

12.11.2025

EOAK/7073/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lotta Hämeen-Anttila

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

1 PYYNTÖ

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa 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).

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

2 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE ANTAMANI LAUSUNTO JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KUULEMINEN

Olen antanut aiemmin sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoni luonnoksesta hallituksen esitykseksi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Viittaan 5.6.2025 (EOAK/2990/2025) antamaani lausuntoon.

Hallituksen esityksen luonnoksesta lausumani on otettu huomioon hallituksen esityksessä joiltain osin. Pidän myönteisenä, että esityksen perusteluja on monin paikoin täydennetty.

Kiinnitin lausunnossani huomiota myös aikaisemmin tehtyjen leikkausten ja esitysluonnoksen sisältämien muutosesitysten yhteisvaikutusten huomioon ottamiseen ja muun muassa lapsiperheiden asemaan.

Otan seuraavassa esiin sellaisia seikkoja, jotka näkemykseni mukaan olisi syytä ottaa huomioon hallituksen esitystä käsiteltäessä – ottaen huomioon myös sen, että apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on erikseen kuultavana samasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnassa (18.11.2025) seuraavasta kysymyksestä:

Toimeentulotuen perusosaa alennetaan 1. lakiehdotuksen 10 §:n 6 momentin mukaan 50 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö:

1) joka on täyttänyt 18-vuotta, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole hakenut yhden kuukauden määräajassa 2 b §:ssä tarkoitettua ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden voidaan arvioida todennäköisesti olevan oikeus;

2) jolla on 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole yhden kuukauden määräajassa työnhakijaksi ilmoittautunut.

Miten arvioitte sääntelyn kuulumista perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllisen soveltamisalan piiriin ottaen huomioon, että oikeus on sanamuodon mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan momentissa tarkoitettua turvaa (näin myös HE 309/1993 vp, s. 69)?

3 ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausten mukaan hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, joka vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana rahaetuutena.

Esityksen mukaan toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi vahvistettaisiin ja tilanteita, joissa ilmoittautumisvelvollisuutta ei olisi, vähennettäisiin. Mikäli perustoimeentulotuen hakija ei ilmoittautuisi työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi tai hakisi ensisijaisia etuuksia, hänen perusosaansa voitaisiin alentaa 50 prosentilla. Toimeentulotuen hakijan saaman työttömyysetuuden maksun sanktioista johtuvia toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentamisia sujuvoitettaisiin ja varmistettaisiin, että alentaminen koskisi kaikkia niitä tilanteita, joissa työttömyysetuuden maksu katkeaa tuensaajan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn vuoksi. Kaikissa perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voitaisiin kuitenkin tehdä vain, jos se ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Hallitusohjelman mukaan toimeentulotuen uudistuksella tavoitellaan myös julkistalouden säästöjä. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin 18 vuotta täyttäneiden yksin asuvien henkilöiden ja vanhempansa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden osalta kolme prosenttia sekä muiden 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta noin kaksi prosenttia. Toimeentulotuen 150 euron ansiotulovähennys poistettaisiin 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta. Lisäksi heidän osaltaan poistettaisiin myös muiden vähäisiksi katsottavien tulojen ja avustusten etuoikeus. Muina perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin välttämättömiin terveydenhuoltomenoihin.

Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta nostettaisiin sataan prosenttiin niiden 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta, joiden perheessä ei asu muun ikäisiä henkilöitä, mikä korvattaisiin kunnille peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Esitys sisältää myös muita ehdotuksia, joiden tavoitteena on vahvistaa tuensaajan velvollisuutta käyttää tulonsa omaan elatukseensa tai asunnon vuokraan taikka nopeuttaa, sujuvoittaa, selkeyttää tai yksinkertaistaa perustoimeentulotuen käsittelyä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.2.2026.

4 IHMISARVOISEN ELÄMÄN EDELLYTTÄMÄ TURVA

4.1 Yleisiä lähtökohtia

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle subjektiivisena oikeutena oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Avun saamisen edellytykset tulee selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69).

Toimeentulotukijärjestelmän avulla pyritään turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, joka on lähtökohtaisesti enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (esim. PeVL 45/2024 vp, kohta 5, PeVL 11/2023 vp, kohta 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2, 5).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana on pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunta on todennut Suomen sitoutuneen noudattamaan Euroopan sosiaalista peruskirjaa, mukaan lukien sen 12 ja 13 artiklaa, ja kiinnittänyt huomiota sopimuksen noudattamista valvovan Sosiaalisten oikeuksien komitean Suomelle esittämiin kommentteihin näiden artiklojen puutteellisesta toimeenpanosta (PeVL 47/2017 vp, s. 5; PeVL 40/2018 vp, s. 4). Valiokunta on todennut suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 16/2023 vp, kohta 20).

YK:n TSS-komitean 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7) mukaan vuosina 2015–2019 toteutetut etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset muodostivat TSS-sopimuksen sosiaaliturvaa koskevan 9 artiklan kannalta ongelmallisen tilanteen.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS, SopS 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

YK:n lapsen oikeuksien komitea kehotti Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Sosiaalisten oikeuksien komitea toisti 15.2.2023 tekemässään ratkaisussa huomionsa siitä, ettei Suomen viimesijaisten toimeentuloturvaetuuksien (toimeentulotuki, työmarkkinatuki) taso vastaa peruskirjan 13 artiklan vaatimuksia.

4.2 10 a §: Perusosan alentamista koskeva menettely

Näkemykseni mukaan – vastoin esityksen tavoitteita – esitys voisi nykyisessä muodossaan vakavasti vaarantaa erityistä tukea tarvitsevien lasten, aikuisten ja vanhusten oikeuden ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan ja välttämättömään toimeentuloon.

Pidän erityisen ongelmallisena perusosan alentamista koskevan menettelyn muuttamista esityksessä esitetyllä tavalla. Katson, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi sääntelyn tulisi sisältää vähintään nimenomainen velvoite huoli-ilmoituksen tekemiseen ennen perusosan alentamista uudistuksessa esitetyillä tavoilla sekä velvoitteen selvittää hyvinvointialueen sosiaalihuollossa kiireellisen avun tarve näissä tilanteissa viipymättä sosiaalihuoltolain 36 §:n 1 momentin mukaisesti.

Toimeentulotukiasiakkaina on runsaasti henkilöitä, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea tarvitsemiaan sosiaalipalveluja ja etuuksia kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden taikka usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Tällainen henkilö voi olla esimerkiksi nuorempikin henkilö, jolla on alkava muistisairaus, lievästi kehitysvammainen henkilö, jonka vammaa ei ole diagnosoitu, taikka uupunut omaistaan ilman tukea hoitava henkilö, jonka vakavaa masennusta ei ole tunnistettu. Yhteistä näille kaikille henkilöille on se, että heidän kohdallaan voitaisiin päätyä arvioon, jonka mukaan perusosan alentaminen olisi uuden lainsäädännön mukaan perusteltua. Jos henkilö olisi aiemmin esimerkiksi toisen henkilön tukemana kyennyt pitempään hoitamaan perustoimeentulotuen hakemisen, olisi mahdollista, ettei hänen kiireellistä sosiaalipalvelujen tarvettaan olisi havaittavissa Kelan asiakirjatietojen tai yhden prosessiin sisältyvän kuulemisen perusteella.

Koska tällaisella henkilöllä saattaisi olla itsemurhariski pienenkin uuden vastoinikäymisen takia taikka riski menettää vähäinenkin jäljellä ollut elämänhallinta (ravinnosta, hygieniasta, terveydenhuollosta ja taloudellisista asioista huolehtiminen), tulisi lainsäädännöllä varmistaa se, että sosiaalihuolto tarkistaisi heidän avuntarpeensa kiireellisesti jo ennen perusosan alentamista.

Mielestäni ehdotettu sääntely, jonka mukaan asiakkaan erityisen tuen tarpeen havaitseminen perustuisi Kansaneläkelaitoksen työntekijöiden havaintoihin, ei riitä turvaamaan näiden henkilöiden välttämätöntä huolenpitoa. Tämä käy selkeästi ilmi myös esityksen säännöskohtaisista perusteluista, joiden mukaan

”Kysymys henkilön kyvystä huolehtia itsestään voi herätä esimerkiksi, jos **perusosaa on alennettu 50 prosentilla useita kuukausia**, eikä hakija ole Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta aktivoitunut ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi tai hakemaan ensisijaista etuutta.”

”...lausuntoa voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa **asiakas itse kertoo** esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista, taikka **jos ilmenee**, että henkilö on asunnoton.”

Hallituksen esityksen kuvausten perusteella esimerkkihenkilöt olisivat nähdäkseni joutuneet tilanteeseen, jossa heidän välttämätön huolenpitonsa olisi ollut vaarantuneena jo pidemmän aikaa.

Uudistuksen avulla ei näkemykseni mukaan kyettäisi varmistamaan, että perusosan alentaminen kyettäisiin toteuttamaan siten, ettei se vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä olisi muutenkaan kohtuutonta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee perusosan alentamista harkittaessa tarvittaessa ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetun palvelutarpeen arviointia varten. Kun perusosaa on jo alennettu 20 prosentilla ja edellytykset perusosan alentamiselle edelleen täyttyvät, Kansaneläkelaitoksen tulee aina **ennen perusosan alentamista** 40 prosentilla ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arviointia varten. Kansaneläkelaitoksen on tällöin tiedotettava hakijalle etukäteen, että hakija voi välttää perusosan alentamisen toistamiseen osallistumalla palvelutarpeen arviointiin tai muutoin hänen perusosaansa voidaan alentaa 40 prosentilla. Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hakijalle kohtuullinen aika palvelutarpeen arviointiin osallistumiseen ennen perusosan alentamista.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että tarkoituksena on ollut poistaa asiakkailta se mahdollisuus, että he voisivat välttää perusosan alentamiselta yksinomaan osallistumalla palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen. Ottamatta kantaa siihen, olisiko tällainen muutos tarkoituksenmukainen, painotan, että asiakkaan perusoikeuksien turvaamiseksi tulisi sääntelyyn yhdistää edellä esittämäni mukaisesti velvoite huoli-ilmoituksen tekemiseen ennen perusosan alentamista sekä velvoite kiireellisen arvion tekemiseen hyvinvointialueen sosiaalihuollossa.

Kansaneläkelaitoksen tehtäviin ei lähtökohtaisesti sisälly sosiaalipalvelujen järjestäminen asiakkaille. En pidä tämän vuoksi mahdollisena sääntelymallia, jossa tieto asiakkaan mahdollisesta kiireellisestä palvelujen tarpeesta ei välity viivytyksettä tai ollenkaan sosiaalitoimen arvioitavaksi. Näin toimien palvelujen järjestäminen asiakkaalle viivästyy sosiaalitoimessa ja saattaa vaarantaa välttämättömän huolenpidon toteutumisen.

Mahdollisuus asiakkaan kiireelliseen palveluntarpeen arviointiin ei saa viivästyä yksinomaan sen tähden, että laissa on tarkoitus vahvistaa Kelan mahdollisuutta itse arvioida tarvetta alentaa toimeentulotuen perusosaa.

Kiinnitin huomiota siihen, ettei hallituksen esityksen perusteluissa ole asianmukaisesti määritelty, millaisissa tilanteissa Kansaneläkelaitoksen työntekijöille syntyy velvollisuus joko huoli-ilmoituksen tekemiseen taikka asiakkaan ohjaamiseen sosiaalitoimeen. Tämän vuoksi pidän välttämättömänä asian säätämistä riittävällä tarkkuudella laissa. Uhka toimeentulotuen perusosan alentamisesta ja/tai tieto siitä, ettei asiakas ole mahdollisesti kyennyt toimimaan lain edellyttämällä tavalla etuuksia tai työpaikkaa hakiessaan, ovat tietoja, joiden perusteella asiakas saattaa olla kiireellisten sosiaalipalvelujen tarpeessa.

Suhtaudun myös varauksella sellaisen käytännön lisäämiseen, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilöitä veloitetaan tekemään toisille viranomaisille lausuntoja. Hallituksen esityksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mikä olisi tällaisen uuden lausuntovelvoitteen juridinen merkitys.