

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 31/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä marraskuuta 1997 hallituksen esityksen 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis- televasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eija Koivuranta ja ylitarkastaja Pekka Viljanen, sosiaali- ja terveysministeriö

- sosiaali- ja terveysministeriön asettama selvitysmies, valiokuntaneuvos Pentti Arajärvi
 - lakimies Outi Raitoaho, Suomen Kuntaliitto
 - professori Mikael Hidén
 - apulaisprofessori Raija Huhtanen
 - professori Antero Jyränki
 - oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu
 - oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen
 - tutkija Maija Sakslin
 - professori Kaarlo Tuori
 - oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.
- Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö. Toimeentulotuen tavoitteet ja tehtävät, oikeus saada tukea ja tuen myöntämismenettely sekä tuen rakenne on tarkoitus pitää pääasiallisesti ennallaan. Toimeentulotuen perusosan suuruudesta säädetäisiin asetuksella. Lasten perusosia alennettaisiin. Toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin sisällytettäisiin osa asumismenoista.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettujen tulemaan voimaan 1.3.1998.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisperusteluissa käsitellään hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin säätämishistoriaa ja merkitystä. Perusteluissa katsotaan, että toimeentulotuen perusosan nykyiseen tasoon ja sisältöön ehdotetut muutokset ovat siinä määrin vähäisiä, että ns. eksistenssiminimin ei muutosten jälkeenkään voida katsoa olevan uhattuna. Perusteluissa arvioidaan myös toimeentulotuki-

lakiehdotuksen 9 ja 10 §:ää. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait eivät loukkaa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon eivätkä hallitusmuodon 5 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta

ja ne voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentista

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Muista taloudellisista ja sosiaalisista oikeuksista koskevasta perusoikeussäännöksistä poiketen tämä säännös on laadittu yksilöllisen oikeuden muotoon. Tämä perusoikeus koskee kaikkia ja on ehdoton.

Säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli ns. eksistenssiminimi (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos ”henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä” (em. HE s. 69/II). Tällainen muu toimeentulolähde on muilta henkilöiltä, esimerkiksi aviopuolisolta tai vanhemmilta saatava toimeentulo.

Perustuslakivaliokunta luonnehti perusoikeusuudistuksen yhteydessä 15 a §:n 1 momentin sisältämää oikeutta jokaiselle kuuluvaksi subjektiiviseksi oikeudeksi. Valiokunta totesi lisäksi, että oikeuden järjestämiseen ”tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka nykyiseen tapaan sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista” (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin luonteeseen subjektiivisena oikeutena liittyy se, että yksilö voi vedota suoraan tähän säännökseen. Kyseinen perustuslainkohta on siten välittömästi sovellettavaa oikeutta.

Toimeentulotuen yhteys hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä koskee sosiaalihuoltolain mukainen toimeentulotuki, minkä lisäksi niitä turvaavat myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (em. HE s. 69/II). Nykyistä ja esityksessä nyt ehdotettua toimeentulotukea voidaan valiokunnan käsityksen mukaan käytännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina.

Toimeentulotuki ja hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Vaikka toimeentulotuella on tärkeä merkitys ihmisarvoisen elämän turvaamisessa, näitä kahta elementtiä ei kuitenkaan voida samaistaa. Teoreettisella tasolla on todettavissa, että koska hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti on suoraan sovellettavaa oikeutta, sen mukainen oikeus on turvattava, vaikka toimeentulotukijärjestelmä lakkautettaisiin kokonaan tai osaksi.

Toisaalta toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taattu oikeus. Perusoikeusuudistuksen esitöiden valossa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole ollut tarkoitus kattaa 15 a §:n 2 momentissa mainittuja tilanteita. Käytännössä kuitenkin toimeentulotukea on jatkuvasti jouduttu myöntämään perusosalla katettaviin me-

noihin täydentämään jälkimmäisen perustuslainkohdan mukaista turvaa. Jopa kolme neljäsosaa toimeentulotukitapauksista on sellaisia, joille tuki on tarpeen työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella myönnettävän sosiaaliturvan riittämättömyyden vuoksi. Toimeentulotuen perusosa on nykyisin ja myös ehdotuksen mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen nykyistä tasoa ei toisin sanoen pidä ymmärtää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistaksoksi.

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa julkiselle valalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisveloitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää toimeentulotukijärjestelmää (tai vastaavaa järjestelmää) koskeva lainsäädäntö sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. Koska toimeentulotukijärjestelmän rinnalle ei nyt ehdoteta korvaavia järjestelyjä, seuraa mainituista perustuslainkohdista vaatimus esityksessä ehdotetun toimeentulotukijärjestelmän riittävästä kattavuudesta suhteessa perusoikeussäännökseen ja toimeentulotukisäännösten täsmällisyydestä. Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin välittömällä soveltamisella voi siten olla merkitystä vain poikkeuksellisesti.

Lailla säätämisen vaatimus

Toimeentulotuesta on nykyisin säädetty sosiaalihuoltolaissa vain järjestelmän yleisten perusteiden osalta. Sääntely on olennaisesti toteutettu valtioneuvoston päätöksellä. Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on nostaa asioiden sääntelyä lain tasolle. Tämä pyrkimys on sinänsä sopusoinnussa sen perusoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluvan periaatteen kanssa, että perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä seikoista on säädettävä lailla. Tämän periaatteen mukaisesti perusoikeusuudistuksen yhteydessä asetettiin lähtökohdaksi, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätä-

mään lakiin ja että on kiellettyä delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstalolle (em. PeVM s. 5/I).

Toimeentulotukeen oikeutetuista on lakiehdotuksen 2 §:ssä riittävän täsmälliset säännökset. Sama koskee 12 ja 13 §:n säännöksiä (3 §:ään verrattuna) toimeentulotuen määräytymiseen vaikuttavista tuloista ja varoista. Myös perusosan alentamista koskeva 10 § täyttää lailla säätämistä koskevat vaatimukset.

Lakiehdotuksen mukaan merkittävä osa erityisesti toimeentulotuen suuruuden perusteista jäisi kuitenkin säädettäväksi asetuksella. Toimeentulon perusosan suuruudesta säädetään 9 §:n perusteella asetuksella. Asetuksella voidaan saman lainkohdan nojalla säätää myös erinäisten seikkojen vaikutuksesta perusosan suuruuteen. Lisäksi 7 §:n 2 momentin mukaan asetuksella säädetään, suuriko osa asumismenoista on katettava perusosalla. Toimeentulotuen lisäosa määräytyy 7 §:n 3 momentin johdosta käytännössä asetuksen perusteella.

Lakiehdotuksen 9 § on valtuutussäännöksenä täsmällisempi kuin sosiaalihuoltolain tässä suhteessa hyvin avoin 30 §. Ehdotuksessa on pyritty yksityiskohtaisuuteen, ja siihen sisältyy valtuuden rajoituksena hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta tärkeä viittaus ”välttämättömän toimeentulon turvaamiseen”. Näistä seikoista huolimatta toimeentulotuen perusosan suuruuden sääntelyn delegeoimista asetuksen tasoon on pidettävä lailla säätämisen vaatimuksen vastaisena. Sama koskee pykälän loppuosan delegointia siitä, miten eri tekijöiden vaikutus perusosan suuruuteen otetaan huomioon. Erityisesti perhesuhteita ja perheen ikärakennetta koskeva delegointi on merkittävä, sillä erilaisten lapsiperheiden aseman sääntely jäisi kokonaan asetuksen tasoon. Lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 2 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin valtuutusosa koskee asumismenojen sisällyttämistä toimeentulotuen perusosaan. Asumismenot ovat sellaisia menoja, jotka kytkeytyvät kiinteästi hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin. Siksi on

valiokunnan käsityksen mukaan lailla säättämisen vaatimuksen mukaista, että myös tästä säädetään laissa. Lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos asetusluonnoksen 1 §:ää vastaavat säännökset otetaan lakiin.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentti valtuuttaa säättämään asetuksella toimeentulotuen lisäosalla katettavista menoista. Nämä menot ovat valiokunnan mielestä yleensä sellaisia, että ne eivät kuulu hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin tarkoittamaan oikeuteen. Yksittäistapauksesta riippuen ne tosin voivat poikkeuksellisesti olla merkityksellisiä myös tältä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan siitä vaatimuksesta, että perusoikeuksien käyttämiselle keskeisistä seikoista säädetään lailla, ei aiheudu välttämätöntä estettä kyseiselle delegoinnille. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että delegointisäännöstä täydennetään pääpiirteisin luonnehdinnoin siitä, minkälaisiin menoihin lisäosa olisi käytettävissä.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia. Alentamisen edellytyksenä on, että tuen saaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä taikka on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei tätä ole voitu hänelle tarjota. Pykälän 2 momentin nojalla toistuva kieltäytyminen tai laiminlyönti voi johtaa enintään 40 prosentin suuruiseen alentamiseen. Tässä tapauksessa vaaditaan vielä, että kysymyksessä on sellainen työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide, jolla henkilö voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Kummassakin tapauksessa lisäedellytyksenä on, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana.

Näiden säännösten tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tällainen tarkoitus on sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Tavoite on myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun erityisesti otetaan huomioon hallitusmuodon 15 §:n 2 momentti, joka koskee

julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Kun ehdotusta arvioidaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta, on merkittävintä, että tässä säännöksessä kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitettua turvan. Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen esityksessä ehdotettujen perusteiden täytyessä ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että toimeentulotuen perusosalla kateetaan osaksi sellaisia menoja, jotka eivät kuulu kyseisen perusoikeuden mukaiseen välttämättömään toimeentuloon.

Lain 10 §:ää sovellettaessa on varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin vastaisia tilanteita. Tältä kannalta voidaan viitata ehdotettuihin säännöksiin, joiden mukaan perusosan suuruutta ei saa alentaa, jos se olisi kohtuutonta. Kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Siksi perusosan suuruutta ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Valiokunnan mielestä tätä tarkoittava nimenomainen maininta on lisättävä 10 §:n kohtuuttomuuslausekkeisiin esimerkiksi seuraavasti: "... eikä alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa."

Lakiehdotuksen 10 §:ssä käytetään käsitettä "työvoimapolitiittinen toimenpide". Pykälän perustelujen mukaan toimenpiteen tulee olla konkreettinen ja riittävän pitkä ja sen tulee tarjota kyseisenä aikana välttämätön toimeentulo. Mainittu käsite on valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa perusoikeusyhteydessä käytettäväksi liian täsmennyksellinen. Valiokunta pitääkin valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä

täsmentää käsitettä itse laissa ainakin niin, että tekstistä ilmenee toimenpiteen ajallinen riittävyys ja sen välttämätöntä toimeentuloa turvaava luonne (vrt. PeVL 25/1997 vp).

Valiokunta kiinnittää 10 §:n soveltamistilanteita varten huomiota siihen, että tarkoitetulla kieltäytymisellä tai laiminlyönnillä ei voi olla ajallisesti rajoittamatonta merkitystä pykälän soveltamisessa. Lakiehdotusta on täydennettävä tältä osin.

Toimeentulotuen suuruus

Perustelujen mukaan esityksen vaikutukset kotitalouksiin muodostuvat useista eri tukijärjestelmiä koskevista tekijöistä. Kokonaistuen arvioidaan monissa tapauksissa lisääntyvän. Toisaalta toimeentulotuen perusosan supistukset ja uusi asumismenojen omavastuuosuus merkitsevät valtaosalle toimeentulotuen saajia tuen tason vähäistä alenemista. Perusosan supistuksista merkittävimmät koskevat lasten perusosaa. Supistukset kohdistuvat erityisen ongelmallisina monilapsisiin perheisiin. Eri etuuksista yhteensä koostuvan tuen taso alenee niissä kotitalouksissa, jotka ensisijaisten etuuksien kohoamisen jälkeenkin ovat toimeentulotuen piirissä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on oleellista, että toimeentulotukijärjestelmän avulla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoja, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin

hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taattu oikeus. Esityksen liitteenä olevan asetuksen mukainen toimeentulotuen suuruus on valiokunnan käsityksen mukaan sopuinnassa perustuslain kanssa. Toimeentulotukijärjestelmän tarkoitettunlaisen kaksinaisuusluonteen voisi ilmaista ehdotettua selkeämmin lain 1 §:n 1 momentissa. Siitä voitaisiin poistaa sana ”välttämätön” ja lisätä momentin loppuun seuraavanlainen uusi virke: ”Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo.”

Toimeentulotuen uutta asumismenojen omavastuuosuutta perustellaan asumistuen parantamisella. Tämä edellyttää, että nuo parannukset tulevat voimaan ennen kuin tässä laissa ehdotetut säännökset.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 7 §:n 2 momentista ja 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd (osittain)
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok (osittain)
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd (osittain)
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl (osittain)
Vuokko Rehn /kesk (osittain).

