁹⁶ Koska hoivavastuun sukupuolittunut jakautuminen vaikuttaa siihen, keille hoivaan liittyvät institutionaaliset ja taloudelliset haitat käytännössä kasautuvat, sukupuoli säilyy analyysissä keskeisenä tekijänä.

2.3 Haavoittuvuusteoria oikeusteoreettisen analyysin välineenä

Haavoittuvuusteoria ei muodosta ainoastaan vaihtoehtoa autonomiselle oikeussubjektikäsitteelle,⁹⁷ vaan Fineman käyttää sitä myös oikeudellisen ja institutionaalisen analyysin lähtökohtana. Haavoittuvuusanalyysi etenee hänen mukaansa haavoittuvan subjektin tarkastelusta tämän sosiaaliseen ja institutionaaliseen asemaan sekä edelleen kysymykseen valtion vallasta ja vastuusta. Fineman kuvaa analyysin etenemistä kolmen toisiinsa liittyvän vaiheen kautta:

“The first step in a vulnerability analysis is to develop an understanding of the nature of the political subject as vulnerable across the life-course; the second step places that complex and comprehensive subject within the social and institutional contexts that shape its prospects and possibilities. The third step locates the contextualized vulnerable subject and its institutional arrangements within the framework of state power and responsibility.”⁹⁸

Finemanin analyysissä yksilöä ei siten arvioida irrallaan niistä sosiaalisista ja institutionaalisista suhteista, jotka vaikuttavat hänen asemaansa ja toimintamahdollisuuksiinsa. Tarkastelu ei

⁹⁴ Fineman 2015, s. 612–613, 622.

⁹⁵ Fineman 2015, s. 621. Ks. myös Fineman 2017a, s. 11.

⁹⁶ Fineman 2017a, s. 1–2, 5–6; Fineman 2015, s. 620–621. Hoivavastuun nykyisestä sukupuolittuneesta jakautumisesta Suomessa ks. edellä luku 1.1.

⁹⁷ Fineman 2008, s. 2, 8–10.

⁹⁸ Fineman 2018, s. 66.

myöskään jää näiden olosuhteiden tunnistamiseen, vaan etenee kysymykseen valtion vastuusta suhteessa instituutioiden toimintaan ja niiden yksilöille tuottamiin seurauksiin.⁹⁹

Fineman käyttää haavoittuvuutta analyysissään nimenomaan heuristisena työkaluna, joka ohjaa tarkastelemaan oikeudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin käytäntöihin sisältyviä piileviä oletuksia ja vinoumia.¹⁰⁰ Tämä heuristinen näkökulma voidaan tiivistää toteamalla, että haavoittuvuus ”nostaa esiin uusia kysymyksiä, asettaa toisenlaisia kysymyksiä ja avaa uusia väyliä kriittiselle tarkastelulle”.¹⁰¹ Tässä merkityksessä haavoittuvuusteoria ei siten tarjoa yhtä ennalta määrättyä oikeudellista ratkaisua, vaan analyysin johtopäätökset määräytyvät tarkasteltavan oikeudellisen ja institutionaalisen kontekstin perusteella.¹⁰² Heuristisena välineenä haavoittuvuus ohjaa näin kyseenalaistamaan liberaalin oikeudellisen subjektikäsityksen keskeisiä käsitteitä ja johtopäätöksiä sekä tarkastelemaan niitä oikeudellisia ja institutionaalisia järjestelyjä, joita nämä käsitykset tukevat.¹⁰³

Tässä tutkimuksessa haavoittuvuutta käytetään heuristisena välineenä neljän toisiinsa liittyvän kysymyksen tarkasteluun. Ensiksi kysytään, millaisen toimijan vastikkeellinen sosiaaliturvasääntely olettaa etuudensaajan olevan ja miten tämä oletus konkretisoituu toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevassa sääntelyssä. Toiseksi tarkastellaan, miten hoivavastuu, käytettävissä olevat resurssit ja työmarkkina-asema muovaavat yksinhuoltajaäidin tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Kolmanneksi arvioidaan, millaisen oikeudellisen merkityksen sääntely antaa toimintamahdollisuuksien eroille: sisältyvätkö ne yleisen normin lähtökohtiin vai tulevatko ne näkyviin vasta poikkeuksina tai yksilöllisessä harkinnassa. Neljänneksi kysytään, voiko muodollisesti sama normi tämän vuoksi asettaa eri asemassa oleville henkilöille tosiasiallisesti erilaisia vaatimuksia, kustannuksia tai seurauksia.¹⁰⁴

Edellä esitettyjä kysymyksiä tarkastellaan luvuissa 3–4 siltä osin kuin ne koskevat sääntelyn subjektioletuksia, yksinhuoltajaäidin tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia, erojen oikeudellista merkitystä sekä muodollisesti saman normin mahdollisia erilaisia seurauksia.

⁹⁹ Ibid., s. 66–67.

¹⁰⁰ Fineman 2013, s. 20; Fineman 2010, s. 266. Ks. myös Fridström Montoya 2015, s. 47–50.

¹⁰¹ Grear 2013, s. 43. Ks. myös Fineman 2008, s. 9.

¹⁰² Grear 2013, s. 49. Ks. myös Fineman 2013, s. 21–22. Ks. haavoittuvuuden heuristisesta käyttötarkoituksesta myös Ardzejewska 2025, s. 67–69.

¹⁰³ Fineman – Grear 2013, s. 1–3; Ks. myös Fridström Montoya 2015, s. 46–47, 52.

¹⁰⁴ Ks. vastaavanlaisesta kriittisen oikeussubjektianalyysin jäsentämisestä Fridström Montoya 2015, s. 46–47, joka jäsentää oikeudellista analyysia kysymyksiin siitä, mitä oikeudessa säädetään, miten ja miksi oikeus rakentaa tietynlaista subjektia sekä millaisia vaikutuksia oikeuden taustalla olevilla oletuksilla on.

Luvussa 5 näiden havaintojen pohjalta siirrytään Finemanin haavoittuvuusanalyysin kolmanteen vaiheeseen eli responsiivista valtiota ja tosiasiallista tasa-arvoa koskevaan normatiiviseen arviointiin.

3 Vastikkeellinen sosiaaliturva ja ansiotyökeskeinen oikeussubjekti

3.1 Muodollisesti sukupuolineutraali vastikkeellinen sosiaaliturvasäätely ja sen oikeussubjekti

Tässä luvussa tarkastellaan vastikkeellista sosiaaliturvaa osana aktivointipoliittista kehitystä sekä sitä, millaisia etuudensaajaa koskevia oletuksia työmarkkinoille suuntaava sääntely ilmentää. Vastikkeellisella sosiaaliturvalla (engl. *welfare conditionality*)¹⁰⁵ tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sosiaaliturvaa, jossa etuuden saamisen tai säilymisen ehdoksi asetetaan lakisääteisiä käyttäytymisvaatimuksia.¹⁰⁶ Tässä mielessä vastikkeellinen sosiaaliturva voidaan ymmärtää yhdeksi aktivointipoliittikan sääntelylliseksi ilmenemismuodoksi.¹⁰⁷ Tällainen sosiaaliturvasäätely on yksinhuoltajaätien tosiasiallisen tasa-arvon kannalta erityisen kiinnostavaa, koska vastikkeelliseen sosiaaliturvaan liittyvät työmarkkinavelvollisuudet ovat muodollisesti sukupuolineutraaleja, vaikka niiden vaikutukset voivat olla sukupuolittuneita.¹⁰⁸

Tässä tutkimuksessa vastikkeellisen sosiaaliturvan subjektikuvaa jäsennetään kolmen toisiinsa kytkeytyvän oletuksen kautta. Jäsennys perustuu edellisessä luvussa kuvattuun Finemanin autonomista oikeussubjektia koskevaan kritiikkiin. Ensinnäkin etuudensaaja hahmottuu taloudelliseen omavaraisuuteen ja riippumattomuuteen pyrkiväksi toimijaksi, jonka henkilökohtainen vastuu kiinnittyy keskeisesti ansiotyöhön. Toiseksi subjektikuva rakentuu oletukselle omia valintojaan tekevstä yksilöstä, joka hahmotetaan irrallaan hänen toimintaansa muovaavista hoiva- ja riippuvuussuhteista sekä institutionaalisista olosuhteista. Kolmanneksi etuudensaaja oletetaan rationaaliseksi toimijaksi, joka kykenee arvioimaan toimintavaihtoehtojaan ja niiden seurauksia sekä mukauttamaan käyttäytymistään niiden perusteella.

Ensimmäinen näistä oletuksista koskee taloudellisen omavaraisuuden ja riippumattomuuden ihannetta. Finemanin kuvaamassa autonomisessa subjektissa autonomia, riippumattomuus ja

¹⁰⁵ Terminologiasta ks. Halmetoja – Saikkonen – Simanainen 2022, s. 463, joiden mukaan conditionality-käsitteestä käytetään Suomessa vakiintuneesti termiä vastikkeellisuus, vaikka mahdollisia suomennoksia ovat myös esimerkiksi sosiaaliturvan ehdollisuus tai ehtoja asettava sosiaaliturva.

¹⁰⁶ Watts-Cobbe – Fitzpatrick 2025, s. 288.

¹⁰⁷ Halmetoja – Saikkonen – Simanainen 2022, s. 465; Van Aerschot 2011, s. 7, 14; Tuori – Kotkas 2023, s. 83–84. Aktivointipoliittinen sosiaaliturva on nähty jännitteisenä perinteisen universalistisen hyvinvointivaltiomallin kanssa, joka nähdään aktivointipoliittisessa kehityksessä ”*too passive, too generous and too encouraging of long-term dependency. The ‘active’ welfare state, by contrast, promotes employment and self-sufficiency; it supplements rather than replaces wages*”, Millar 2008, s. 3.

¹⁰⁸ Knize 2022, s. 1286–1287; Conaghan 2009, s. 3, 5; Giullari – Lewis 2005, s. 3.

omavaraisuus kietoutuvat toisiinsa: autonominen yksilö on kiinnittynyt ansiotyön maailmaan, ja hänen riippumattomuutensa merkitsee erityisesti toimeen tulemista ilman taloudellista riippuvuutta muista ihmisistä tai valtion sosiaaliturvasta.¹⁰⁹ Vastikkeellisessa sosiaaliturvassa tämä riippumattomuuden ihanne näkyy keskeisenä pyrkimyksenä vähentää etuudensaajan tukeutumista sosiaaliturvaan. Etuudensaajan asemaa jäsennetään tällöin keskeisesti hänen toimeentulontarpeensa lisäksi sen perusteella, miten hänen odotetaan itse toimivan oman ja perheensä toimeentulon turvaamiseksi.¹¹⁰ Omavaraisuus toimii tällöin paitsi tavoiteltavana päämääränä myös normatiivisena mittapuuna, johon etuudensaajan toimintaa suhteutetaan.¹¹¹

Tämä omavaraisuuden ihanne saa vastikkeellisessa sosiaaliturvassa ansiotyökeskeisen sisällön. Etuudensaajalta edellytetty aktiivisuus ei ole sisällöltään avointa, vaan siihen liittyvät velvollisuudet suuntaavat hänen toimintaansa keskeisesti ansiotyön hakemiseen sekä muuhun työmarkkinoille suuntautuvaan toimintaan.¹¹² Ansiotyö näyttäytyy tällöin omavaraisuuden tavoittelun keskeisenä välineenä ja samalla henkilökohtaisen vastuunkannon muotona.¹¹³ Vastikkeellisessa sosiaaliturvassa rakentuu näin ansiotyönormi, jossa taloudellinen omavaraisuus ja henkilökohtainen vastuu kiinnittyvät etuudensaajan työmarkkinoille suuntautuvaan toimintaan. Tähän normiin liittyvä aktiivisuuskäsitys rajaa samalla sitä, millainen toiminta saa sosiaaliturvasääntelyssä aktiivisuuden merkityksen.¹¹⁴

Toinen subjektikuvaa määrittävä oletus koskee yksilön valinnanvapautta ja subjektin irrallisuutta. Autonomiseen subjektikäsitykseen liittyy oletus yksilöstä, joka tekee omat valintansa ja kantaa niiden seuraukset. Finemanin kritiikin näkökulmasta yksilö voidaan tällöin hahmottaa irrallisena hänen toimintaansa tosiasiallisesti muovaavista riippuvuussuhteista, hoivavastuista ja institutionaalisista olosuhteista.¹¹⁵ Työmarkkinoille suuntautuvan sääntelyn yleinen toimijamalli voi vastaavasti rakentua sellaisen henkilön varaan, jonka ansiotyöhön osallistumisen edellytyksiä hoivavastuu ei lähtökohtaisesti määritä. Hoivavastuu näyttäytyy tällöin yksilön elämäntilanteeseen liittyvänä tekijänä, joka hänen oletetaan sovittavan yhteen

¹⁰⁹ Fineman 2004, s. 9, 22.

¹¹⁰ Millar 2019, s. 88–90; Serrano Pascual 2007, s. 16–17; ks. myös Sahdan – Gregorius 2023, s. 16–17. Ks. vastikkeellisten ja universaalien sosiaaliturvaoikeuksien välisestä jännitteestä Sahdan – Gregorius 2023, s. 21.

¹¹¹ Millar 2019, s. 89–90.

¹¹² Halmetoja – Saikkonen – Simanainen 2022, s. 465; Andersen 2020, s. 435–436.

¹¹³ Millar 2019, s. 85, 88–90, 96.

¹¹⁴ Andersen 2020, s. 436; Van Aerschot 2011, s. 7; Serrano Pascual 2007, s. 19–20. Ks. myös Conaghan 2009, s. 4.

¹¹⁵ Fineman 2020, s. 53–54. Ks. myös Fineman 2004, s. 9.

ansiotyöhön osallistumisen kanssa.¹¹⁶ Hoivavastuu voi tulla sääntelyssä huomioon otetuksi, mutta se ei muodosta yleisen työmarkkinasubjektin lähtökohtaa.

Tällaisessa subjektikuvassa hoivaan liittyvät ratkaisut voivat näyttäytyä yksilön vapaaehtoisina valintoina pikemmin kuin ratkaisuina, joita hänen hoivavastuunsa ja muut tosiasialliset olosuhteensa osaltaan muovaavat.¹¹⁷ Feministisessä kritiikissä valinnanvapauden oletusta on problematisoitu juuri siitä syystä, että se voi häivyttää näiden olosuhteiden merkitystä. Tämä vaikuttaa myös siihen, miten vastuu ratkaisujen seurauksista jakautuu. Kun hoivaan liittyvät ratkaisut jäsenyivät yksilön omiksi valinnoiksi, myös niiden toimeentuloon ja työmarkkina-asemaan liittyvät seuraukset voivat jäädä ensisijaisesti hänen kannettavikseen.¹¹⁸ Finemanin näkökulmasta yksilön mahdollisuuksia tehdä valintoja ei voida ymmärtää irrallaan hänen hoivavastuustaan, käytettävissä olevista resursseistaan ja asemastaan yhteiskunnallisissa instituutioissa.¹¹⁹

Kolmas autonomiseen subjektikäsitteeseen liittyvä oletus koskee yksilön rationaalista ohjattavuutta. Etuudensaaja hahmottuu toimijaksi, jonka oletetaan kykenevän arvioimaan toimintavaihtoehtojaan, ennakoimaan niihin liitettyjä seurauksia ja mukauttamaan käyttäytymistään tämän arvioinnin perusteella.¹²⁰ Tässä suhteessa vastikkeelliseen sääntelyyn sisältyvä rationaalisuusoletus lähestyy talousteorioiden homo economicus-mallia, jossa yksilön oletetaan tekevän omaa etuaan koskevia rationaalisia valintoja ja reagoivan toimintaympäristön kannustimiin ja kielteisiin seurauksiin.¹²¹ Feministisessä aktivointipolitiikan kritiikissä tällaista oletusta on pidetty kapeana silloin, kun yksilön toimintaa tarkastellaan ensisijaisesti hänen omien taloudellisten intressiensä kautta. Hoiva- ja vastuusuhteet voivat kuitenkin sekä rajata käytettävissä olevia toimintavaihtoehtoja että muovata sitä, millainen toiminta hänen tilanteessaan on mahdollista ja rationaalista.¹²²

¹¹⁶ Andersen 2020, s. 436; Daly 2011, s. 4–5. Ks. myös Conaghan 2009, s. 4–5.

¹¹⁷ Fineman 2017b, s. 139–140. Ks. myös Conaghan 2009, s. 5.

¹¹⁸ Millar 2019, s. 90–92; Fineman 2017b, s. 139–140; Serrano Pascual 2007, s. 16–19. Ks. myös Conaghan 2009, s. 5.

¹¹⁹ Fineman 2017b, s. 139–140, 145–146.

¹²⁰ Andersen 2020, s. 436; Van Aerschot 2011, s. 18. Ks. myös Fridström Montoya 2015, s. 405, 409–410; Fineman 2020, s. 54.

¹²¹ Fridström Montoya 2015, s. 371, 489–490; Hoppania – Vaitinen 2015, s. 82. Ks. myös Andersen 2020, s. 436.

¹²² Andersen 2020, s. 436; Conaghan 2009, s. 5. Homo economicus -subjektin hoivakriittisestä tarkastelusta, ks. Hoppania – Vaitinen 2015, s. 83. Ks. myös Duncan – Edwards 1997, s. 56–57, jossa kritisoidaan rationaalisen taloustoimijan mallia yksinhuoltajaäitien työllistymisen analyysissä ja esitetään sen tilalle sukupuolistuneen moraalisen rationaalisuuden käsitettä.

Edellä kuvatut subjektioletukset tulevat erityisen näkyviksi vastikkeelliseen sosiaaliturvaan kuuluvassa sanktiojärjestelmässä. Sanktion ohjausvaikutus perustuu ajatukseen siitä, että etuudensaaja pyrkii välttämään toimeentuloonsa kohdistuvan kielteisen seurauksen ja muuttaa tämän vuoksi toimintaansa lainsäädännössä edellytettyyn suuntaan.¹²³ Tällä tavoin sanktio tai sanktion uhka toimii jälkikäteisen seuraamuksen ohella keinona vaikuttaa etuudensaajan tulevaan käyttäytymiseen.¹²⁴ Vastikkeellisen sosiaaliturvan sanktiojärjestelmässä yhdistyvät näin työmarkkinoille suuntautumisen, henkilökohtaisen vastuunkannon ja rationaalisen toiminnan oletukset: etuudensaajan oletetaan arvioivan sanktion seurauksia ja mukauttavan käyttäytymistään niiden perusteella.¹²⁵ Rationaalisen ja oikeudelliseen ohjaukseen vastaavan subjektin oletus ei kuitenkaan vielä kerro siitä, millaisin tosiasiallisin edellytyksin etuudensaaja kykenee mukauttamaan toimintaansa sääntelyn vaatimalla tavalla.

Tasa-arvon näkökulmasta keskeiseksi muodostuu se, että edellä hahmoteltu subjektikuva asetetaan vastikkeellisessa sääntelyssä yleiseksi sukupuolesta riippumatta. Muodollisesti sukupuolineutraali sääntely kohdistaa työmarkkinoille suuntautuvat velvollisuudet lähtökohtaisesti samalla tavoin sääntelyn piiriin kuuluviin henkilöihin. Sukupuolineutraaliuden taustalla on laajempi oletus siitä, että sekä naisten että miesten odotetaan osallistuvan työmarkkinoille ja olevan taloudellisesti itsenäisiä.¹²⁶ Vastikkeellinen sosiaaliturva rakentuu näin yleiseksi asetetun subjektimallin varaan: etuudensaaja hahmottuu ennen kaikkea ansiotyöhön suuntautuvaksi, taloudelliseen omavaraisuuteen pyrkiväksi, omista ratkaisuisistaan vastuulliseksi ja rationaalisesti toimivaksi yksilöksi.¹²⁷

Feministisen kritiikin kannalta ratkaisevaa on se, miten muodollisesti sama normi ja sen taustalla oleva yleinen subjektimalli suhteutuvat tosiasiallisesti erilaisiin elämäntilanteisiin. Hoivavastuun sukupuolittunut jakautuminen voi merkitä, etteivät muodollisesti saman työmarkkinavelvollisuuden täyttämisen edellytykset muodostu kaikille samanlaisiksi.¹²⁸

¹²³ Mäkinen – Ojala 2024, s. 126.

¹²⁴ Mäkinen – Ojala 2024, s. 126; Reeves – Loopstra 2017, s. 335.

¹²⁵ Andersen 2020, s. 436; Reeves – Loopstra 2017, s. 335–336.

¹²⁶ Knize 2022, s. 1287–1288; Daly 2011, s. 4–5; Skevik 2005, s. 42–43; Lewis 2001, s. 161, 163. Ks. myös Andersen 2020, s. 436. Tätä ansiotyökeskeistä subjektioletusta voidaan tarkastella myös Jane Lewisin aikuistyöntekijän mallia (engl. *adult worker model*) koskevan kritiikin avulla. Lewis käyttää mallia jäsentääkseen hyvinvointivaltion muutosta, jossa sosiaalipolitiikan lähtökohdaksi on yhä vahvemmin muodostunut oletus aktivoinnista ja naisten ja miesten samanlaisesta ansiotyöhön osallistumisesta ja taloudellisesta itsenäisyydestä. Ks. Lewis 2007, s. 66; Lewis 2001, s. 154, 161–162. Ks. Millar 2008, s. 3. Millar kritisoi aikuistyöntekijän mallin universaalia luonnetta: ”*Activation policies are targeted not just at unemployed people but also at [...] lone parents. The ‘adult-worker’ model – in which all adults are assumed to be in, or available for, work – is universal in application.*”

¹²⁷ Andersen 2020, s. 436; Millar 2019, s. 85, 88–90, 96; Serrano Pascual 2007, s. 16–20.

¹²⁸ Andersen 2020, s. 436; Millar 2019, s. 90–92; Fineman 2015, s. 612–613, 622; Conaghan 2009, s. 2, 5.

Muodollinen sukupuolineutraalius ei siten merkitse tosiasiallista tasa-arvoa, jos yleiseksi asetettu subjektimalli vastaa lähtökohdiltaan paremmin joidenkin kuin toisten tosiasiallista asemaa ja toimintamahdollisuuksia.

Edellä hahmotellusta vastikkeellisen sosiaaliturvan subjektiivasta nousee esiin kaksi yksinhuoltajaäitien aseman kannalta keskeistä kysymystä. Ensinnäkin autonomiseen, työmarkkinoille suuntautuvaan oikeussubjektiin perustuva sääntely nostaa esiin kysymyksen siitä, miten yksinhuoltajaäidin hoivavastuu vaikuttaa hänen tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa täyttää hänelle asetetut työmarkkinavelvoitteet. Toiseksi aktiivisuuden, vastuullisuuden ja taloudellisen itsenäisyyden kytkeminen ansiotyöhön osallistumiseen nostaa esiin kysymyksen palkattoman hoivatyön asemasta suhteessa sääntelyssä edellytettyn aktiivisuuteen. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan erikseen näitä kahta toisiinsa liittyvää kysymystä.

3.2 Yksinhuoltajaäidin hoivavastuu ja tosiasialliset mahdollisuudet vastata työmarkkinavelvoitteisiin

Aiemmassa alaluvussa osoitettiin, että vastikkeellisen sosiaaliturvan subjektiivakuva rakentuu ansiotyöhön suuntautuvan, taloudelliseen omavaraisuuteen pyrkivän ja työmarkkinoiden vaatimuksiin mukautuvaksi oletetun toimijan varaan. Tässä alaluvussa tarkastellaan, millaiset tosiasialliset edellytykset yksinhuoltajaäidillä on vastata tähän yleiseen ansiotyönormiin tilanteessa, jossa hän kantaa samanaikaisesti vastuuta lapsen hoivasta. Tarkastelun kohteena on siten se, miten hoivavastuu ja yksilön käytettävissä olevat resurssit muovaavat hänen mahdollisuuksiaan toimia sääntelyssä edellytetyllä tavalla.

Finemanin kritiikin näkökulmasta hoivavastuun jääminen yleisen oikeussubjektikuvan ulkopuolelle ei poista lapsen riippuvuutta hoivaajastaan eikä tästä riippuvuudesta seuraavaa hoivan tarvetta. Tällä on merkitystä myös vastikkeellisen sosiaaliturvasääntelyn tarkastelussa. Fineman yhdistää äitiyden oikeudellisen häivyttämisen nimenomaisesti työvelvoitteiseen sosiaaliturvaan ja siihen, että myös yksinhuoltajaäitien velvoittamista työmarkkinoille tai siihen suuntautuvaan toimintaan on alettu lähtökohtaisesti pitää heidän äitiytensä kanssa yhteensopivana.¹²⁹ Feministisessä aktivointipolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa on vastaavasti kiinnitetty huomiota siihen, etteivät työmarkkinoille osallistumista koskevat

¹²⁹ Fineman 1992, s. 661.

odotukset välttämättä tunnista riittävästi naisille edelleen kasautuvaa vastuuta perheen piirissä tehtävästä hoivasta.¹³⁰

Tässä asetelmassa ratkaisevaa on se, ettei työmarkkinoille osallistuminen tosiasiallisesti tapahdu hoivavastuusta irrallaan. Työmarkkinoiden käytettävissä oleminen edellyttää käytännössä, että lapsen hoiva voidaan järjestää tavalla, joka mahdollistaa vanhemman osallistumisen työmarkkinoille. Hoivan tarve ei poistu ansiotyöhön osallistumisen myötä, vaan lapsen tarvitsema hoiva on joka tapauksessa tehtävä jonkun toimesta työn ulkopuolella.¹³¹ Hoivan järjestäminen edellyttää aikaa ja muita resursseja. Ansiotyön ja hoivatyön yhteensovittamisen mahdollisuuksiin vaikuttavat lisäksi hoivapalvelujen, työelämän joustojen ja muun tuen saatavuus, eivätkä nämä resurssit jakaudu samalla tavoin kaikille.¹³² Hoivavastuuta ei voida siten käsittää työmarkkinaosallistumisesta erillisenä järjestelykysymyksenä, sillä se vaikuttaa niihin arjen edellytyksiin, joiden varassa yksilö kykenee vastaamaan hänelle vastikkeellisessa sääntelyssä asetettuihin työmarkkinavelvollisuuksiin.¹³³

Julkiset hoivapalvelut voivat olennaisesti parantaa näitä edellytyksiä. Esimerkiksi varhaiskasvatuspalvelut voivat vähentää vanhemman päivittäistä hoivaan sitoutumista ja siten laajentaa hänen mahdollisuuksiaan osallistua ansiotyöhön. Hoivapalvelut eivät kuitenkaan koskaan poista lapsen riippuvuutta vanhemmastaan. Osa hoivataakasta jää väistämättä aina palvelujen ulkopuolelle, eikä vanhemman hoivavastuu lakkaa silloin, kun lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen tai muuhun kodin ulkopuoliseen hoivapalveluun.¹³⁴ Hoivapalvelut voivat siten merkittävästi helpottaa työn ja hoivan yhteensovittamista, mutta ne eivät voi muuttaa hoivavastuullista vanhempaa hoivasta riippumattomaksi työmarkkinatoimijaksi.

Yksinhuoltajaäidin kohdalla hoivavastuun merkitys korostuu, koska vastuu lapsen päivittäisestä hoivasta ei jakaudu samassa kotitaloudessa toisen vanhemman kanssa. Hoiva sitoo aikaa, ja sen määrä ja luonne vaihtelevat muun muassa lapsen iän ja tarpeiden mukaan.¹³⁵ Hoivaan liittyy lisäksi tilanteita, joita ei voida täysin ennakoida. Esimerkiksi lapsen sairastuminen voi edellyttää vanhemmalta nopeaa mahdollisuutta järjestää hoiva uudelleen tai joustaa työstä.¹³⁶

¹³⁰ Andersen 2020, s. 436; Giullari – Lewis 2005, s. 1.

¹³¹ Giullari – Lewis 2005, s. 8–10; Lewis 2001, s. 162–163. Ks. myös Fineman 2017a, s. 7–8. Ks. myös Fineman 2004, s. 178: *“this autonomous worker can only exist when there is someone in the nonwork world doing the dependency work”*.

¹³² Gordon-Bouvier 2018, s. 287; Fineman 2017b, s. 139, 145–146; Hakovirta 2006, s. 154–156.

¹³³ Gordon-Bouvier 2018, s. 99–101; Millar – Ridge 2009, s. 109–110. Ks. myös Fineman 2017b, s. 145.

¹³⁴ Giullari – Lewis 2005, s. 8–10. Ks. Andersen 2020, s. 441–443.

¹³⁵ Gordon-Bouvier 2018, s. 162–163; Millar – Ridge 2009, s. 112–114; Hakovirta 2006, s. 122, 155–156.

¹³⁶ Millar – Ridge 2009, s. 110–111; Hakovirta 2006, s. 96–97.

Työmarkkinavelvollisuuksien täyttäminen ei siten riipu vain yksilön valmiudesta osallistua työmarkkinoille, vaan myös siitä, millaiset käytännön edellytykset hänen elämäntilanteensa tarjoaa työnhaun, työn ja hoivan yhteensovittamiseen.

Näihin mahdollisuuksiin vaikuttavat myös työmarkkinoiden olosuhteet. Työllistymiseen vaikuttavat työnhakijan oman aktiivisuuden ja työmarkkinoiden vaatimukseen mukautumisen ohella työn saatavuus ja tarjolla olevan työn ehdot.¹³⁷ Hoivavastuullisen työnhakijan kannalta merkitystä on esimerkiksi työajoilla, työn joustavuudella, palkkatasolla ja työsuhteen ennakoitavuudella. Yksinhuoltajien työmarkkina-asemaa koskevassa tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota erityisesti matalapalkkaisen ja epävarman työn sekä hoivavastuun yhteensovittamisen vaikeuksiin ja siihen, ettei hoivavastuun kanssa yhteensopivaa työtä ole välttämättä tarjolla.¹³⁸ Yksinhuoltajaäidin tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata työmarkkinavelvollisuuksiin vaikuttavat siten myös sellaiset olosuhteet, joihin hän ei itse voi vaikuttaa.

Finemanin johdannaisen riippuvuuden käsite tekee tämän asetelman näkyväksi hoivavastuusta käsin. Lapsen väistämätön riippuvuus hoivaajastaan synnyttää samalla hoivaajalle oman riippuvuuden niistä resursseista, joiden avulla hoivasta vastaaminen voidaan yhdistää muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan.¹³⁹ Yksinhuoltajaäidin mahdollisuudet yhdistää ansiotyö ja hoiva riippuvat siten muun muassa hoivapalvelujen saatavuudesta, läheisverkostojen tuesta, työelämän joustoista sekä käytettävissä olevista ajallisista ja taloudellisista resursseista. Näiden resurssien merkitys osoittaa, että yksilön toimintamahdollisuudet rakentuvat hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa lisäksi suhteessa niihin sosiaalisiin ja institutionaalisiin resursseihin, joihin hänellä on tosiasiallinen pääsy.¹⁴⁰

Tällä on merkitystä myös sanktioihin perustuvan oikeudellisen ohjauksen kannalta. Työmarkkinavelvoitteen täyttämättä jääminen ei välttämättä osoita haluttomuutta toimia sääntelyn edellyttämällä tavalla, jos velvoitteen noudattamista rajoittavat hoivavastuu tai muut yksilön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat olosuhteet.¹⁴¹ Vastikkeellista sosiaaliturvaa koskevassa tutkimuksessa onkin problematisoitu oletusta siitä, että sanktion kohteena oleva henkilö kykenisi muuttamaan toimintaansa taloudellisen seuraamuksen

¹³⁷ Reeves – Loopstra 2017, s. 335–336.

¹³⁸ Moilanen 2019, s. 83–84; Millar – Ridge 2009, s. 118–119; Knijn – Martin – Millar 2007, s. 647. Ks. myös Gordon-Bouvier 2018, s. 99–101.

¹³⁹ Fineman 2017a, s. 7–8; Fineman 2017b, s. 138–139. Ks. myös Gordon-Bouvier 2018, s. 156, 158–159.

¹⁴⁰ Moilanen 2019, s. 86–87; Fineman 2017b, s. 145–146; Hakovirta 2006, s. 155–156.

¹⁴¹ Andersen 2020, s. 439–441; Reeves – Loopstra 2017, s. 335–336; Hakovirta 2006, s. 156.

perusteella.¹⁴² Jos hoivavastuu tosiasiasa rajoittaa mahdollisuuksia toimia velvollisuuden mukaisesti, taloudellinen seuraamus ei poista tätä rajoitetta. Sanktion ohjausvaikutus riippuu tällöin siitä, onko etuudensaajalla tosiasiasa ollut mahdollisuus muuttaa toimintaansa sääntelyn edellyttämään suuntaan.¹⁴³

Edellä tarkasteltu osoittaa, että yksinhuoltajaäidin mahdollisuudet vastata vastikkeellisen sosiaaliturvan ansiotyönormiin muodostuvat hoivavastuun, työmarkkinoiden ehtojen ja hänen käytettävissään olevien resurssien yhteisvaikutuksessa. Tämä tekee näkyväksi edellisessä alaluvussa hahmotellun subjektikuvan rajan: työmarkkinoille suuntautuva ja sääntelyn vaatimuksiin mukautuvaksi oletettu toimija ei toimi irrallaan niistä olosuhteista, joiden varassa työmarkkinavelvollisuuksiin vastaaminen on tosiasiasa mahdollista.¹⁴⁴ Muodollisesti sama työmarkkinanormi voi tämän vuoksi muodostua yksinhuoltajaäidin kohdalla ajallisesti, käytännöllisesti ja resurssien kannalta vaativaksi. Tasa-arvon kannalta keskeiseksi muodostuu tällöin se, tunnistaako sääntely erot niissä tosiasiallisissa edellytyksissä, joiden varassa samaan työmarkkinanormiin vastataan.¹⁴⁵

3.3 Yksinhuoltajaäidin palkaton hoivatyö ja sukupuolineutraalin ansiotyönormin rajat

Edellisessä alaluvussa tarkasteltiin sitä, millaisin tosiasiallisin edellytyksin yksinhuoltajaäiti kykenee vastaamaan vastikkeellisen sosiaaliturvan ansiotyönormiin. Tässä alaluvussa tarkastelu kohdistuu siihen, miten tämä normi jäsentää aktiivisuuden ja passiivisuuden välistä rajaa ja millaisen aseman yksinhuoltajaäidin tekemä palkaton hoivatyö saa tämän jaottelun sisällä. Tarkastelussa kysytään siten, millainen toiminta tunnustetaan sääntelyssä aktiiviseksi ja vastuulliseksi osallistumiseksi ja millaista oikeussubjektia tämä aktiivisuuskäsitys samalla rakentaa.¹⁴⁶

Vastikkeellisessa sosiaaliturvassa yksilöltä edellytetty aktiivisuus kiinnittyy keskeisesti ansiotyöhön, työnhakuun ja muuhun työmarkkinoille suuntautuvaan toimintaan. Ansiotyö

¹⁴² Andersen 2020, s. 436; Van Aerschot 2011, s. 18.

¹⁴³ Reeves – Loopstra 2017, s. 335–336; Van Aerschot 2011, s. 18.

¹⁴⁴ Millar – Ridge 2009, s. 109–110; Skevik 2006, s. 258–259.

¹⁴⁵ Fineman 2015, s. 610–612; Bjørnholt 2013, s. 29–31; Knijn – Martin – Millar 2007, s. 647. Bjørnholt kiinnittää sukupuolineutraalia sääntelyä koskevassa tarkastelussaan huomiota siihen, kuinka miehet ja naiset voidaan implisiittisesti olettaa samanlaisissa elämäntilanteissa eläviksi empiirisistä eroista huolimatta. Edelleen Knijn, Martin ja Millar kiinnittävät huomiota vaaraan asettaa työmarkkinavelvoitteita luomatta niiden täyttämisen edellytyksiä sekä korostavat tässä yhteydessä yksinhuoltajaäitien erityistä asemaa.

¹⁴⁶ Skevik 2005, s. 47–48. Ks. myös Serrano Pascual 2007, s. 19–20.

muodostaa tällöin aktiivisuuden keskeisen mittapuun ja jäsentää samalla sitä, millaisena aktiivinen ja vastuullinen oikeussubjekti sääntelyssä hahmottuu: hänen oletetaan suuntaavan toimintaansa työmarkkinoille, kantavan vastuuta toimeentulostaan ja pyrkivän taloudelliseen omavaraisuuteen. Muut yhteiskunnallisesti välttämättömät toimintamuodot voivat tämän vuoksi jäädä aktiivisuuskäsityksessä heikompaan asemaan.¹⁴⁷ Ansiotyönormi asettaa siten erilaiset toiminnan muodot keskenään erilaiseen asemaan sen perusteella, miten ne suhteutuvat työmarkkinaosallistumiseen ja taloudellisen omavaraisuuden tavoitteeseen. Vastikkeellista sosiaaliturvaa koskevassa feministisessä tutkimuksessa juuri palkattoman lastenhoidon on katsottu jäävän tällaisessa aktiivisuuskäsityksessä heikosti tunnistetuksi.¹⁴⁸

Suhteessa tähän ansiotyöhön kiinnittyvään subjektikuvaan palkaton hoivatyö asettuu ristiriitaiseen asemaan. Hoivatyö vastaa ihmiselämäään väistämättä kuuluvaan riippuvuuteen ja on tästä syystä välttämätöntä työtä,¹⁴⁹ mutta se ei itsessään tuota hoivaajalle taloudellista riippumattomuutta. Päinvastoin hoivasta vastaaminen voi lisätä hoivaajan riippuvuutta niistä taloudellisista, sosiaalisista ja institutionaalisista resursseista, joiden varassa hoiva voidaan toteuttaa. Ansiotyökeskeisessä aktiivisuuskäsityksessä palkaton hoivatyö voi tämän vuoksi näyttäytyä ensisijaisesti hoivavastuuna, joka on järjestettävä ansiotyöhön osallistumisen mahdollistavalla tavalla. Ansiotyö toimii tällöin lähtökohtana, johon hoivan ja perhe-elämän järjestelyjä sovitetaan.¹⁵⁰

Ansiotyön ja palkattoman hoivan erilainen asema tulee hyvin selvästi näkyviin lastenhoidossa. Lapsen hoiva edellyttää aikaa, työtä ja jatkuvaa vastaamista toisen henkilön tarpeisiin riippumatta siitä, tapahtuuko hoiva markkinoilla vai perheen piirissä. Tähän liittyy feministisen tutkimuksen esiin nostama ristiriita: toisen henkilön lapsen hoitaminen palkkaa vastaan tunnistetaan ansiotyöksi ja siten työmarkkinaosallistumiseksi, kun taas oman lapsen hoitaminen palkatta ei saa ansiotyönormissa vastaavaa asemaa. Erottavaksi tekijäksi muodostuu tällöin toiminnan sisällön sijasta se, tapahtuuko hoivatyö markkinoilla palkkaa vastaan vai perheen piirissä korvauksetta.¹⁵¹ Markkinaosallistuminen muodostaa näin rajan,

¹⁴⁷ Van Aerschot 2011, s. 7; Skevik 2005, s. 47–48; Serrano Pascual 2007, s. 19–20. Ks. myös Andersen 2020, s. 434–435.

¹⁴⁸ Andersen 2020, s. 435, 439–440; Millar 2019, s. 90–91. Ks. myös Hearn – Hobson 2020, s. 158; Giullari – Lewis 2005, s. 8.

¹⁴⁹ Fineman 2017a, s. 7–8; Fineman 2010, s. 263–264.

¹⁵⁰ Fineman 2017a, s. 7–8; Fineman 2017b, s. 139. Ks. ansiotyön asettumisesta työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen lähtökohdaksi Daly 2022, s. 319: “*The perceived solution [...] is to harmonise the rhythms and timings of family life with those of employment*”.

¹⁵¹ Andersen 2020, s. 435; Silbaugh 1997, s. 82.

jonka perusteella sisällöltään samankaltainen hoivatyö saa erilaisen merkityksen yksilön aktiivisuuden ja vastuullisuuden osoituksena.

Ansiotyön ja palkattoman hoivan välinen erottelu liittyy myös luvussa 2.1 tarkasteltuun julkisen ja yksityisen väliseen rajanvetoon. Perheen piirissä tehtävä hoiva on historiallisesti jäsentynyt yksityiseen elämänpiiriin kuuluvaksi toiminnaksi, kun taas palkkatyö on kiinnittynyt vahvemmin markkinoihin ja julkisena miellettyyn elämänpiiriin. Feministisessä kritiikissä on kiinnitetty huomiota siihen, että kodissa tehtävää hoiva- ja kotityötä voidaan kuvata lähinnä rakkauteen, kiintymykseen ja perhesuhteisiin kuuluvaksi toiminnaksi tavalla, joka samalla häivyttää hoivaamisen luonnetta työnä ja sen taloudellista merkitystä. Hoivatyön emotionaalinen ja ihmissuhteisiin sidottu luonne ei kuitenkaan tee siitä vähemmän työtä.¹⁵² Julkisen ja yksityisen välisen rajanvedon tarkastelu voi näin auttaa selittämään, miksi kodin palkaton hoivatyö voi jäädä vastikkeellisen sosiaaliturvan aktiivisuuskäsityksessä ansiotyötä heikompaan asemaan.

Fineman kyseenalaistaa tämän äitiyden ja työn välisen erottelun lähtemällä siitä ajatuksesta, että myös äitinä toimiminen on työtä (engl. *”mothering is work”*).¹⁵³ Tästä näkökulmasta katsottuna ansiotyönormiin sisältyy olennainen ristiriita. Yksinhuoltajaäidin tekemä hoivatyö on välttämätöntä lapsen riippuvuuteen vastaamiseksi ja voi viedä huomattavan osan hänen ajastaan ja voimavaroistaan, mutta tämä toiminta ei silti itsessään osoita aktiivisuutta samalla tavalla kuin työmarkkinoille suuntautuminen. Yksinhuoltajaäiti voi siten olla jatkuvasti aktiivinen hoivaajana ja samalla velvollinen täyttämään hänelle asetettuja työmarkkinavelvoitteita.¹⁵⁴

On myös huomattava, että hoivavastuun oikeudellinen huomioon ottaminen yksittäisen etuudensaajan tilanteessa ei vielä muuta yleisen ansiotyönormin rakennetta. Hoiva voi vaikuttaa siihen, millaisiksi työmarkkinavelvollisuudet yksilön tilanteessa muodostuvat ja miten niitä sovelletaan. Hoivan oikeudellinen merkitys jäsentyy tällöin suhteessa ansiotyönormiin: se tulee näkyväksi ansiotyöhön osallistumisen edellytyksiä muovaavana tekijänä, samalla kun ansiotyö säilyy toimintana, johon velvollisuudet suuntaavat. Hoivan huomioon ottaminen tällä tavoin ei vielä anna sille itsenäistä asemaa aktiivisen ja vastuullisen osallistumisen muotona.¹⁵⁵

Palkattoman hoivan heikompi asema aktiivisuuskäsityksessä on samalla sukupuolittunut kysymys. Vastikkeellisen sosiaaliturvan ansiotyönormi on muodollisesti sukupuolineutraali

¹⁵² Gordon-Bouvier 2018, s. 130–131, 137–138; Silbaugh 1997, s. 82, 100–101.

¹⁵³ Fineman 2012b, s. 6.

¹⁵⁴ Fineman 2012b, s. 6; Andersen 2020, s. 439–441; Millar 2019, s. 90–91. Ks. myös Moilanen 2019, s. 14–15.

¹⁵⁵ Ks. hoivavastuun oikeudellisesta huomioon ottamisesta yksittäistapauksessa jäljempänä luku 4.2. Vertailukohtana ks. Andersen 2020, s. 438–441.

siinä mielessä, että työmarkkinoille suuntautuvat vaatimukset asetetaan lähtökohtaisesti yleisinä sukupuolesta riippumatta. Muodollinen neutraalius ei kuitenkaan poista sitä, että vastuu palkattomasta hoivasta ja yksinhuoltajuus kasautuvat yhteiskunnassa erityisesti äideille. Finemanin mukaan sukupuolineutraali sääntely ei myöskään itsessään poista hoivarooleihin kytkeytyviä rakenteellisia haittoja. Kun aktiivisuus siten määrittyy ensisijaisesti työmarkkinoille suuntautumisen kautta, heikommin tunnistetuksi jää juuri sellainen toiminta, jota naiset ja äidit tekevät enemmän.¹⁵⁶ Ansiotyön käyttäminen aktiivisuuden mittarina saa näin sukupuolittuneen merkityksen: aktiivisuuden yleiseksi mittapuuksi asetetaan toiminta, jonka ulkopuolelle jäävä palkaton hoivatyö jakautuu yhteiskunnassa epätasaisesti naisten ja miesten välillä.

Yksinhuoltajaäitien kohdalla ansiotyökeskeisen aktiivisuuskäsityksen raja tulee erityisen näkyväksi. Mitä enemmän aikaa ja työtä lapsen välttämätön hoiva edellyttää, sitä suurempi osa yksinhuoltajaäidin tosiasiallisesta toiminnasta voi jäädä ansiotyönormissa aktiivisuutena heikosti tunnistetuksi. Aktivointipolitiikka suuntaa häntä samalla kohti suurempaa työmarkkinaosallistumista tilanteessa, jossa vastuu lapsen hoivasta säilyy hänen kannettavanaan.¹⁵⁷ Tällöin yksinhuoltajaäiti voi olla tosiasiallisesti jatkuvasti aktiivinen hoivaajana samalla, kun juuri tämä toiminta saa ansiotyöhön verrattuna heikomman aseman aktiivisuuden ja vastuullisen osallistumisen osoituksena.

Palkattoman hoivan jääminen ansiotyönormissa toissijaiseen asemaan on merkityksellistä myös siksi, ettei perheen piirissä tehtävä hoiva ole taloudesta tai yhteiskunnasta irrallista toimintaa. Lasten hoiva vastaa väistämättömään riippuvuuteen ja muodostaa samalla osan niistä edellytyksistä, joiden varassa yhteiskunnan ja työmarkkinoiden toiminta on mahdollista.¹⁵⁸ Fineman korostaa, että myös hoivatyö tuottaa yhteiskunnallista hyvinvointia ja että sen hyödyt ulottuvat hoivan välitöntä vastaanottajaa laajemmalle yhteiskunnan ja sen instituutioiden tasolle.¹⁵⁹ Ansiotyöhön perustuva yhteiskunta on siten itse riippuvainen toiminnasta, jolle ansiotyönormi antaa vastikkeellisessa sääntelyssä ansiotyötä heikomman aseman.

¹⁵⁶ Andersen 2020, s. 434–435; Fineman 2015, s. 620–621; Giullari – Lewis 2005, s. 8. Ks. myös Conaghan 2009, s. 2.

¹⁵⁷ Daly 2022, s. 322; Andersen 2020, s. 439–441. Ks. myös Fineman 2012b, s. 6. Daly kuvaa tätä sosiaalipoliittista ongelmanmäärittelyä toteamalla, että naisia pyritään saamaan *“more active in relation to paid work and somewhat less active in the rearing of their children”*.

¹⁵⁸ Fineman 2004, s. 48. Ks. myös Fineman 2012b, s. 3.

¹⁵⁹ Fineman 2012b, s. 3; Fineman 2004, s. 48.

Vastikkeellisen sosiaaliturvasääntelyn ansiotyönormiin sisältyy näin ollen tasa-arvon kannalta merkityksellinen jännite. Muodollisesti sukupuolineutraali normi rakentaa aktiivisen ja vastuullisen oikeussubjektin työmarkkinaosallistumisen ja taloudellisen omavaraisuuden varaan samalla, kun yhteiskunnallisesti välttämätön ja sukupuolittuneesti jakautuva palkaton hoiva jää tämän subjektikuvan piirissä heikommin tunnistetuksi. Yksinhuoltajaäidin asema tekee tämän subjektikuvan rajan erityisen näkyväksi, sillä merkittävä osa hänen tosiasiallisesta työstään ja vastuunkannostaan voi jäädä ansiotyöhön kiinnittyvän aktiivisuuskäsityksen ulkopuolelle.

3.4 Muodollisen yhdenmukaisuuden rajat: erojen sivuuttaminen

Tässä luvussa tehty tarkastelu tekee näkyväksi kaksi tasa-arvon kannalta merkityksellistä eroa. Ensinnäkin yksilöiden edellytykset vastata samaan työmarkkinanormiin vaihtelevat.

Yksinhuoltajaäidin mahdollisuuksia suuntautua työmarkkinoille määrittävät lapsen sitova hoivavastuu, hoivan järjestämiseen käytettävissä olevat resurssit sekä työmarkkinoiden ehdot. Saman normin noudattaminen voi tämän vuoksi edellyttää eri asemissa olevilta henkilöiltä eri määrän aikaa, järjestelyjä ja muita resursseja. Muodollisesti saman velvollisuuden taustalla olevat tosiasialliset edellytykset eivät siten ole samanlaiset.

Toiseksi erot koskevat sitä, millaisen merkityksen erilaiset toimintamuodot saavat suhteessa yleiseen ansiotyönormiin. Ansiotyö ja työmarkkinoille suuntautuva toiminta muodostavat aktiivisen ja vastuullisen osallistumisen yleisen mittapuun, kun taas oman lapsen välttämätön palkaton hoiva jää tässä kehyksessä heikommin tunnistetuksi. Yksinhuoltajaäidin tekemä hoivatyö voikin olla jatkuvaa ja yhteiskunnallisesti välttämätöntä vastuunkantoa samalla, kun se ei saa normin sisällä vastaavaa asemaa kuin työmarkkinoille suuntautuva toiminta. Tällöin merkityksellisiksi muodostuvat sekä äidin tosiasialliset mahdollisuudet vastata normiin että se, millaista toimintaa normi tunnistaa aktiivisen ja vastuullisen oikeussubjektin toimintana.

Lukujen 3.2 ja 3.3 analyysia yhdistää siten kysymys siitä, mitä seuraa, jos nämä erot jäävät yleisen ansiotyönormin lähtökohtien ulkopuolelle. Kun ansiotyönormi asetetaan yleiseksi ja muodollisesti neutraaliksi lähtökohdaksi, hoivavastuuseen, resursseihin ja työmarkkina-asemaan liittyvät erot voivat jäädä normin yleisen subjektikuvan ulkopuolelle. Finemanin mukaan muodollinen samanlaisuus voi eriarvoisissa olosuhteissa vahvistaa olemassa olevia eroja, jos niiden merkitystä ei oteta oikeudellisessa arvioinnissa huomioon.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Fineman 2015, s. 612. Ks. myös s. 610.

Sukupuolineutraalius voi häivyttää näkyvistä ansiotyöhön ja hoivaan liittyviä erilaisia tehtäviä ja vastuita ilman, että näille toimintamuodoille annettu erilainen yhteiskunnallinen arvo muuttuu.¹⁶¹ Näin vastikkeellisen sosiaaliturvan ansiotyönormi voi kohdella erilaisia elämäntilanteita ikään kuin niiden suhde työmarkkinaosallistumiseen olisi samanlainen.

¹⁶¹ Fineman 2017a, s. 6.

4 Ansiotyönormi toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevassa sääntelyssä

4.1 Kokoaikatyön hakemista koskeva sääntelykehys

Toimeentulotuki on viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu taloudellinen tuki, jolla turvataan henkilön ja perheen toimeentuloa ja edistetään itsenäistä selviytymistä. Tuen tarkoituksena on lisäksi turvata vähintään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo, minkä vuoksi sillä on keskeinen asema perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon toteuttamisessa. Tässä tehtävässään toimeentulotuki toimii yhteiskunnan sosiaaliturvajärjestelmän viimesijaisena taloudellisena turvaverkkona.¹⁶²

Toimeentulotuen viimesijainen luonne näkyy siinä, että tuen tarpeessa olevan yksilön edellytetään ensisijaisesti pyrkivän turvaamaan toimeentulonsa omalla toiminnallaan ja muilla käytettävissään olevilla toimeentulon lähteillä.¹⁶³ Toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaan oikeus toimeentulotukeen on henkilöllä, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan esimerkiksi ansiotyöllään, muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Toimeentulotukilain lähtökohtana on siten yksilön oman toiminnan ja vastuun ensisijaisuus toimeentulon turvaamisessa. Oikeuskirjallisuudessa lähtökohdan on katsottu ilmentävän autonomista ihmiskäsitystä.¹⁶⁴

Tätä lähtökohtaa on vahvistettu toimeentulotuen sääntelyssä 1990-luvun jälkipuolelta lähtien. Tuolloin työn ensisijaisuutta toimeentulon lähteenä, tuensaajan omaehtoisuutta ja järjestelmän kannustavuutta alettiin korostaa aiempaa voimakkaammin. Tämän kehityksen myötä toimeentulotuen saamisen on katsottu perustuvan entistä selvemmin oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuuteen. Etuusoikeuden rinnalle on siten asetettu tuensaajan omaa toimintaa koskevia velvollisuuksia, joiden laiminlyönti voi vaikuttaa maksettavan toimeentulotuen määrään.¹⁶⁵ Perustoimeentulotukeen sisältyy näin vastikkeellisen sosiaaliturvan piirteitä: vaikka oikeuden lähtökohtana on tuen tarve, perusosan saaminen

¹⁶² Toimeentulotukilain 1 §:n 1 mom.; HE 116/2025 vp, s. 10–11. Toimeentulotukea ei voida samaistaa perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämään vähimmäisturvaan, sillä toimeentulotukijärjestelmällä pyritään useimmissa tapauksissa turvaamaan tätä kattavampi, sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso. Ks. Tuovinen 2025, s. 44; PeVL 31/1997 vp, s. 2–3. Ks. myös Järvinen 2023, s. 245, 251.

¹⁶³ HE 116/2025 vp, s. 11. Ks. myös toimeentulotukilain 2 §:n 1–2 mom.

¹⁶⁴ Niemi 2019, s. 348–349.

¹⁶⁵ Kuivalainen 2013, s. 21–22. Ks. oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuudesta myös Van Aerschot 2011, s. 19.

täysimääräisenä voi tietyissä tilanteissa riippua myös siitä, täyttääkö tuenhakija hänelle lainsäädännössä asetetut käyttäytymisvelvollisuudet.¹⁶⁶

Toimeentulotukeen sisältyvät velvollisuudet suuntaavat tuensaajan toimintaa erityisesti työmarkkinoille ja ansiotyöhön.¹⁶⁷ Tuensaajalle asetetuilla velvollisuuksilla pyritään vahvistamaan hänen työmarkkinaosallistumistaan ja sitä kautta mahdollisuuttaan turvata toimeentulonsa ensisijaisesti ansiotyöllä ja siten vähentämään tarvetta turvautua viimesijaiseen taloudelliseen turvaan.¹⁶⁸ Toimeentulotuen sidos ansiotyöhön on siten vahvistunut paitsi toimeentulon lähteenä myös tuensaajalta edellytetyn aktiivisuuden muotona.¹⁶⁹ Velvollisuuksien noudattamista voidaan puolestaan tehostaa perusosan alentamisen uhalla, jolloin toimeentulotuen seuraamusjärjestelmä toimii keinona ohjata tuensaajaa täyttämään hänelle asetetut työmarkkinoille suuntautuvat velvollisuudet.¹⁷⁰

Luvussa 3 tarkasteltu vastikkeellisen sosiaaliturvasääntelyn ansiotyökeskeinen lähtökohta konkretisoituu erityisen selvästi vuonna 2026 voimaan tullessa toimeentulotukilain kokonaisuudistuksessa. Pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin vähentäminen asetettiin yhdeksi uudistuksen tavoitteista. Samalla toimeentulotuen saantiin liittyviä velvoitteita vahvistettiin.¹⁷¹ Uudistuksella pyrittiin vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona. Sen lähtökohtana oli, että hakijan tulisi pyrkiä turvaamaan toimeentulonsa ensisijaisesti muilla keinoin, erityisesti ansiotyöllä tai toimeentulotukeen nähden ensisijaisilla sosiaaliturvaetuuksilla. Työikäisten ja työkykyisten työttömien osalta tavoitteena oli, että he ilmoittautuisivat työvoimaviranomaisessa työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi, jolloin heidän oikeutensa työttömyysetuuteen tulisi tutkittavaksi ja he samalla siirtyisivät työllistymistä edistävien palvelujen piiriin.¹⁷²

Uudistuksella muutettiin erityisesti osa-aikatyötä tekevien toimeentulotuen hakijoiden asemaa. Ennen uudistusta palkansaajana työskentely muodosti sellaisenaan hyväksyttävän syyn olla ilmoittautumatta työnhakijaksi, vaikka työskentely olisi ollut osa-aikaista ja henkilöllä olisi ollut

¹⁶⁶ Halmetoja – Saikkonen – Simanainen 2022, s. 465, 468; Kuivalainen 2013, s. 22.

¹⁶⁷ Kuivalainen 2013, s. 22.

¹⁶⁸ Kuivalainen 2013, s. 22; Van Aerschot 2011, s. 9.

¹⁶⁹ Kuivalainen 2013, s. 22.

¹⁷⁰ Kuivalainen 2013, s. 21–22. Toimeentulotuen saajille asetettujen velvoitteiden suhdetta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, ks. PeVL 11/2023 vp, s. 4; PeVL 34/2010 vp, s. 2; PeVL 31/1997 vp, s. 4.

¹⁷¹ L 26/2026; HE 116/2025 vp, s. 1, 5. Uudistusta edelsi kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän loppumuistio (STM 2025).

¹⁷² HE 116/2025 vp, s. 36–37.

työkykyä tehdä enemmän työtä.¹⁷³ Osa-aikatyössä oleva henkilö saattoi näin saada palkkatulonsa lisäksi toimeentulotukea ilman velvollisuutta hakea kokoaikatyötä. Tällöin hän ei välttämättä myöskään täyttänyt työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä, koska työttömyysetuus edellyttää lähtökohtaisesti kokoaikatyön hakemista.¹⁷⁴ Uudistuksessa velvollisuus ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ulotettiin siten myös osa-aikatyöntekijöihin. Muutoksella pyrittiin ohjaamaan heidät hakemaan toimeentulotukeen nähden ensisijaista työttömyysetuutta ja samalla työllistymistä edistävien palvelujen piiriin.¹⁷⁵

Toimeentulotukilain muutetun 2 a §:n lähtökohtana on, että säännöksen soveltamisalaan kuuluvan toimeentulotuen hakijan on ilmoittauduttava kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pidettävä työnhakunsa voimassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla, jollei hän kuulu pykälässä säädettyihin poikkeuksiin. Kokoaikatyön hakemisella tarkoitetaan tässä sitä, että henkilön työhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.¹⁷⁶ Velvollisuus kohdistuu näin työnhakuun ja vaaditun työnhakija-aseman ylläpitämiseen: sääntely ei sellaisenaan edellytä, että hakijan olisi tosiasiassa onnistuttava työllistymään kokoaikaisesti. Pelkkä työnhakijaksi ilmoittautuminen ei kuitenkaan riitä, vaan työnhaku on myös pidettävä voimassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla.¹⁷⁷

Palkansaajana työskentelevän osalta kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden soveltamisala määräytyy lähtökohtaisesti viikoittaisen työajan perusteella.¹⁷⁸

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen mukaan kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus ei kuitenkaan koske palkansaajaa, jonka työtuntimäärä on vähintään 30 tuntia viikossa. Hallituksen esityksen perusteluissa 30 viikkotyötuntia määriteltiin tässä yhteydessä täysipäiväisen työnteon rajaksi ja muutosta perusteltiin sillä, ettei mikä tahansa palkansaajana työskentely enää sellaisenaan vapauttaisi kokoaikatyön hakemisesta.¹⁷⁹ Alle 30 tuntia viikossa työskentelevä palkansaaja kuuluu siten

¹⁷³ HE 116/2025 vp, s. 26.

¹⁷⁴ HE 116/2025 vp, s. 27.

¹⁷⁵ HE 116/2025 vp, s. 26–27, 36–37.

¹⁷⁶ Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom.; HE 116/2025 vp, s. 106–108.

¹⁷⁷ HE 116/2025 vp, s. 107. Ks. myös toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom.

¹⁷⁸ Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom. 1 kohta.

¹⁷⁹ HE 116/2025 vp, s. 108. Ks. myös STM, Yhteenveto lausuntopalautteesta toimeentulotuen kokonaisuudistukseen, muistio 19.9.2025, s. 4. Lausuntokierroksella Kela ehdotti, että työaikarajan sijasta seurattaisiin erikseen päätettävän tulorajan ylittymistä. Ehdotusta ei tältä osin muutettu.

lähtökohtaisesti kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden piiriin, jollei jokin muu 2 a §:ssä säädetty poikkeus sovellu tapaukseen.

Kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus ei kuitenkaan estä osa-aikaisen tai lyhytkestoisen työn vastaanottamista silloin, kun kokoaikatyötä ei ole tarjolla, ja osa-aikatyön rinnalla voidaan maksaa soviteltua työttömyysetuutta.¹⁸⁰ Alle 30 tuntia viikossa työskentelevä voi siten saada palkkatulon ja sovitellun työttömyysetuuden lisäksi myös toimeentulotukea sen muiden saamisedellytysten täytyessä. Osa-aikatyön tekemisestä huolimatta alle 30 tuntia viikossa työskentelevän on kuitenkin edellä kuvatusti pidettävä kokoaikatyöhön kohdistuva työnhakunsa voimassa.¹⁸¹ Sääntelyn kokoaikatyöhön suuntautuva lähtökohta säilyy siten myös silloin, kun toimeentulotuen hakija jo osallistuu työmarkkinoille osa-aikaisesti.

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentissa säädetään lisäksi useista muista poikkeuksista kokoaikatyön hakemista koskevaan velvollisuuteen. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisia ovat erityisesti hoivaan liittyvät poikkeukset. Velvollisuuden ulkopuolelle jäävät muun muassa tietyillä vanhempainetuuksilla tai erityishoitorahalla olevat henkilöt sekä henkilö, joka hoitaa kotona alle kolmevuotiasta lasta ja saa kotihoiton tukea. Lisäksi poikkeuksia säädetään perhehoitajille ja omaishoitajille silloin, kun sopimuksessa tarkoitetun hoidon sitovuus on vähintään neljä tuntia päivässä. Lainkohdassa säilytettiin myös mahdollisuus vedota muuhun 1 momentissa mainittuihin syihin verrattavaan hyväksyttävään syyhyn.¹⁸² Näistä poikkeuksista huolimatta sääntelyn yleisenä lähtökohtana on, että työikäisen toimeentulotuen hakijan tulee olla kokoaikatyötä hakeva työnhakija, ellei jokin lain tunnistama poikkeus sovellu tilanteeseen.

Uudistuksessa lapsen hoitoon perustuvaa hyväksyttävää syytä rajattiin aiempaan oikeustilaan verrattuna. Aiemman sääntelyn soveltamisessa alle kouluikäisen lapsen hoitaminen kotona saattoi muodostaa hyväksyttävän syyn olla ilmoittautumatta työnhakijaksi, kun taas uudessa sääntelyssä nimenomainen lapsenhoitoa koskeva poikkeus on sidottu alle kolmevuotiaan lapsen kotihoitoon ja kotihoiton tuen saamiseen. Alle kouluikäisen lapsen hoitaminen kotona ilman kotihoiton tukea ei siten enää sellaisenaan kuulu nimenomaisen lapsenhoitoa koskevan poikkeuksen piiriin. Sen sijaan tällainen henkilö kuuluu lähtökohtaisesti kokoaikatyön

¹⁸⁰ HE 116/2025 vp, s. 86.

¹⁸¹ HE 116/2025 vp, s. 86, 107–108. Ks. kuitenkin Tasa-arvovaltuutettu 2025, s. 3–4, joka kiinnitti huomiota siihen, että epäsäännölliseen ja vuorotyöhön liittyvät hoitojärjestelyt ovat erityisen haastavia yksinhuoltajille ja että erityisesti pienten lasten yksinhuoltajaäitien voi tosiasiassa olla mahdollista työskennellä vain osa-aikaisesti.

¹⁸² Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom. 4 ja 6–8 sekä 10 kohta; HE 116/2025 vp, s. 109–110. Hallituksen esityksen valmistelussa yleislausekkeen soveltamiskäytännön selventämistä pidettiin lausuntopalautteessa tarpeellisenä, mutta ehdotusta ei tältä osin muutettu, ks. HE 116/2025 vp, s. 88.

hakemista koskevan velvollisuuden piiriin, jollei jokin muu 2 a §:ssä säädetty poikkeus sovellu hänen tilanteeseensa.¹⁸³

Toimeentulotukilain 2 a §:n kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus on muodollisesti sukupuolineutraali siinä mielessä, että sääntelyn yleinen lähtökohta ei vaihtelee hakijan sukupuolen perusteella. Hoivavastuun sukupuolittunut jakautuminen ei siten kuulu velvollisuuden yleisiin lähtökohtiin, vaan hoivavastuu saa oikeudellista merkitystä sääntelyssä tunnistettujen poikkeusten sekä yksilöllisen tilanteen arvioinnin kautta.

Toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus on erotettava työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetystä työnhakuvelvollisuudesta, jolla tarkoitetaan työnhakijalle asetettavaa velvollisuutta hakea työllistymissuunnitelmassa määritelty määrä työmahdollisuuksia. Hallituksen esityksen valmistelussa perhe- ja hoivavastuuta koskevaan lausuntopalautteeseen vastattiin viittaamalla työvoimaviranomaisen palvelutarpeen arviointiin, mahdollisuuteen vähentää työnhakuvelvollisuutta sekä työkyvyn ja perhetilanteen huomioon ottamiseen työttömyysturvan seuraamuksia harkittaessa.¹⁸⁴ Nämä yksilöllisen tilanteen huomioon ottamisen mahdollisuudet eivät kuitenkaan johtaneet toimeentulotukilain mukaisen kokoaikatyön hakemista koskevan lähtökohdan muuttamiseen, vaan velvollisuuden piiriin kuuluvan henkilön on edelleen ilmoitauduttava kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pidettävä työnhakunsa voimassa.¹⁸⁵

Edellä tarkastellut työnhakua koskevat velvollisuudet kytkeytyvät toimeentulotukilaissa niiden laiminlyöntiin liitettyihin seuraamuksiin. Tässä konkretisoituu samalla luvussa 3 tarkasteltu vastikkeellisen sosiaaliturvan sääntelylogiikka, jossa työmarkkinavelvollisuuksien noudattamista tehostetaan taloudellisella seuraamuksella. Uudistuksessa työnhakijaksi

¹⁸³ Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom. 6 ja 10 kohta; Tasa-arvovaltuutettu 2025, s. 2–4; HE 116/2025 vp, s. 17, 110; HE 184/2000 vp, 2 a §:n yksityiskohtaiset perustelut. Aikaisemman sääntelyn soveltamisessa alle kouluikäisen lapsen hoitaminen kotona voitiin ottaa huomioon arvioitaessa muuta hyväksyttävää syytä olla ilmoittautumatta työnhakijaksi. Kyse ei siten ollut itsenäisestä lakisääteisestä poikkeuksesta. Uudessa sääntelyssä lapsen kotihoitoa koskevaa hyväksyttävää syytä rajattiin niin, että se koskee nimenomaisesti alle kolmevuotiaan lapsen hoitamista kotihoidon tuella. Aikaisemman sääntelyn esitöissä alle kouluikäisen lapsen kotihoito mainittiin muun hyväksyttävän syyn tapauskohtaisessa arvioinnissa.

¹⁸⁴ HE 116/2025 vp, s. 27, 86. Hallituksen esityksessä erotetaan kokoaikatyön hakemista koskevasta edellytyksestä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetty työnhakijalle asetettava työnhakuvelvollisuus. Perhe- ja hoivavastuuta koskevan lausuntopalautteen vuoksi esityksessä viitattiin työvoimaviranomaisen palvelutarpeen arviointiin, mahdollisuuteen vähentää työnhakuvelvollisuutta sekä työkyvyn ja perhetilanteen huomioon ottamiseen työttömyysturvan seuraamuksia harkittaessa.

¹⁸⁵ HE 116/2025 vp, s. 86, 106–108. Hallituksen esityksessä todettiin nimenomaisesti, etteivät perhe- ja hoivavastuuta koskevissa lausunnoissa esitetyt huomiot edellä kuvattujen yksilöllisen tilanteen huomioon ottamisen mahdollisuuksien vuoksi antaneet aiheutta muutusta itse ehdotusta.

ilmoittautumista koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin liittyvää perusosan alentamista muutettiin ankarammaksi. Toimeentulotukilain 10 §:n 6 momentin mukaan perusosan suuruutta alennetaan 50 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö, jolla on 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole yhden kuukauden määräajassa ilmoittautunut työnhakijaksi.¹⁸⁶ Alentaminen kohdistuu ainoastaan velvollisuuden laiminlyönteeseen henkilön perusosaan eikä muiden perheenjäsenten perusosiin.¹⁸⁷

Uusi 50 prosentin alentamisperuste merkitsee aikaisempaa sääntelyä voimakkaampaa puuttumista toimeentulotuen perusosan määrään. Perusosan alentamisen soveltamista rajaavat kuitenkin perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä yksilöllisen harkinnan ja kohtuullisuuden vaatimukset.¹⁸⁸ Toimeentulotukilain 10 §:n 8 momentin mukaan perusosaa voidaan alentaa vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perusosan alentaminen perustuu yksilölliseen harkintaan. Kelan etuusohjeen mukaan lapsiperheen aikuisen kohdalla alentamisen kynnys on tavallista korkeampi, ja harkinnassa on otettava huomioon lapsen etu ja oikeus riittävään elatukseen kuten myös perheen kokonaistilanne.¹⁸⁹ Perusosan alentaminen työnhakijaksi ilmoittautumisen laiminlyönnin perusteella pysyy voimassa niin kauan kuin henkilö ei ole rekisteröitynyt työnhakijaksi. Kela ratkaisee alentamisen kuitenkin kuukaudeksi kerrallaan.¹⁹⁰

Perustuslakivaliokunnan perusosan alentamista koskevassa lausuntokäytännössä keskeiseksi lähtökohdaksi on muodostunut se, onko henkilöllä ollut tosiasiallinen mahdollisuus hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva omalla toiminnallaan. Perustuslakivaliokunta on jo toimeentulotukilakia säädettäessä katsonut, ettei perusosan alentaminen ole ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 momentin kanssa, jos henkilölle on tarjoutunut todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa esimerkiksi työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla mutta hän ei ole käyttänyt tätä mahdollisuutta.¹⁹¹ Vuonna 2026 voimaan tullutta

¹⁸⁶ Toimeentulotukilain 10 §:n 6 mom. 2 kohta; PeVL 52/2025 vp, s. 5; HE 116/2025 vp, s. 117, 132.

¹⁸⁷ Toimeentulotukilain 2 a §:n 2 mom.; ks. myös Kelan toimeentulotukea koskeva etuusohje 25.6.2026, s. 11.

¹⁸⁸ Toimeentulotukilain 10 §:n 8 mom.; PeVL 52/2025 vp, s. 5; HE 116/2025 vp, s. 132.

¹⁸⁹ Kelan toimeentulotukea koskeva etuusohje 25.6.2026, s. 17–18.

¹⁹⁰ Toimeentulotukilain 10 §:n 7 mom. ja 10 a §:n 3 mom.; PeVL 52/2025 vp, s. 6. Ks. myös Kelan toimeentulotukea koskeva etuusohje 25.6.2026, s. 13, 16–17.

¹⁹¹ PeVL 31/1997 vp, s. 4/II. Ks. myös PeVL 52/2025 vp, s. 4.

uudistusta arvioidessaan valiokunta jatkoi tätä tulkintalinjaa ja korosti, ettei 50 prosentin alennuksella saa vaarantaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sellaiselta henkilöltä, jonka ei hänen yksilöllisen tilanteensa vuoksi voida katsoa kykenevän toimimaan 10 §:n 6 momentissa edellytetyllä tavalla ja siten hankkimaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan.¹⁹²

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa tulkintalinjassa yksilön oma toiminta ja vastuu saavat keskeisen merkityksen arvioitaessa perusosan alentamisen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että yksilön oman toiminnan ja vastuun ensisijaisuus eli autonominen ihmiskäsitys korostuu juuri perusosan alentamista koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä.¹⁹³

Kokoaikatyön hakemista koskevaa velvollisuutta tehostaa siis mahdollisuus alentaa toimeentulotuen perusosaa. Alentaminen edellyttää kuitenkin yksilöllistä harkintaa, jossa on otettava huomioon hakijan tosiasialliset mahdollisuudet toimia lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Sääntelyssä yhdistyvät näin yleinen kokoaikatyöhön suuntautuva velvollisuus sekä hoivaan ja muihin elämäntilanteisiin liittyvät poikkeukset. Muodollisesti sukupuolineutraali sääntely säilyttää kokoaikatyöhön suuntautumisen yleisenä lähtökohtana, kun taas hoivavastuun merkitys tulee arvioitavaksi poikkeusten ja yksilöllisen harkinnan kautta. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan, millaisen oikeudellisen merkityksen yksinhuoltajaäidin hoivavastuu saa tässä rakenteessa ja miten yleinen ansiotyönormi suhteutuu hänen tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa täyttää kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus.

4.2 Toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus tasa-arvokysymyksenä: hoivavastuu ja palkattoman hoivan asema

Edellisessä alaluvussa tarkasteltu toimeentulotukilain 2 a § konkretisoi luvussa 3 kuvattua ansiotyökeskeistä lähtökohtaa asettamalla kokoaikatyön hakemisen työikäistä toimeentulotuen hakijaa koskevaksi yleiseksi velvollisuudeksi. Yksinhuoltajaäidin kannalta sääntelyyn liittyy kaksi toisiinsa kytkeytyvää tasa-arvokysymystä. Ensimmäinen koskee hänen tosiasiallisia mahdollisuuksiaan vastata kokoaikatyöhön suuntautuvaan velvollisuuteen tilanteessa, jossa työmarkkinaosallistuminen on sovitettava yhteen yksin kannettavan hoivavastuun kanssa. Toinen koskee sitä, millaisen oikeudellisen merkityksen hänen

¹⁹² PeVL 52/2025 vp, s. 5.

¹⁹³ Niemi 2019, s. 348–349.

samanaikaisesti tekemänsä palkaton hoivatyö saa suhteessa sääntelyssä edellytettyyn työmarkkinaosallistumiseen. Näiden kysymysten kautta toimeentulotukilain muodollisesti sukupuolineutraalia velvollisuutta voidaan tarkastella suhteessa niihin tosiasiallisiin eroihin, jotka vaikuttavat yksilön mahdollisuuteen vastata sen sisältöön.

Kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus kohdistaa oikeudellisen ohjauksen hakijan omaan toimintaan. Pykälän soveltamisalaan kuuluvan henkilön edellytetään lähtökohtaisesti ilmoittautuvan kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pitävän työnhakunsa voimassa, ja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen pyritään vahvistamalla hänen mahdollisuuttaan turvata toimeentulonsa ansiotyöllä. Velvollisuuden kohdistuminen hakijan käyttäytymiseen ei kuitenkaan merkitse sitä, että sen täyttämisen edellytykset olisivat kokonaisuudessaan hänen määrättävissään.¹⁹⁴ Haavoittuvuusteorian näkökulmasta toimeentulotukilaissa asetettu velvollisuus ja sen täyttämisen tosiasialliset edellytykset on tämän vuoksi erotettava toisistaan. Mahdollisuudet vastata kokoaikatyön hakemista koskevaan velvollisuuteen rakentuvat niissä materiaalisissa, sosiaalisissa ja institutionaalisissa olosuhteissa, joissa yksilö elää ja toimii.¹⁹⁵

Yksinhuoltajaäidin kohdalla nämä olosuhteet tulevat konkreettisesti näkyviin työn ja hoivan ajallisessa yhteensovittamisessa. Kokoaikatyöhön suuntautuminen edellyttää käytännössä, että tarjolla olevan työn työajat ja sijainti ovat yhteensovitettavissa lapsen hoivan kanssa. Hoitopaikan olemassaolo ei yksin ratkaise tätä kysymystä, jos hoitoa ei ole saatavilla työn edellyttäminä aikoina tai hoitopaikan saavutettavuutta vaikeuttavat esimerkiksi pitkät etäisyydet. Epäsäännöllinen ilta-, yö- ja viikonlopputyö asettaa hoivan järjestämiselle erilaisia vaatimuksia kuin säännöllisesti päiväsaikaan tehtävä työ.¹⁹⁶ Yksinhuoltajaäidin tilanteessa näiden järjestelyjen merkitys korostuu, koska päivittäistä hoivavastuuta ei lähtökohtaisesti voida jakaa samassa kotitaloudessa toisen vanhemman kanssa. Mahdollisuus vastata työmarkkinoiden ajallisiin vaatimuksiin riippuu tällöin korostuneesti käytettävissä olevista hoivajärjestelyistä.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Reeves – Loopstra 2017, s. 327, 335–336; Serrano Pascual 2007, s. 14–17. Ks. myös Sahdan – Gregorius 2023, s. 21. Reevesin ja Loopstran mukaan vastikkeellisen sääntelyn ehdollisuus voi synnyttää kuilun aktiiviselle kansalaiselle asetettujen odotusten ja hakijan tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien välille; heidän aineistossaan ilmiö koski muun muassa yksinhuoltajia.

¹⁹⁵ Fineman 2017b, s. 145–146; Fineman 2010, s. 268–269.

¹⁹⁶ Moilanen 2019, s. 35–36; Tammelin – Ojala 2025a, s. 115–116; Tammelin – Ojala 2025b; Hakovirta 2006, s. 155–156.

¹⁹⁷ Moilanen 2019, s. 41, 80–82; Hakovirta 2006, s. 155–156. Yksinhuoltajaäideillä on *“the time resources of only one parent”*.

Työn ja hoivan yhteensovittamisen edellytykset riippuvat myös siitä, kuinka sitovaa lapsen tarvitsema hoiva kulloinkin on.¹⁹⁸ Lapsen ikä, terveydentila ja muut yksilölliset hoivan tarpeet vaikuttavat siihen, kuinka paljon aikaa ja järjestelyjä hoiva edellyttää ja millaisin työajoin se voidaan sovittaa yhteen ansiotyön kanssa. Esimerkiksi lapsen sairastuminen sekä säännölliset lääkäri-, neuvola- tai terapiakäynnit voivat vaikuttaa siihen, millaisten työaikojen puitteissa hoiva voidaan järjestää.¹⁹⁹ Hoivavastuu ei siten muodosta yksinhuoltajaäitien kesken yhdenmukaista elämäntilannetta, vaan sen asettamat ajalliset ja käytännölliset vaatimukset voivat vaihdella huomattavasti yksilötasolla. Myös samaan kokoaikatyön hakemista koskevaan velvollisuuteen vastaamisen tosiasialliset edellytykset voivat tämän vuoksi olla hyvin erilaiset.

Työn ja hoivan yhteensovittamisen edellytyksiä määrittävät samalla työmarkkinoilla tarjolla olevan työn ehdot. Osa-aikainen työ ei aina perustu työntekijän omaan valintaan, sillä kokoaikaista tai tuntimäärältään suurempaa työtä ei välttämättä ole tarjolla.²⁰⁰ Kokoaikatyön vastaanottamisen mahdollisuuksiin vaikuttavat lisäksi tarjolla olevan työn työajat ja sijainti. Yksinhuoltajan hoivavastuu voi esimerkiksi rajoittaa mahdollisuuksia työskennellä säännöllisten työaikojen ulkopuolella tai kaukana kodista ja siten kaventaa niitä työpaikkojen joukkoa, jotka ovat hänelle tosiasiallisesti mahdollisia.²⁰¹ Yksinhuoltajaäitien työmarkkina-asemaa koskevassa tutkimuksessa halu osallistua ansiotyöhön onkin voinut yhdistyä tarpeeseen löytää sellaisia työaikoja ja työpaikkoja, jotka sopivat yhteen käytettävissä olevien hoivajärjestelyjen kanssa. Työmarkkinaosallistumisen tosiasiallisissa edellytyksissä ei tällöin ole kyse pelkästään työn vastaanottamisesta, vaan myös siitä, onko työn ja hoivan yhdistelmä mahdollista ylläpitää ajan kuluessa.²⁰²

Kysymykseen liittyy myös työmarkkinoiden sukupuolittunut rakenne. Naiset työskentelevät miehiä useammin osa-aikaisesti, ja myös kokoaikatyön puutteen vuoksi osa-aikaisesti työskentelevistä enemmistö on naisia.²⁰³ Yksinhuoltajaäidin kohdalla työmarkkinoiden ehdot

¹⁹⁸ Hakovirta 2006, s. 122; Gordon-Bouvier 2018, s. 287.

¹⁹⁹ Hakovirta 2006, s. 96, 156. Ks. myös Moilanen 2019, s. 41.

²⁰⁰ Tammelin – Ojala 2025b; Säilävaara – Ikonen – Jakonen 2023, s. 12; Moilanen 2019, s. 83–84; Hakovirta 2006, s. 113, 119. Säilävaara, Ikonen ja Jakonen toteavat suomalaisia pienituloisia työssäkäyviä yksinhuoltajaäitejä koskevan aineistonsa perusteella, ettei kokoaikatyötä ole kaikille tarjolla eikä vakituinen kokoaikatyö ole välttämättä helposti saavutettavissa edes korkeasti koulutetuille.

²⁰¹ Moilanen 2019, s. 35–36, 82; Hakovirta 2006, s. 155–156.

²⁰² Millar – Ridge 2009, s. 109–110, 118–119; Millar 2019, s. 91, 96; Hakovirta 2006, s. 156–157. Millarin ja Ridgen mukaan työn ja hoivan voidaan yksinhuoltajaäitien arjessa kuvata olevan *“two sides of the same coin”*: työmarkkinaosallistumisen ylläpitäminen edellyttää samalla hoivan jatkuvaa järjestämistä. Millar korostaa yksinhuoltajaäitejä koskevassa tutkimuksessaan, että *“what the women therefore wanted, and needed, was for working hours to fit with these family arrangements and obligations, rather than the other way around: work-fits-family and not family-fits-work”*.

²⁰³ Tilastokeskus 2026a.

voivat lisäksi limittyä hoivavastuuseen esimerkiksi silloin, kun tarjolla olevat lisätunnit tai uusi työ sijoittuvat aikoihin, jolloin lapsen hoivaa ei ole mahdollista järjestää.²⁰⁴ Kokoaikatyön hakemista koskeva sääntely kohdistuu siten myös sellaisiin henkilöihin, jotka jo osallistuvat työmarkkinoille mutta joiden mahdollisuudet lisätä työn määrää voivat riippua sekä työn tarjonnasta että hoivan järjestämisen edellytyksistä.

Hoivan ja työn yhteensovittamisen mahdollisuuksiin vaikuttaa edelleen se, millaisia resursseja yksinhuoltajaäidillä on käytettävissään. Hänen mahdollisuutensa yhdistää hoiva ja ansiotyö rakentuvat ajallisten, sosiaalisten, institutionaalisten ja taloudellisten resurssien varaan. Hoivavastuu sitoo aikaa ja muita voimavaroja ja tekee työmarkkinaosallistumisesta osittain riippuvaista hoivan mahdollistavista järjestelyistä. Finemanin haavoittuvuusteoriassa yksilön käytettävissä olevilla resursseilla onkin keskeinen merkitys hänen toimintavaihtoehtojensa kannalta. Hoivaajan riippuvuus hoivan mahdollistavista taloudellisista, sosiaalisista ja institutionaalisista resursseista ilmentää myös haavoittuvuusteoriassa kuvattua johdannaista riippuvuutta.²⁰⁵

Tämän tutkimuksen kohderyhmän kannalta taloudellisten resurssien merkitys on erityisen keskeinen, sillä tarkastelu kohdistuu toimeentulotukea saaviin köyhiin yksinhuoltajaäiteihin. Toimeentulotuen saamisen edellytyksenä on, etteivät henkilön tai perheen käytettävissä olevat tulot ja varat riitä toimeentulotukilaissa huomioon otettavien menojen kattamiseen.²⁰⁶ Taloudellisten resurssien niukkuus voi tällaisessa tilanteessa kaventaa yksinhuoltajaäidin tosiasiallista liikkumavaraa työn ja hoivan yhteensovittamisessa ja siten niitä vaihtoehtoja, joiden varassa kokoaikatyöhön suuntautuminen on hänen elämäntilanteessaan järjestettävissä.²⁰⁷

Edellä tarkastellut erot konkretisoituvat erityisen selvästi toimeentulotukilain 2 a §:n 30 tunnin viikoittaisessa työaikaarajassa. Kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus ei lähtökohtaisesti koske palkansaajaa, jonka työtuntimäärä on vähintään 30 tuntia viikossa. Alle 30 tuntia viikossa työskentelevä kuuluu puolestaan lähtökohtaisesti velvollisuuden piiriin, jos jokin muu pykälässä säädetty poikkeus ei sovellu hänen tilanteeseensa.²⁰⁸ Työaikaaraja tekee siten näkyväksi, että tässä poikkeusperusteessa oikeudellista merkitystä annetaan palkansaajana tehdyn ansiotyön

²⁰⁴ Tasa-arvovaltuutettu 2025, s. 3–4; Moilanen 2019, s. 82–84; Hakovirta 2006, s. 155–156.

²⁰⁵ Fineman 2017b, s. 139, 145–146; Fineman 2010, s. 263–264, 269–270.

²⁰⁶ Toimeentulotukilain 2 §:n 1 mom., 6 § ja 11–13 §. Ks. Tammelin – Ojala 2025a, s. 111; Ylikännö – Hakovirta 2020, s. 279: toimeentulotuen saamista voidaan käyttää yhtenä köyhyyden indikaattorina, sillä tuen saanti kuvaa taloudellista puutetta.

²⁰⁷ Moilanen 2019, s. 80–84; Fineman 2017b, s. 145–146. Ks. myös Hakovirta 2006, s. 155–156.

²⁰⁸ Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom. 1 kohta; HE 116/2025 vp, s. 87, 108.

määrälle. Alle 30 tunnin työskentely ei silti itsessään kerro, onko osa-aikaisuus henkilön oma valinta, olisiko suurempaa tuntimäärää tarjolla tai millaisin hoivajärjestelyin työtuntien lisääminen olisi äidille tosiasiaassa mahdollista.

Yksinhuoltajaäiti voi esimerkiksi tehdä 20–25 tuntia ansiotyötä viikossa ja vastata tämän rinnalla lapsensa päivittäisestä hoidosta mutta kuulua silti kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden piiriin.²⁰⁹ Palkattomaan hoivaan käytetty aika ei kerrytä 30 tunnin työaikaarajaa, vaikka hoiva olisi ajallisesti sitovaa ja välttämätöntä. Palkallinen työ ja oman lapsen palkaton hoiva saavat siten suhteessa tähän työaikaarajaan erilaisen oikeudellisen aseman. Sääntely konkretisoi tältä osin luvussa 3 tarkasteltua ansiotyökeskeistä aktiivisuuskäsitystä: velvollisuudesta vapautumisen kannalta merkityksellinen työn määrä määrittyy palkallisen työskentelyn kautta.²¹⁰

Tämä rakenne konkretisoi samalla luvussa 2 tarkasteltua autonomisen oikeussubjektin kritiikkiä. Fineman on äitiyttä ja sosiaaliturvaa koskevassa kritiikissään kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka äitien velvoittaminen markkinatyöhön voidaan oikeudellisesti jäsentää äitiyden kanssa yhteensopivaksi, kun työmarkkinaosallistuminen asetetaan yleiseksi lähtökohdaksi. Yksinhuoltajaäiti voidaan vastaavasti asemoida kokoaikatyöhön suuntautuvaksi työnhakijaksi samalla, kun kodin piiriin kuuluva hoivavastuu ei katoa äidin elämästä. Hoivasta vastaavan henkilön asema suhteutuu tällöin yleiseen ansiotyönormiin myös tilanteessa, jossa merkittävä osa hänen ajastaan ja vastuunkannostaan kohdistuu oman lapsen välttämättömään hoivaan.²¹¹

Sääntely tunnistaa kuitenkin myös hoivavastuun. Hoivaan ja perhetilanteeseen liittyvät olosuhteet voivat saada oikeudellista merkitystä toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädettyjen poikkeusten kautta, perusosan alentamista koskevassa yksilöllisessä arvioinnissa sekä työttömyysturvan seuraamuksia koskevissa arvioinneissa. Näillä mekanismeilla voidaan ottaa huomioon yleisen velvollisuuden soveltuminen erilaisiin elämäntilanteisiin. Kodissa tehdyn hoivatyön ja palkallisen työn oikeudellinen merkitys rakentuu kuitenkin toimeentulotukilaissa eri tavoin. Palkallisen työn määrä vaikuttaa suoraan 30 tunnin työaikaarajan täyttymiseen, kun

²⁰⁹ HE 116/2025 vp, s. 86, 108. Ks. myös Tammelin – Ojala 2025b. Tammelin ja Ojala kiteyttävät ongelman: osa-aikainen työ voi lapsiperheissä olla ainoa keino yhdistää palkkatyö ja hoiva. Ks. myös Millar – Ridge 2009, s. 118–119, jotka korostavat osa-aikatyön merkitystä yksinhuoltajaäitien työn ja hoivan yhteensovittamisessa ja kyseenalaistavat oletuksen siitä, että työnhakuvelvoitteen tiukentaminen sellaisenaan johtaisi kestävään työmarkkinaosallistumiseen.

²¹⁰ Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom. 1 kohta. Ks. edellä luku 3.3. Ks. myös Millar 2019, s. 90–91; Skevik 2005, s. 47–48; Giullari – Lewis 2005, s. 8–10.

²¹¹ Fineman 1992, s. 660–661, erityisesti s. 661. Ks. myös Giullari – Lewis 2005, s. iii, 1–2, 8–10.

taas hoivavastuu saa merkitystä erityisesti poikkeusten ja yksilöllisen arvioinnin kautta. Yleinen lähtökohta säilyy tämän rakenteen sisällä kokoaikatyöhön suuntautuvana.

Juuri tässä sääntelyrakenteessa muodollinen sukupuolineutraalius saa tasa-arvon kannalta merkityksensä. Kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden sisältö ei vaihtelee hakijan sukupuolen perusteella, vaan sama yleinen lähtökohta koskee kaikkia sen soveltamisalaan kuuluvia. Yksinhuoltajaäidin aseman kannalta merkityksellistä on kuitenkin se, että velvollisuus kohdistuu tilanteeseen, jossa kokoaikatyöhön suuntautuminen on sovitettava yhteen yksin kannettavan hoiva- ja toimeentulovastuun kanssa ja jossa käytettävissä olevat taloudelliset ja muut resurssit voivat olla rajalliset.²¹² Koska yksinhuoltajuus kasautuu erityisesti äideille ja palkaton hoivavastuu jakautuu myös sukupuolittuneesti, tällaisen muodollisesti saman ansiotyönormin käytännön tason merkitys voi korostua juuri yksinhuoltajaäitien asemassa.²¹³ Tasa-arvokysymys paikantuu näin yleisen ansiotyönormin sekä yksinhuoltajaäidin tosiasiallisen hoiva- ja resurssiaseman väliseen suhteeseen.

Tasa-arvon kannalta sääntelyssä voidaan siten erottaa kaksi toisiinsa liittyvää ulottuvuutta. Ensinnäkin sama kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus voi edellyttää yksin hoivavastuuta kantavalta henkilöltä enemmän ajallisia, taloudellisia ja institutionaalisia järjestelyjä kuin henkilöltä, jonka käytettävissä on erilaiset mahdollisuudet hoivan järjestämiseen. Toiseksi ansiotyö ja palkaton hoiva saavat suhteessa velvollisuuteen erilaisen oikeudellisen aseman: palkallisen työn määrä vaikuttaa suoraan 30 tunnin työaikaajan täyttymiseen, kun taas palkaton hoiva saa oikeudellista merkitystä erityisesti poikkeusten ja yksilöllisen arvioinnin kautta. Toimeentulotukilain 2 a §:ssä yhdistyvät siten sekä erilaiset tosiasialliset mahdollisuudet vastata samaan ansiotyönormiin että palkattoman hoivan rajatumpi asema suhteessa tähän normiin.

4.3 Kokoaikatyön hakemista koskevan sääntelyn subjektoletukset

Edellä tehdyn tarkastelun perusteella toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevasta sääntelystä voidaan tunnistaa luvussa 3 tarkastellun ansiotyökeskeisen oikeussubjektin keskeiset piirteet. Oikeudellisen sääntelyn taustalla oleva subjektiäsite ei ilmene yhtenä nimenomaisesti lausuttuna määritelmänä, vaan sitä voidaan hahmottaa niiden toimintaa,

²¹² Conaghan 2009, s. 2, 5; Moilanen 2019, s. 80–84. Ks. myös Fineman 2017b, s. 145–146.

²¹³ Tasa-arvovaltuutettu 2025, s. 3; ks. myös edellä luku 1.1. Muodollisesti sukupuolineutraalin sääntelyn ja hoivavastuun sukupuolittuneen rakenteen suhteesta ks. Fineman 2015, s. 620–621; Conaghan 2009, s. 2, 5.

vastuuta ja toimintakykyä koskevien odotusten kautta, joita sääntely kohdistaa toimeentulotuen hakijaan.²¹⁴ Luvussa 3.1 nämä oletukset jäsennettiin taloudellista omavaraisuutta ja henkilökohtaista vastuuta, yksilön irrallisuutta sekä rationaalista ohjattavuutta koskeviin lähtökohtiin. Kokoaikatyön hakemista koskevassa sääntelyssä nämä lähtökohdat konkretisoituvat saman ansiotyökeskeisen subjektikuvan eri ulottuvuuksina.

Ensinnäkin sääntelyssä konkretisoituu taloudellista omavaraisuutta ja henkilökohtaista vastuuta koskeva oletus. Kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden tarkoituksena on vahvistaa hakijan mahdollisuuksia turvata toimeentulonsa ansiotyöllä ja vähentää hänen tarvettaan turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Hakijan työmarkkinaosallistuminen muodostuu siten keskeiseksi tavaksi, jolla hänen odotetaan kantavan vastuuta toimeentulostaan. Kokoaikaisen ansiotyön hakeminen määrittää samalla sitä suuntaa, johon hakijan aktiiviseksi määritetyn toiminnan edellytetään kohdistuvan. Luvussa 3.1 tarkasteltu taloudellisen omavaraisuuden ihanne saa näin konkreettisen muodon sääntelyssä, jossa toimeentulon turvaaminen kiinnitetään ensisijaisesti hakijan omaan ansiotyöhön.

Toiseksi sääntelyssä voidaan tunnistaa luvussa 3.1 tarkasteltu irrallisen oikeussubjektin oletus. Kokoaikatyöhön suuntautuminen muodostaa sääntelyn yleisen lähtökohdan, jolloin hakijan oletetaan lähtökohtaisesti kykenevän järjestämään toimintansa tämän velvoitteen mukaisesti. Luvussa 4.2 tehty analyysi osoittaa kuitenkin, että yksinhuoltajaäidin työmarkkinatoimijuus muodostuu samanaikaisesti lapsen hoivavastuun, työmarkkinoiden ehtojen sekä käytettävissä olevien taloudellisten, sosiaalisten ja institutionaalisten resurssien varassa. Hoivavastuu voi saada toimeentulotukilain tasolla oikeudellista merkitystä, mutta sääntelyn yleinen subjektikäsitys ei rakennu näistä sidoksista käsin. Kokoaikatyöhön suuntautuminen säilyy lähtökohtana, johon hoivavastuun ja muun elämäntilanteen merkitys suhteutetaan. Tässä mielessä sääntely ilmentää oletusta sosiaalisesta kontekstistaan irrotetusta toimijasta, joka näyttäytyy yleisen ansiotyönormin tasolla irrallisena niistä hoiva- ja resurssisidoksista, jotka tosiasiassa määrittävät yksinhuoltajaäidin toimintamahdollisuuksia.²¹⁵

Kolmanneksi kokoaikatyön hakemista koskevaan sääntelyyn sisältyy oletus rationaalisesti ohjattavasta toimijasta. Velvollisuuden noudattamista voidaan tehostaa toimeentulotuen perusosan alentamisen uhall, jolloin sääntely perustuu ajatukseen siitä, että taloudellisella

²¹⁴ Fridström Montoya 2015, s. 28, 492. Ks. myös Fineman 2020, s. 53. Fridström Montoya kiinnittää huomiota siihen, ettei oikeussubjektilta edellytettyjä ominaisuuksia ja kykyjä yleensä lausuta eksplisiittisesti, ja ehdottaa tarkastelun kohdistamista siihen, millaiselle ideaaliselle ihmiselle säännöt on tarkoitettu ja millaisia oletettuja käyttäytymistapoja ne edellyttävät.

²¹⁵ Fineman 2020, s. 53–54; Fineman 2017b, s. 145–146. Ks. myös edellä luvut 2.1–2.2 ja 4.2.

seuraamuksella voidaan vaikuttaa hakijan käyttäytymiseen ja ohjata häntä toimimaan työmarkkinavelvoitteiden mukaisesti.²¹⁶ Hakijan oletetaan tällöin kykenevän arvioimaan velvollisuuden täyttämisen ja sen laiminlyönnin seurauksia sekä mukauttamaan toimintaansa tämän oikeudellisen ohjauksen perusteella. Sanktiojärjestelmä tuo näin konkreettisesti esiin luvussa 3.1 tarkastellun rationaalisen, oikeudellisiin kannustimiin ja seuraamuksiin reagoivan subjektin.

Edellä tehty analyysi osoittaa, että kokoaikatyön hakemista koskeva sääntely rakentuu ansiotyökeskeiselle subjektikuvalle, jonka lähtökohdat eivät kaikilta osin vastaa toimeentulotukea saavan yksinhuoltajaäidin hoiva- ja resurssisidonnaista elämäntilannetta. Yksinhuoltajaäidin hoivavastuu ja tosiasialliset toimintamahdollisuudet tekevät näin ollen näkyväksi tämän subjektikuvan rajat. Sääntelyn yleinen ansiotyönormi rakentuu kokoaikatyöhön suuntautumisen varaan, kun taas hoivavastuu ja yksilölliset toimintamahdollisuudet saavat oikeudellista merkitystä erityisesti poikkeusten ja yksilöllisen arvioinnin kautta. Seuraavassa luvussa tarkastelu siirtyy tämän asetelman normatiiviseen arviointiin ja siihen, millaisia vaatimuksia Finemanin haavoittuvuusteoria asettaa sääntelyn arvioinnille yksinhuoltajaäitien tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta.

²¹⁶ Toimeentulotukilain 10 §:n 6 mom. 2 kohta; Mäkinen – Ojala 2024, s. 126; Andersen 2020, s. 436. Ks. myös Reeves – Loopstra 2017, s. 335–336.

5 Yksinhuoltajaäiti haavoittuvana subjektina: responsiivinen valtio ja tosiasiallinen tasa-arvo

5.1 Haavoittuva subjekti ja responsiivinen valtio

Edellisissä luvuissa on tarkasteltu vastikkeellisen sosiaaliturvan ja toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevan sääntelyn taustalla rakentuvaa ansiotyökeskeistä oikeussubjektia sekä tämän subjektikuvan rajoja yksinhuoltajaäidin hoiva- ja resurssisidonnaisessa elämäntilanteessa. Tässä luvussa tarkastelu siirtyy siihen, millaisia vaatimuksia Finemanin haavoittuvuusteoria asettaa toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevan sääntelyn arvioinnille yksinhuoltajaäitien tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa omaksutussa analyyttisessä jäsennyksessä tämä merkitsee siirtymää haavoittuvan subjektin institutionaalisen aseman tunnistamisesta kysymykseen valtion vastuusta.

Fineman tiivistää haavoittuvuusteorian normatiivisen merkityksen seuraavasti:

“While vulnerability theory begins with vulnerability, it does not end there. In fact, it is the implications of human vulnerability that are the most significant part of the theory for legal and political thought.”²¹⁷

Universaalin haavoittuvuuden tunnistaminen ihmisyyden väistämättömäksi piirteeksi toimii siten teorian lähtökohtana, josta huomio siirtyy haavoittuvuuden institutionaalsiin seurauksiin. Koska yksilö on koko elämänsä ajan riippuvainen erilaisista sosiaalisista suhteista ja yhteiskunnallisista instituutioista, nämä instituutiot välittävät resursseja, jotka vaikuttavat hänen mahdollisuuksiinsa vastata haavoittuvuuden seurauksiin.²¹⁸ Yhteiskunta ei voi poistaa ihmisyyteen kuuluvaa haavoittuvuutta, mutta institutionaaliset järjestelyt voivat niiden välittämien resurssien kautta lieventää sen seurauksia ja vahvistaa yksilön kykyä selviytyä niistä. Vastaavasti instituutioiden rakenne ja toiminta voivat myös ylläpitää tai voimistaa haavoittuvuuden konkreettisia seurauksia.²¹⁹

²¹⁷ Fineman 2020, s. 56. Ks. haavoittuvuusteorian normatiivisesta siirtymästä myös Fineman 2023, s. 1372–1373; Fineman 2019a, s. 367–368.

²¹⁸ Fineman 2020, s. 56–58; Fineman 2021, s. 111–112; Fineman 2023, s. 1372–1373. Ks. erityisesti Fineman 2021, s. 112, jossa haavoittuva oikeussubjekti yhdistetään elämänmittaiseen institutionaaliseen riippuvuuteen ja valtion vastuuseen huolehtia siitä, että keskeiset instituutiot ja suhteet toimivat oikeudenmukaisesti.

²¹⁹ Fineman 2010, s. 268–269, 273; Fineman 2017b, s. 146–147.

Tästä seuraa Finemanin vaatimus responsiivisesta eli haavoittuvuuteen vastaavasta valtiosta. Haavoittuvuusteorian huomio kohdistuu yksilön käyttäytymisen ja valintojen lisäksi niihin institutionaalisiin olosuhteisiin, joissa hänen toimintamahdollisuutensa muodostuvat.²²⁰ Jos yhteiskunnalliset instituutiot vaikuttavat siihen, millaisia resursseja ja toimintamahdollisuuksia yksilöillä on käytettävissään, valtion vastuuta on arvioitava Finemanin mukaan myös sen perusteella, miten nämä instituutiot on järjestetty ja millaisia seurauksia niiden toiminnasta aiheutuu erilaisissa asemissa oleville ihmisille. Responsiivisen valtion vastuuseen kuuluu tällöin institutionaalisten järjestelyjen toiminnan ja seurausten seuranta ja arviointi sekä tarvittaessa sellaisten rakenteiden muuttaminen, jotka ylläpitävät tai vahvistavat eriarvoisia asemia.²²¹

Fineman jättää responsiivisen valtion konkreettisen oikeudellisen ja sosiaalipoliittisen muodon avoimeksi. Olennaista on, että valtion vastaukset heijastavat ihmisyyteen kuuluvaa haavoittuvuutta ja siitä seuraavaa institutionaalista riippuvuutta.²²² Tässä tutkimuksessa tämä suuntaa tarkastelua siihen, millaisia resursseja ja mahdollisuuksia yhteiskunnalliset instituutiot yksilöille välittävät sekä miten nämä jakautuvat eri asemissa olevien henkilöiden välillä.

Oikeudella on tässä arvioinnissa keskeinen merkitys. Yhteiskunnalliset instituutiot ja niiden väliset suhteet eivät Finemanin teoriassa näyttäydy oikeudesta irrallisina tai luonnollisesti muodostuneina järjestelyinä, sillä valtio osallistuu oikeuden kautta niiden muodostamiseen, ylläpitämiseen ja sääntelyyn.²²³ Oikeus määrittää samalla instituutioissa rakentuvia suhteita ja asemia sekä niihin liittyviä oikeuksia, velvollisuuksia ja vastuita. Tässä tutkimuksessa responsiivisen valtion näkökulma merkitsee lainsäädännön arvioinnin kohdistamista myös siihen, millaiset tosiasialliset edellytykset sääntelyyn vastaamiselle muodostuvat ja miten sääntelyn vaikutukset jakautuvat erilaisissa elämäntilanteissa ja resurssiasemissa.²²⁴

Yksinhuoltajaäidin aseman kannalta tämä merkitsee huomion kohdistamista hänelle asetettujen oikeudellisten velvollisuuksien ohella niihin institutionaalisiin edellytyksiin, joiden varassa velvollisuuksiin vastaaminen on tosiasiasa mahdollista. Edellä luvuissa 3–4 tehdyn analyysin perusteella yksinhuoltajaäidin mahdollisuudet vastata kokoaikatyön hakemista koskevaan velvollisuuteen muodostuvat samanaikaisesti lapsen hoivavastuun,

²²⁰ Fineman 2021, s. 104–105; Fineman 2017b, s. 143, 147. Ks. erityisesti Fineman 2021, s. 104: *“Vulnerability theory is institutionally, rather than individually, focused.”*

²²¹ Fineman 2020, s. 60–61; Fineman 2019a, s. 367–368; Fineman 2010, s. 273–274.

²²² Fineman 2017b, s. 134: *“the call for a responsive state does not dictate the form responses should take, only that they reflect the reality of human vulnerability”*.

²²³ Fineman 2023, s. 1374; Fineman 2021, s. 104–105, 112–113.

²²⁴ Fineman 2017b, s. 143, 146–147; Fineman 2010, s. 273–274. Ks. myös Fineman 2019a, s. 367–368.

työmarkkinoiden ehtojen, toimeentulon sekä hoivan järjestämistä tukevien yhteiskunnallisten instituutioiden varassa. Responsiivisen valtion näkökulmasta toimeentulotukisääntelyn arviointi kohdistuu siten myös siihen, miten sääntely tunnistaa nämä tosiasialliset edellytykset ja millä tavoin toimeentulotukisääntely sosiaaliturvajärjestelmän osana lieventää tai vastaavasti voimistaa yksinhuoltajaäidin haavoittuvuuden seurauksia. Tämä johtaa kysymykseen siitä, millaisia vaatimuksia tosiasiallisen tasa-arvon näkökulma asettaa sääntelylle tilanteessa, jossa yksilöiden tosiasialliset edellytykset vastata samaan oikeudelliseen velvollisuuteen eroavat toisistaan.

5.2 Perusosan alentaminen ja responsiivisen valtion vastuu

Luvuissa 3.2 ja 4.2 on aiemmin osoitettu, että yksinhuoltajaäidin tosiasialliset mahdollisuudet vastata työmarkkinavelvollisuuksiin riippuvat osin hoivavastuusta, hänen käytettävissään olevista resursseista ja työmarkkinoiden ehdoista, joita hän ei itse täysin hallitse. Kun ansiotyökeskeisen ja autonomiseksi oletetun oikeussubjektin sijasta oikeudellisen analyysin keskiöön asetetaan hoivavastuuta kantava yksinhuoltajaäiti haavoittuvana subjektina, myös seuraamusjärjestelmän arvioinnin lähtökohta muuttuu. Huomio kohdistuu tällöin siihen, miten valtio oikeudellisesti vastaa tilanteeseen, jossa hoivavastuu, käytettävissä olevat resurssit tai työmarkkinoiden ehdot rajoittavat velvollisuuden täyttämisen tosiasiallisia edellytyksiä ja velvollisuuden täyttämättä jäämiseen voidaan liittää perusosaan kohdistuva taloudellinen seuraamus.²²⁵

Luvussa 3.1 tarkastellun rationaalisesti ohjattavan subjektioletuksen näkökulmasta seuraamus voidaan hahmottaa keinoksi vaikuttaa yksilön käyttäytymiseen ja ohjata häntä täyttämään hänelle asetettu työmarkkinavelvollisuus. Haavoittuvan subjektin näkökulmasta huomio siirtyy siihen, mitä valtion käyttämä seuraamus tekee sellaisen henkilön asemalle, jonka mahdollisuuksia vastata lainsäädännön vaatimuksiin rajoittavat hoivavastuu ja siihen liittyvät riippuvuussuhteet.²²⁶ Arvioinnin kohteena ei tällöin ole vain seuraamuksen ohjaustarkoitus, vaan myös sen vaikutukset yksilön tosiasialliseen asemaan ja toimintamahdollisuuksiin.

Finemanin näkökulmasta toimeentulotukea voidaan tässä tarkastella yhtenä niistä institutionaalisesti välittyvistä taloudellisista resursseista, joiden varassa yksilö kykenee

²²⁵ Fineman 2017b, s. 146–147; Fineman 2010, s. 273. Ks. vertailukohtana Reeves – Loopstra 2017, s. 328–329, 334–336. Ks. myös Millar 2019, s. 90–92.

²²⁶ Mäkinen – Ojala 2024, s. 126; Andersen 2020, s. 436; Conaghan 2009, s. 5. Conaghan luonnehtii yksilöön kohdistettua vastikkeellisuutta ”*a thoroughly individualized conception of personal responsibility*”, jonka on vaikea tunnistaa vastuuta relationaalisissa yhteyksissä kuten hoivasuhteissa.

vastaamaan haavoittuvuuden ja riippuvuuden seurauksiin. Kuten luvussa 5.1 on todettu, yhteiskunnalliset instituutiot voivat resurssien kautta lieventää ja kompensoida haavoittuvuuden seurauksia, mutta ne voivat myös voimistaa niitä. Toimeentulotukijärjestelmä turvaa viimesijaista toimeentuloa, mutta toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetyn työnhakijaksi ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa tuensaajan perusosan alentamiseen. Perusosan alentaminen ei tästä näkökulmasta ole ainoastaan käyttäytymistä ohjaava seuraamus, vaan se samalla vähentää etuudensaajan käytettävissä olevia taloudellisia resursseja.²²⁷ Jos velvollisuuden täyttämistä vaikeuttavat olosuhteet eivät ole täysin yksinhuoltajaäidin hallinnassa mutta hänen käytettävissään olevia taloudellisia resurssejaan kuitenkin vähennetään, seuraamus voi heikentää yksinhuoltajaäidin mahdollisuuksia vastata haavoittuvuuden konkreettisiin seurauksiin.²²⁸

Etuussanktioita koskeva empiirinen tutkimus antaa tukea väitteelle siitä, etteivät resurssien vähenemiseen liittyvät haitalliset seuraukset jää vain teoreettisiksi. Seuraamusten on havaittu olevan yhteydessä toimeentulovaikeuksiin, aineelliseen puutteeseen, velkaantumiseen ja ruoka-avun tarpeeseen ja psykososiaalisen hyvinvoinnin heikkenemiseen.²²⁹ Seuraamusten vaikutusten on lisäksi havaittu riippuvan siitä, pystyykö henkilö korvaamaan menetettyjä resursseja esimerkiksi perheen, sosiaalisten verkostojen tai muiden tukimuotojen avulla.²³⁰

Keskeistä tutkimusasettelun kannalta on, että yksinhuoltajaäidin kohdalla taloudellisten resurssien vähentämisen merkitys ei rajoitu hänen omaan toimeentuloonsa. Finemanin johdannaisen riippuvuuden lähtökohtana on, että toisesta henkilöstä huolehtiva tarvitsee itse riittäviä resursseja voidakseen vastata hoivattavan väistämättömästä riippuvuudesta. Vaikka perusosan alentaminen kohdistuu oikeudellisesti velvollisuuden laiminlyönteeseen vanhemman omaan perusosaan, yksinhuoltajaäidin omilla resursseilla on samalla merkitystä hänen mahdollisuuksilleen vastata lapsen päivittäisestä hoivasta. Perusosan alentaminen vähentää näin myös niitä resursseja, joita yksinhuoltajaäiti tarvitsee hoivavastuunsa toteuttamiseen.²³¹

²²⁷ Fineman 2017b, s. 146–147.

²²⁸ Fineman 2017b, s. 146–147; Fineman 2010, s. 269, 273.

²²⁹ Mäkinen – Ojala 2024, s. 128–129. Ks. myös Ruottunen 2026, s. 13–14, jonka suomalaisia pitkäaikaistyöttömiä koskevassa haastattelututkimuksessa etuuksiin liittyvä vastikkeellisuus, sanktioiden uhka ja toimeentulon epävarmuus näyttäytyivät hyvinvointia heikentävinä tekijöinä. Tutkimuksessa sanktiot ja byrokratia yhdistyivät muun muassa stressiin ja vetäytymiseen.

²³⁰ Mäkinen – Ojala 2024, s. 128; Fineman 2017b, s. 146–147.

²³¹ Fineman 2019b, s. 59; Fineman 2015, s. 620–621; Gordon-Bouvier 2018, s. 287; Mäkinen – Ojala 2024, s. 129. Ks. vertailukohtana Holappa – Leviner 2022, s. 258, 260–261. Holappa ja Leviner problematisoivat Ruotsin toimeentulotukea koskevassa sääntelyssä sitä, että huoltajaan kohdistettujen ehtojen seuraukset voivat välittyä tosiasiallisesti myös lapseen.

Toimeentulotukilain seuraamusjärjestelmää ei kuitenkaan ole rakennettu siten, että perusosan alentaminen mekaanisesti seuraisi työmarkkinavelvollisuuden täyttämättä jäämisestä.

Alentamista rajoittaa vaatimus siitä, ettei se saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä sitä voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Alentamisen kynnys on Kelan soveltamisohjeen mukaan tavallista korkeampi lapsiperheen aikuisen kohdalla, ja harkinnassa on otettava huomioon lapsen etu, oikeus riittävään elatukseen sekä perheen kokonaistilanne.²³² Haavoittuvuusteorian näkökulmasta yksilöllinen harkinta muodostaa siten tärkeän mekanismin, jonka kautta hoivavastuu, käytettävissä olevat resurssit ja muut elämäntilanteeseen liittyvät olosuhteet voidaan ottaa huomioon perusosan alentamista arvioitaessa.²³³

Responsiivisen valtion näkökulmasta olennaista on se, kykeneekö yksilöllinen harkinta käytännössä estämään tilanteet, joissa yksilö joutuu kantamaan taloudellisen seurauksen, vaikka velvollisuuden täyttämistä ovat olennaisesti rajoittaneet hoivavastuu tai muut hänen tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiinsa vaikuttavat olosuhteet, joihin hän ei itse täysin voi vaikuttaa. Kelan tietopyyntöön antaman vastauksen perusteella 50 prosentin perusosan alennuksia on vuonna 2026 kohdistunut myös yksinhuoltajaperheisiin. Kyseisen vastauksen perusteella ei kuitenkaan voida päätellä alentamisperustetta, vanhemman sukupuolta tai sitä, millaisen merkityksen hoivavastuu ja perheen olosuhteet ovat saaneet perusosan alentamista edeltäneessä yksilöllisessä harkinnassa.²³⁴

Jos hoivavastuuta sekä yksilön tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin vaikuttavia resurssi- ja työmarkkinaolosuhteita ei seuraamusharkinnassa tunnisteta riittävästi, perusosan alentaminen voi vähentää juuri niitä resursseja, joiden varassa yksinhuoltajaäiti turvaa toimeentulonsa ja toteuttaa hoivavastuutaan. Tällöin seuraamus voi Finemanin näkökulmasta toimia

²³² HE 116/2025 vp, s. 132; Kelan toimeentulotukea koskeva etuusohje 25.6.2026, s. 17–18.

²³³ Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen 2020, s. 273; Fineman 2017b, s. 147. Ks. vertailukohtana Andersen 2020, s. 439–441. Andersenin Universal Credit-järjestelmää koskevassa tutkimuksessa työmarkkinavaatimukset oli muodollisesti tarkoitus räätälöidä myös hoivavastuun perusteella, mutta tutkimukseen osallistuneiden äitien kohdalla hoivavastuuta ei aina otettu riittävästi huomioon; joillekin asetettiin työnhakuvaatimuksia, jotka ylittivät käytettävissä olevan lastenhoitoajan. Ks. lisäksi Conaghan 2009, s. 4–5.

²³⁴ Kansaneläkelaitos, analytiikka- ja tilastoryhmä, vastaus tekijän tietopyyntöön 2.7.2026. Aineistossa yksinhuoltajaperheisiin kuuluvilla saajahenkilöillä oli 50 prosentin perusosan alennus maaliskuussa 2026 43 henkilöllä, huhtikuussa 239 henkilöllä ja toukokuussa 376 henkilöllä. Kuukausilukuja ei voida summata yksilömääräksi, sillä sama henkilö voi esiintyä aineistossa useampana kuukautena. Toimeentulotukilain 10 §:n 6 mom. 1–2 kohdan mukaan 50 prosentin alentaminen voi perustua paitsi 2 a §:ssä tarkoitetun ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyöntiin myös 2 b §:ssä tarkoitetun ensisijaisen etuuden hakematta jättämiseen. Aineisto ei erittele alentamisperustetta, yksinhuoltajan sukupuolta eikä sisällä tietoa alentamista edeltäneen yksilöllisen harkinnan sisällöstä. Yksinhuoltajatalouksien yleisestä sukupuolijakaumasta ks. edellä luku 1.2.

vastakkaiseen suuntaan kuin responsiivisen valtion tehtävä edellyttäisi: haavoittuvuuden seurausten lieventämisen sijasta se voi voimistaa niitä.²³⁵

5.3 Palkattoman hoivan tunnistaminen ja tosiasiallinen tasa-arvo

Edellisessä alaluvussa tarkasteltiin perusosan alentamista responsiivisen valtion näkökulmasta. Tässä alaluvussa arvioidaan, millaisen oikeudellisen merkityksen yksinhuoltajaäidin palkaton hoivatyö saa suhteessa toimeentulotukilain 2 a §:n kokoaikatyön hakemista koskevaan velvollisuuteen ja mitä tämä merkitsee tosiasiallisen tasa-arvon kannalta. Kuten luvuissa 3.3 ja 4.2 on osoitettu, sääntelyn yleinen lähtökohta rakentuu kokoaikaisen ansiotyön hakemisen varaan, kun taas oman lapsen palkaton hoivaaminen saa siihen nähden rajatumman oikeudellisen aseman. Tosiasiallisen tasa-arvon kannalta merkityksellisiä ovat tällöin sekä velvollisuuden täyttämisen erilaiset tosiasialliset edellytykset että ansiotyön ja palkattoman hoivan erilainen oikeudellinen asema.

Finemanin muodollista tasa-arvoa ja syrjintäkieltoon perustuvaa lähestymistapaa koskeva kritiikki tarjoaa tässä tutkimuksessa perustan tosiasiallisen tasa-arvon tarkastelulle. Fineman tiivistää liberaaliin tasa-arvoajatteluun liittyvän ongelman seuraavasti:

“Liberal legal ideology is rarely compatible with different or ‘special’ treatment. It assumes that the ideal must be equality of circumstances or at least of opportunity. This legal context has made it difficult for reform to take into account the persistent, far-reaching, unequal, and different circumstances that many women experience as a result of Motherhood and the dependency of children.”²³⁶

Samanlainen kohtelu ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistuminen voivat vahvistaa olemassa olevia eriarvoisia asemia silloin, kun oikeudellinen normi rakentuu lähtökohdille, jotka eivät tosiasiassa vastaa kaikkien normin kohteena olevien elämäntilannetta.²³⁷ Finemanin esittämä

²³⁵ Fineman 2010, s. 269, 273; Fineman 2017b, s. 146–147; Reeves – Loopstra 2017, s. 329, 335–336. Reevesin ja Loopstran mukaan sanktio vähentää juuri perustarpeiden tyydyttämiseen tarkoitettuja tuloja ja voi syventää jo heikossa asemassa olevien syrjäytymistä.

²³⁶ Fineman 1992, s. 667. Fineman toteaa samassa yhteydessä: “*One lesson feminists must learn from the neutered Mother is to be wary of equality.*”

²³⁷ Fineman 2015, s. 612–613; Fineman 2020, s. 52–53. Fineman toteaa muodollisesta tasa-arvosta: “*Resorting to formal equality in situations marked by existing inequalities of circumstances often serves to reinforce and justify those same inequalities.*” Ks. toimeentulotuen yhteydessä Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen 2020, s. 266, 280. Kirjoittajat korostavat oikeudellisesti olennaisten olosuhde-erojen huomioon ottamisen merkitystä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisessa ja kuvaavat yhdenmukaisen ratkaisukäytännön sekä yksilökohtaiseen tarveharkintaan perustuvan päätöksenteon välistä jännitettä toimeentulotuen luonteeseen perustavanlaatuisesti kuuluvaksi.

kysymys siitä, kenen asema toimii tasa-arvon vertailukohtana (engl. *”equal to whom?”*) on tässä suhteessa keskeinen. Jos yleinen normi rakentuu sellaisen henkilön lähtökohdista, jonka työmarkkinaosallistumista hoivavastuu ei samalla tavoin määritä, muodollisesti saman velvollisuuden täyttäminen voi edellyttää hoivavastuuta kantavalta henkilöltä enemmän.²³⁸

Toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevassa sääntelyssä tätä vertailuasetelmaa ilmentää yleinen ansiotyönormi. Yksinhuoltajaäidin on sovittava työmarkkinaosallistuminen yhteen lapsen päivittäisen hoivan kanssa, kun taas henkilöllä, jolla ei ole vastaavaa hoivavastuuta, ei ole samanlaista yhteensovittamisen tarvetta. Samalla palkallinen työ ja palkaton hoiva saavat sääntelyssä erilaisen oikeudellisen aseman: kuten luvussa 4.1 on todettu, palkansaajana tehdyn työn määrä vaikuttaa suoraan 30 tunnin työaikaajan täyttymiseen, kun taas palkaton hoiva tulee oikeudellisesti huomioon erityisesti poikkeusten ja yksilöllisen harkinnan kautta.²³⁹ Tosiasiallisen tasa-arvon kannalta kysymys ulottuu siten velvollisuuden täyttämisen edellytyksistä siihen, missä määrin yleinen ansiotyönormi antaa palkattomalle hoivalle sekä sen edellyttämälle ajalle ja vastuulle oikeudellista merkitystä.²⁴⁰

Kysymys hoivalle annetun merkityksen oikeudellisesta tunnistamisesta kytkeytyy Finemanin teoriassa hoivaajan institutionaaliseen asemaan. Olennaista on se, miten instituutiot järjestävät hoivavastuuta kantavan henkilön aseman ja resurssit, eli hoivavastuuseen liittyvä epäedullinen asema ei palaudu vain hoivaajan sukupuoleen.²⁴¹ On silti tunnistettava, että yksinhuoltajaäidin kohdalla kokoaikatyön hakemista koskevaan velvollisuuteen liittyy sukupuolittunut ulottuvuus. Sukupuolittuneet vaikutukset huomioitiin myös toimeentulotukilain lainvalmistelun yhteydessä ja tasa-arvovaltuutetun hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa.²⁴² Tämän vuoksi toimeentulotukilain muodollisesti sukupuolineutraalin, kokoaikatyön hakemiseen suuntautuvan ansiotyönormin tasa-arvovaikutuksia on arvioitava suhteessa sekä hoivavastuun tosiasialliseen jakautumiseen että siihen, millaisen oikeudellisen aseman sääntely antaa hoivavastuuta kantavalle henkilölle.²⁴³

²³⁸ Fineman 2020, s. 52–53; Fineman kysyy, ovatko miesten normit ja standardit asianmukainen tasa-arvon mittapuu. Ks. myös Conaghan 2009, s. 5.

²³⁹ HE 116/2025 vp, s. 106–110.

²⁴⁰ Conaghan 2009, s. 4–5; Andersen 2020, s. 434–435. Ks. myös Fineman 2017a, s. 8. Ks. kotimaisessa toimeentulotukea koskevassa yhdenvertaisuuskeskustelussa Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen 2020, s. 266. Kirjoittajat korostavat, ettei yhdenvertainen kohtelu edellytä kaikkien kohtelemista samalla tavalla silloin, kun asiaan vaikuttavat olosuhteet eroavat toisistaan, vaan oikeudellisesti olennaiset erot tulee tunnistaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

²⁴¹ Fineman 2017a, s. 8, 11; Fineman 2015, s. 621.

²⁴² HE 116/2025 vp, s. 58; Tasa-arvovaltuutettu 2025, s. 2–4, erityisesti s. 3–4.

²⁴³ Fineman 2017a, s. 6; Conaghan 2009, s. 2, 5. Ks. vertailukohtana Knize 2022, s. 1290–1292, 1306. Fineman huomauttaa, että sukupuolineutraalius voi *”linguistically flatten out”* sukupuolittuneisiin

Responsiivisen valtion vaatimus ja tosiasiallisen tasa-arvon näkökulma kohdistavat huomion siihen, millaisen oikeudellisen aseman sääntely antaa hoivalle suhteessa yleiseen ansiotyönormiin. Yksinhuoltajaäitien kohdalla tämä merkitsee sen arvioimista, tunnistaako toimeentulotukisääntely hoivavastuun merkityksen riittävästi vai jääkö kokoaikatyöhön suuntautumisen ja hoivan yhteensovittamisesta aiheutuva taakka pääosin hoivaajan kannettavaksi.²⁴⁴

5.4 Responsiivisen valtion vaatimukset toimeentulotukisääntelylle

Tämän tutkimuksen analyysin perusteella hoivavastuun huomioon ottaminen toimeentulotukisääntelyssä rakentuu nykyisin pitkälti toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädettyjen poikkeusten ja yksilöllisen harkinnan varaan. Hoiva- ja perhetilanne voi lisäksi saada merkitystä perusosan alentamista koskevassa arvioinnissa. Nämä mekanismit mahdollistavat yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen, mutta sääntelyn yleinen lähtökohta säilyy kokoaikatyöhön suuntautuvana. Tämän lähtökohdan merkitystä korostaa se, että velvollisuuden täyttämättä jäämiseen voidaan liittää tuensaajan perusosaan kohdistuva taloudellinen seuraamus.

Haavoittuvan subjektin asettaminen toimeentulotukisääntelyn normatiiviseksi lähtökohdaksi muuttaisi tapaa, jolla hoivavastuun oikeudellista merkitystä jäsennetään. Hoivavastuuta ei tällöin tarkasteltaisi ensisijaisesti poikkeuksena suhteessa ansiotyökeskeiseen ja hoivavastuusta irralliseen subjektikuvaan.²⁴⁵ Hoiva tunnistettaisiin ihmiselämään väistämättä kuuluvaan riippuvuuteen vastaavana toimintana, jolla on merkitystä myös yksilölle asetettavia oikeudellisia velvollisuuksia arvioitaessa.²⁴⁶ Responsiivisen valtion näkökulmasta työn ja hoivan yhteensovittamisen edellytykset muodostuvat yksilön omien valintojen lisäksi niiden institutionaalisten järjestelyjen varassa, joiden kautta hoivaa, toimeentuloa ja

rooleihin liittyviä eroja muuttamatta tehtäville annettua erilaista arvoa. Knizen Saksan sosiaaliturvaa koskeva tutkimus puolestaan osoittaa, että vaikka aktivointiin liittyvät sanktiot on tarkoitettu sukupuolineutraaleiksi, niiden kohdentuminen ei käytännössä ole sukupuolineutraalia. Sanktiomalleja jäsentävät muun muassa vanhemmuus ja lastenhoivavastuu.

²⁴⁴ Fineman 2010, s. 273–274; Fineman 2015, s. 625–626; Bjørnholt 2013, s. 41–42. Ks. myös Conaghan 2009, s. 4–5. Bjørnholt korostaa haavoittuvuusteorian pohjalta tarvetta arvioida ja korjata sellaisia lakeja ja institutionaalisia järjestelyjä, jotka suosivat miesnormatiivisia elämäntapoja, sekä tunnistaa palkallisen ja palkattoman hoivan erilainen arvottaminen.

²⁴⁵ Fineman 2020, s. 53–55; Fineman 2017a, s. 6–8. Ks. myös Conaghan 2009, s. 4–5.

²⁴⁶ Fineman 2019a, s. 360–361; Fineman 2019b, s. 57–59; Fineman 2017a, s. 7–8.

työmarkkinaosallistumista tuetaan. Sääntelyn tulisi tämän vuoksi turvata yksinhuoltajaäidille tosiasiallista valinnanvaraa työn ja hoivan yhteensovittamisessa.²⁴⁷

Toimeentulotukisääntelyssä tämä merkitsisi hoivavastuun oikeudellisen merkityksen vahvistamista jo kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden soveltumista arvioitaessa eikä vasta sen laiminlyöntiin liittyvässä seuraamusharkinnassa. Hoivavastuu olisi osa niitä lähtökohtia, joiden perusteella arvioidaan, missä tilanteissa kokoaikatyön hakemista koskevaa velvollisuutta voidaan tuenhakijaan soveltaa ja millaiset tosiasialliset edellytykset hänellä on velvollisuuteen vastata. Arvioinnissa olisi tällöin mahdollista ottaa nykyistä selvemmin huomioon hoivan vaativuus, sen ajallinen sitovuus sekä hoivan järjestämiseen käytettävissä olevat resurssit ja institutionaaliset tukirakenteet.²⁴⁸ Sääntelyyn olisi samalla jätettävä riittävästi joustoa yksinhuoltajaperheiden erilaisiin hoiva- ja elämäntilanteisiin.²⁴⁹

De lege ferenda tästä seuraa kaksi toisiinsa liittyvää vaatimusta: toimeentulotukisääntelyn tulisi olla nykyistä hoiva- ja sukupuolisensitiivisempää. Hoivasensitiivisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä hoivavastuun tunnistamista oikeudellisesti merkityksellisenä osana tuenhakijan tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia ja hänen institutionaalista asemaansa.²⁵⁰ Tämän lisäksi tarvitaan sukupuolisensitiivisyyttä eli sen tunnistamista, että muodollisesti sukupuolineutraali kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus voi saada sukupuolittuneita vaikutuksia tilanteessa, jossa palkaton hoiva ei jakaudu yhteiskunnassa tasaisesti. Sukupuolisensitiivisyys merkitsisi tällöin sitä, ettei työntekijän tai yksinhuoltajan muodollisesti sukupuolineutraali kategoria häivyttäisi niitä sukupuolittuneita olosuhteita, joissa työmarkkinavelvollisuuksiin

²⁴⁷ Lewis – Campbell 2007, s. 7–8; Fineman 2004, s. 200–201. Ks. myös Skevik 2005, s. 44. Lewis ja Campbell käyttävät *real/genuine choice* -käsitettä kuvaamaan tosiasiallista valinnanvaraa, joka ei palaudu yksilön preferensseihin vaan edellyttää myös valintoja rajoittavien institutionaalisten olosuhteiden huomioon ottamista. Heidän mukaansa työn ja perheen yhteensovittamista koskevan politiikan on huomioitava sekä palkallinen että palkaton työ, työaika ja hoivaan käytettävä aika, tulonsiirrot sekä hoivapalvelut.

²⁴⁸ Andersen 2020, s. 438–440, 445; Fineman 2019b, s. 59; Fineman 2004, s. 200–203. Ks. myös Hakovirta 2006, s. 169–170. Kyse on tässä tutkimuksessa Finemanin haavoittuvuusteorian pohjalta tehtävästä *de lege ferenda* -sovelluksesta. Fineman korostaa hoivan institutionaalisten edellytysten järjestämistä, kun taas Andersenin *Universal Credit*-tutkimus havainnollistaa, ettei muodollinen mahdollisuus yksilölliseen mukauttamiseen yksin takaa hoivavastuun tosiasiallista huomioon ottamista vastikkeellisessa sääntelyssä. Ks. lisäksi Nykänen – Kalliomaa-Puha – Saikkonen 2020, s. 280, jotka toimeentulotukea koskevassa tarkastelussaan tuovat esiin, että silloin, kun kohtuullista ratkaisua ei voida saavuttaa harkintavaltaa käyttämällä tai perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla, muutostarve voi kohdistua itse lainsäädäntöön tai järjestelmän rakenteisiin.

²⁴⁹ Lewis – Campbell 2007, s. 7–8; Hakovirta 2006, s. 169–170.

²⁵⁰ Hoivasensitiivisyys on tässä tutkimuksessa Finemanin haavoittuvuusteorian pohjalta muodostettu normatiivinen jäsenyys. Ks. Fineman 2017a, s. 7–11; Fineman 2015, s. 620–621; Fineman 2004, s. 200–203. Ks. myös Andersen 2020, s. 438–440, 445.

vastataan.²⁵¹ Näin samaa ansiotyönormia voitaisiin arvioida suhteessa niihin sukupuolittuneisiin hoiva- ja työmarkkinaolosuhteisiin, joissa siihen tosiasiasa vastataan.

Finemanin normatiivinen ehdotus tarjoaa lähtökohdan tutkimuksessa tarkastellun ansiotyön ja hoivan välisen jännitteen ratkaisemiseen. Hoivavastuusta irrallisen työntekijäihanteen sijasta sääntelyn lähtökohdaksi tulisi hänen ehdotuksensa mukaan asettaa subjekti, joka kantaa samanaikaisesti vastuuta sekä ansiotyöstä että hoivasta. Tällainen subjektikuva tunnistaisi hoivavastuun osaksi työntekijän tavanomaista ja oikeudellisesti merkityksellistä elämäntilannetta. Jos valtio asettaa toimeentulotuen saajalle ansiotyöhön suuntautuvia velvollisuuksia, arvioinnin kohteeksi tulee tällöin myös se, millaiset institutionaaliset edellytykset ansiotyön ja välttämättömän hoivan yhteensovittamiselle on luotu. Finemanin lähtökohdasta hoivaajaa ei tulisi asettaa tilanteeseen, jossa ansiotyöhön osallistuminen edellyttää tinkimistä hänen vastuullaan olevien henkilöiden hoivasta tai hyvinvoinnista.²⁵²

Tämä muuttaa kysymystä vastuun kohdentumisesta. Responsiivinen valtio ei voi rakentaa työmarkkinavelvollisuuksia sen oletuksen varaan, että ansiotyön ja välttämättömän hoivan yhteensovittamisesta aiheutuvat ajalliset, taloudelliset ja käytännölliset kustannukset jäävät pääosin hoivaajan kannettaviksi yksityisen perheen piirissä. Finemanian mukailen hoivatyö tuottaa yhteiskunnallista hyvää, jonka hyödyt ulottuvat yksittäisen hoivasuhteen ulkopuolelle ja jonka varassa myös yhteiskunnan muut instituutiot voivat toimia. Vastuu hoivan toteuttamisen edellytysten turvaamisesta ei tämän vuoksi kuulu yksinomaan hoivaajalle tai perheelle, vaan myös valtiolle, markkinoille ja muille yhteiskunnallisille instituutioille.²⁵³ Tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta kysymys on siten viime kädessä siitä, rakentaako toimeentulotukisääntely edelleen oikeussubjektinsa hoivavastuusta irrallisen ansiotyöntekijän varaan vai tunnistaako se

²⁵¹ Fineman 2017a, s. 6; Conaghan 2009, s. 6–7. Ks. myös HE 116/2025 vp, s. 58, 86. Conaghan korostaa, ettei muodollisesti sukupuolineutraali viittaus *lone parents* -ryhmään poista yksinhuoltajuuden sukupuolittunutta rakennetta. Jos yksinhuoltajuuden sukupuolittunutta luonnetta ei tunnisteta ja oteta huomioon *welfare-to-work*-politiikassa, myös sääntelyn sukupuolittuneet distributiiviset vaikutukset voivat jäädä näkymättömiksi.

²⁵² Fineman 2004, s. 200–203, erityisesti s. 201. Ks. myös Fineman 2012b, s. 6–7. Fineman ehdottaa hoivavastuusta irrallisen työntekijän sijasta “*dually responsible worker*” -normia. Ks. Fineman 2004, s. 201: “*The question would then become: how can we ensure the caretaker’s right to work—her right to earn while not sacrificing the well-being of her children or other dependents?*”

²⁵³ Fineman 2004, s. 47–49, 54, 202–203; ks. myös Fineman 2017a, s. 11–14. Fineman katsoo palkattoman hoivatyön synnyttävän kollektiivisen velan (“*social debt*”), sillä hoivatyö tuottaa ja uusintaa yhteiskuntaa sekä hyödyttää hoivasuhteen välittömien osapuolten lisäksi yhteiskunnan muita instituutioita. Tämän vuoksi hoivan kustannuksia ja vastuuta ei tule jättää pääosin yksittäisen hoivaajan tai perheen kannettaviksi, vaan vastuuta riippuvuudesta on jaettava oikeudenmukaisemmin perheen, valtion ja markkinoiden kesken. Ks. Fineman 2004, s. 47–49, 54. Fineman kiteyttää normatiivisen vaatimuksen myös “*optimal reallocation of responsibility for dependency across societal institutions*”.

ansiotyön ja hoivatyön rinnakkaisiksi, oikeudellisesti merkitykselliseksi osiksi yksilön asemaa sekä valtion vastuun niiden yhteensovittamisen tosiasiallisten edellytysten turvaamisesta.

6 Päätäntö

“We need to put the analysis of care in the centre of the stage.”²⁵⁴

Siteerattu vaatimus hoivan asettamisesta tarkastelun keskiöön kiteyttää tämän tutkimuksen keskeisen johtopäätöksen. Toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevaa sääntelyä ei voida arvioida tyhjentävästi tarkastelemalla hoivavastuuta ainoastaan yleisestä ansiotyönormista tehtävänä poikkeuksena. Haavoittuvuusteoreettisesta näkökulmasta hoivavastuu on osa lapsen riippuvuuteen vastaavan oikeussubjektin asemaa ja määrittää niitä tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia, joiden varassa sääntelyn vaatimuksiin voidaan vastata.

Tässä tutkimuksessa on vastattu kahteen toisiinsa liittyvään tutkimuskysymykseen:

1. Millaisia oikeussubjektia koskevia oletuksia toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskeva sääntely ilmentää, ja millaisen oikeudellisen merkityksen yksinhuoltajaäidin hoivavastuu ja erilaiset tosiasialliset toimintamahdollisuudet saavat suhteessa näihin oletuksiin?
2. Millaisia vaatimuksia Finemanin haavoittuvuusteoria asettaa toimeentulotukilain kokoaikatyön hakemista koskevan sääntelyn arvioinnille yksinhuoltajaäitien tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta?

Ensimmäistä tutkimuskysymystä koskevasta analyysistä käy ilmi, että kokoaikatyön hakemista koskeva sääntely ilmentää ansiotyökeskeistä oikeussubjektikäsitystä. Sääntelyssä korostuvat taloudellinen omavaraisuus ja henkilökohtainen vastuu, oletus hoivavastuistaan suhteellisen irrallisesta yksilöstä sekä käsitys rationaalisesta toimijasta, jota voidaan ohjata taloudellisilla seuraamuksilla. Yksinhuoltajaäidin asema kuitenkin tekee näkyväksi tämän subjektikuvan rajat: mahdollisuudet vastata samaan ansiotyönormiin muodostuvat hoivavastuun, käytettävissä olevien resurssien ja työmarkkinaolosuhteiden yhteisvaikutuksessa. Hoivavastuu ei ole lainsäädännössä näkymätön, mutta suhteessa yleiseen kokoaikatyöhön suuntautuvaan normiin se saa oikeudellista merkitystä ennen kaikkea poikkeusten ja yksilöllisen harkinnan kautta. Lisäksi palkaton hoiva ja ansiotyö saavat sääntelyssä keskenään erilaiset oikeudelliset asemat: oman lapsen palkattomaan hoivaan käytetty aika ei kerrytä toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua 30 tunnin viikoittaista työaikarajaa.

²⁵⁴ Lewis 2007, s. 70.

Toisen tutkimuskysymyksen analyysin perusteella tutkimuksessa todettiin, että Finemanin haavoittuvuusteoria edellyttää toimeentulotukisääntelyn arvioinnissa huomion kohdistamista yksilön käyttäytymisen lisäksi niihin institutionaalsiin rakenteisiin ja olosuhteisiin, jotka määrittävät hänen tosiasiallista asemaansa. Responsiivisen valtion tehtävänä on lieventää haavoittuvuuden seurauksia ja turvata niitä resursseja ja edellytyksiä, joiden varassa yksilö voi vastata haavoittuvuuteen ja riippuvuuteen. Toimeentulotukilain arvioinnissa ei siten tule tarkastella vain yksinhuoltajaäidille asetettuja velvollisuuksia, vaan myös sitä, millaiset tosiasialliset edellytykset sääntely luo velvollisuuteen vastaamiselle. Tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta ratkaisevaa ei tällöin ole velvollisuuden muodollinen yhdenmukaisuus, vaan se, saavatko erilaiset elämäntilanteet, hoivavastuu ja tosiasialliset toimintamahdollisuudet sääntelyssä oikeudellista merkitystä.

Toimeentulotuen perusosan alentamista koskeva tarkastelu konkretisoi tätä vaatimusta. Haavoittuvuusteoreettisesti kyse ei ole ainoastaan käyttäytymistä ohjaavasta seuraamuksesta, vaan myös yksinhuoltajaäidin käytettävissä olevien taloudellisten resurssien vähentämisestä tilanteessa, jossa hän on hoivavastuunsa vuoksi itse johdannaaisesti riippuvainen toimeentuloa ja hoivaa mahdollistavista resursseista. Vaikka alentamista edeltävä yksilöllinen harkinta mahdollistaa hoiva- ja elämäntilanteiden huomioon ottamisen, seuraamusta on arvioitava myös sen perusteella, miten se vaikuttaa niihin resursseihin, joiden varassa yksinhuoltajaäiti turvaa toimeentulonsa ja toteuttaa hoivavastuutaan. Jos seuraamus heikentää näitä edellytyksiä, se voi haavoittuvuuden seurausten lieventämisen sijasta voimistaa niitä.

Tutkimuksen normatiivinen johtopäätös on, ettei tosiasiallinen tasa-arvo toteudu pelkästään sillä, että kokoaikatyön hakemista koskeva velvollisuus kohdistetaan muodollisesti samalla tavalla kaikkiin toimeentulotuen hakijoihin. Olennaista on myös se, millaiset tosiasialliset ja institutionaaliset edellytykset yksilöllä on velvollisuuteen vastata. Yksinhuoltajaäidin kohdalla tämä edellyttää hoivavastuun, käytettävissä olevien resurssien sekä työn ja lapsen hoivan yhteensovittamisen tosiasiallisten ehtojen tunnistamista osaksi oikeudellista arviointia.

De lege ferenda tästä seuraa kaksi toisiinsa liittyvää vaatimusta: toimeentulotukisääntelyn tulisi olla hoiva- ja sukupuolisensitiivisempää kuin se tällä hetkellä on. Hoivasensitiivisyys edellyttäisi, ettei hoivavastuuta tarkasteltaisi ensisijaisesti yleisestä ansiotyönormista tehtävänä poikkeuksena, vaan sille annettaisiin oikeudellista merkitystä jo kokoaikatyön hakemista koskevan velvollisuuden soveltumista arvioitaessa. Toimeentulotukilain sukupuolisensitiivisyys puolestaan edellyttäisi sen tunnistamista, että muodollisesti

sukupuolineutraali työmarkkinavelvollisuus voi saada sukupuolittuneita vaikutuksia tilanteessa, jossa kodin palkaton hoivatyö ei jakaudu yhteiskunnassa tasaisesti.

Responsiivisen valtion näkökulmasta vastuu työn ja välttämättömän hoivan yhteensovittamisen edellytysten turvaamisesta ei voi jäädä yksinomaan hoivaajan kannettavaksi. Sääntelyssä olisi tämän vuoksi oltava riittävästi joustoa erilaisiin hoiva- ja elämäntilanteisiin sekä huolehdittava siitä, etteivät työn ja hoivan yhteensovittamisesta aiheutuvat ajalliset, taloudelliset ja käytännölliset kustannukset jää pääosin hoivaajan kannettaviksi yksityisen perheen piirissä. Finemanin haavoittuvuusteorian näkökulmasta vastuu näiden edellytysten turvaamisesta kuuluu myös valtiolle ja muille yhteiskunnallisille instituutioille.

Tutkimus herättää jatkotutkimustarpeen lapsen oikeudellisesta asemasta tilanteissa, joissa vanhempaan kohdistetaan toimeentulotuen työmarkkinavelvollisuuksiin liittyviä taloudellisia seuraamuksia. Tässä tutkimuksessa tarkastelu on tietoisesti kohdistettu yksinhuoltajaäitiin oikeussubjektina, vaikka hänen hoiva- ja toimeentulovastuunsa kytkeytyvät välittömästi myös lapsen asemaan.²⁵⁵ Jatkossa olisi perusteltua tarkastella, millä tavoin toimeentulotuen vastikkeellisuus ja perusosan alentaminen suhteutuvat lapsen oikeuksiin ja lapsen edun huomioon ottamiseen. Tällainen tarkastelu täydentäisi tämän tutkimuksen haavoittuvuusteoreettista analyysia kohdistamalla huomion myös siihen riippuvuussuhteen osapuoleen, jonka tarpeisiin hoivatyöllä vastataan.

Kuten tutkimuksen alussa on todettu, yksinhuoltajaäidin asema toimii tasa-arvon koetinkivenä: se tekee näkyväksi, millaista toimijaa sosiaaliturvasääntely pitää lähtökohtanaan ja millaisen merkityksen hoivan kaltaiset yksilön tosiasiallista asemaa määrittävät vastuut tässä rakenteessa saavat. Tutkimuksen perusteella tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta ratkaisevaa ei ole vain se, kohdistuuko sama normi kaikkiin samalla tavalla, vaan myös se, millaiset tosiasialliset ja institutionaaliset edellytykset yksilöillä on normiin vastata.

²⁵⁵ Fineman 2004, s. 88; Holappa – Leviner 2022, s. 258–260. Holappa ja Leviner osoittavat Ruotsin kontekstissa, että toimeentulotukea saavaan vanhempaan kohdistetut ehdot voivat samalla vaikuttaa lapsen asemaan, koska lapsen oikeuksien toteutuminen on pitkälti riippuvaista huoltajan toiminnasta ja tämän oikeudesta taloudelliseen tukeen.