

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys 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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Anu Kangasjärvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori (emeritus) Pentti Arajärvi
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Eeva Nykänen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi toimeentulotuesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.2.2026.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksessä on kuitenkin uudentyypistä sääntelyä koskien perustoimeentulotuen alentamista ja sen kestoja sekä mahdollisesti uudentyypistä arviointia perustuslain 121 §:n mukaisen kuntien rahoitusperiaatteen kannalta. Näistä syistä hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi toimeentulosta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta.

(2) Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. 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/II). Perusoikeusuudistuksen perustelulausuman mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä on läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan perustuslain sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännöksen ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin (PeVL 40/2025 vp, s. 3, StVL 5/1994 vp, s. 2/II).

Perusosan suuruus

(3) Perusosan suuruutta koskevaa toimeentulotukilain 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että 18 vuotta täyttäneiden yksin asuvien henkilöiden ja vanhempansa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden perusosaa pienennetään kolme prosenttia ja muiden 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden perusosaa noin kaksi prosenttia.

(4) Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp

toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 4). Toimeentulotuen saajille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös velvoitteita (PeVL 31/1997 vp, s. 4, PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 11/2023 vp, kappale 12).

(5) Perusoikeusuudistuksen perustelulausumat ja perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen perusosan suuruutta koskeva sääntely toimeentulotukilain 9 §:ssä ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta.

Perusosan alentaminen

(6) Toimeentulotukilain alennettua perusosaa koskevan 10 §:n uuden 6 momentin mukaan perusosan suuruutta alennetaan 50 prosentilla, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö ei kehotuksesta huolimatta määräajassa ole joko hakenut sellaista ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden voidaan arvioida todennäköisesti olevan oikeus, tai ilmoittautunut työnhakijaksi, vaikka hänellä on lain 2 a §:n mukaan velvollisuus siihen.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota perustuslain 19 §:n 1 momentin sanamuotoon, jonka mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on "jokaisella, joka ei kykene hankkimaan" säännöksessä tarkoitettua turvaa. Valiokunta toteaa, että perusoikeuden turvaamisen kannalta on erotettava, mikä on perustuslain 19 §:n 1 momentin henkilöllinen soveltamisala sen tarkastelusta, mitkä ehdot säännöksessä on asetettu oikeuden toteuttamiselle.

(8) Perusoikeuden henkilöllisen soveltamisalan osalta säännöksen sanamuoto "jokaiselle" tarkoittaa, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perusoikeusuudistuksen perusteluissa todetusti kyseessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10).

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentti on kuitenkin muotoiltu selvästi siten, että välttämätön toimeentulo ja huolenpito on turvattu säännöksessä vain, jos henkilö "ei kykene hankkimaan" sitä muutoin. Välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa ei ole siten turvattu perustuslain 19 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan niiden hankkimiseen kykenevälle henkilölle. Myös perusoikeusuudistuksen perustelulausuman mukaan perusoikeuden edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan momentissa tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännös on siten toissijainen, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa (HE 309/1993 vp, s. 35/II). Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

(10) Perustuslakivaliokunta on toimeentulotukilakia säädettäessä arvioinut sääntelyä toimeentulotuen perusosan alentamisesta enintään 20 ja enintään 40 prosentilla. Valiokunta on todennut, että säännösten tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tällainen tarkoitus on valiokunnan mukaan sopusoinnussa toimeentulotu-

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp

en luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Tavoite on myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun erityisesti otetaan huomioon nykyisin perustuslain 18 §:ään sisältyvä säännös, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 31/1997 vp, s. 4). Myös nyt ehdotettava sääntely kytkeytyy tavoitteeseen edistää työllisyyttä.

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan perusosan alentamista koskevaa ehdotusta arvioitaessa perustuslain 19 §:n 1 momenttia vastaavan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta merkittävintä oli, 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 valiokunnan mukaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen esityksessä ehdotettujen perusteiden täytyessä ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ollut ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa (PeVL 31/1997 vp, s. 4/II). Valiokunta on edellyttänyt, että tuen alentamisen perusteilla on yhteys säännöksessä tarkoitettuun toimeentulon saamiseen tai työllistymiseen (PeVL 20/1998 vp, s. 3/I).

(12) Perusoikeusuudistuksen perustelulausuman mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVM 25/1994 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden toteuttaminen edellyttää muun muassa sen arviointia, kykeneekö henkilö hankkimaan säännöksessä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan, jolloin myös henkilön oma toiminta ja täydentävä ja korvaava tuki voidaan ottaa huomioon yksilöllisessä harkinnassa (PeVL 25/2024 vp, kappale 3). Perusoikeutta toteuttavassa lainsäädännössä voidaan perusoikeussäännöksen mukaisesti säännellä sitä, miten arvioidaan, kykeneekö henkilö hankkimaan toimeentulonsa ja asettaa edellytyksiä, jotka estävät tuen myöntämisen ja maksamisen niille, jotka saavat tai kykenisivät hankkimaan toimeentulonsa muutoin.

(13) Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen (s. 132) mukaan esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että 50 prosentin alentamisen jälkeen maksettavan toimeentulotuen suuruus täyttäisi edelleen perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän eksistenssiminimin turvaamisen vaatimuksen. Jokaisen perusosan alentamisen osalta tehtäisiin kuitenkin erikseen vielä yksilökohtainen harkinta siitä, vaarantaako perusosan alentaminen alentamisharkinnan kohteena olevan osalta ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon. Mikäli näin henkilön kohdalla olisi, alentamista ei voitaisi hallituksen esityksen mukaan tehdä.

(14) Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että, jos henkilölle on tarjottu vaihtoehto, kuten todellinen mahdollisuus työhön tai ensisijaiseen etuuteen, voidaan sanoa, että tämä olisi kyennyt hankkimaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvan omalla toiminnallaan tai muusta sosiaaliturvasta säännöksen edellytysten mukaisesti. Valiokunnan mielestä nyt 10 §:n 6 momenttiin ehdotetut perusteet rajaavat sääntelyn henkilöihin, joiden voidaan katsoa kykenevän hankkimaan 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvan. Ne ovat sopusuhteissa valiokunnan aikaisemman tulkintakäytännön kanssa, eikä niissä asetettavia toimintavelvoitteita voida yleisesti pitää kohuttomina.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp

(15) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 57) todetaan, että taloudellisen tilanteen lisäksi toimeentulotuen saajia yhdistävät usein monet muut huono-osaisuuden muodot. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan aikaisempaa perusosan alentamista koskevaa lainsäädäntöä todennut, että toimeentulotukilain 10 §:ää sovellettaessa on varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita. Valiokunnan mukaan lakiin tuolloin ehdotettua kohtuuttomuuskriteeriä tuli 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 oli lisättävä 10 §:n kohtuuttomuuslausekkeisiin (PeVL 31/1997 vp, s. 4/II). Kyse ei kuitenkaan ollut säätämisyjärjestyskysymyksestä.

(16) Perusosan alentaminen voidaan nyt ehdotetun toimeentulotukilain 10 §:n 8 momentin mukaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisesti välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetulla säännöksellä turvataan sellaisen henkilön oikeutta, joka ei sen säännöskohtaisista perusteluista ilmenevistä syistä ole kykenevä toimimaan ehdotetun 10 §:n 6 momentissa edellytetyllä tavalla.

(17) Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu 10 §:n 6 momentti tarkoittaa voimassa olevaa sääntelyä voimakkaampaan mahdollisuutta alentaa perusosaa, jos henkilö ei ole toiminut säännöksessä edellytetyllä tavalla. Ehdotetun 10 §:n 8 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu niitä yksilöllisiä tilanteita, joissa perusosan alentamista voidaan pitää kohtuuttomana. Perustelujen mukaan kohtuuton tilanne voi aiheutua esimerkiksi perheessä hiljattain sattuneesta kuolemantapauksesta tai vakavasta sairastumisesta. Valiokunnan mielestä on varmistuttava siitä, ettei 50 prosentin alennuksella vaaranneta oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sellaiselta henkilöltä, jonka ei voida yksilöllisen tilanteen vuoksi katsoa kykenevän toimimaan ehdotetun 10 §:n 6 momentin mukaisesti eikä näin ollen kykenevän hankkimaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan. Valiokunta pitää täysin selvänä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin luonteen vuoksi kyse tulee olla yksilöllisestä harkinnasta. Valiokunta katsoo perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä välttämättömäksi säännösperusteisesti varmistaa, että 10 §:n 8 momentin soveltaminen perustuu yksilölliseen harkintaan.

(18) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toimeentulotukea alennettaessa nykysääntelyä voimakkaammin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi toimeentulotuen alentamiseen tulisi lisäksi kytkeä nimenomainen velvoite tehdä tarvittaessa huoli-ilmoitus ja velvoite selvittää hyvinvointialueen sosiaalihuollossa kiireellisen avun tarve viipymättä sosiaalihuoltolain 36 §:n 1 momentin mukaisesti.

(19) Perusosan alentamisen jatkumisesta laiminlyönnin keston ajan ehdotetaan säädettäväksi toimeentulotukilain 10 §:n 7 momentissa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt toimeentulotukilain 10 §:n soveltamistilanteita varten huomiota siihen, että kieltäytymisellä tai laiminlyönnillä ei voi olla ajallisesti rajoittamatonta merkitystä pykälän soveltamisessa ja todennut, että lakiehdotusta oli täydennettävä tältä osin (PeVL 31/1997 vp, s. 5/I).

(20) Perusosan alentamista koskevaa menettelyä sääntelevän toimeentulotukilain 10 a §:n perusteluista (s. 119) käy ilmi, että Kansaneläkelaitos päättää perusosan alentamisesta kirjallisessa

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp

menettelyssä kuukausi kerrallaan. Ajallinen rajaaminen käy kuitenkin ilmi säädöstekstistä vain välillisesti. Säätelyä on valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä täydentää siten, että tämä käy nimenomaisesti ilmi säädöstekstistä. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

(21) Toimeentulotukilain 18 g §:ssä säädetään hyvinvointialueen tiedonsaantioikeudesta. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että myös Ahvenanmaalla toimeentulokitehtäviä hoitavilla viiranomaisilla on vastaavankaltainen tiedonsaantioikeus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan perusosan alentamisen keston rajaamisesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok (osittain)
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd (osittain)
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps (osittain)
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan toimeentulotukeen useita heikennyksiä. Esityksen keskeisillä muutoksilla leikkataisiin toimeentulotuen perusosaa 18 vuotta täyttäneiltä, korotettaisiin sanktioluonteisia leikkauksia sekä kiristettäisiin seuraamusjärjestelmää ja rajoitettaisiin perusosaan sisältyviä terveydenhuoltomenoja.

Esityksessä on kyse varsin laajasta toimeentulotukiudistuksesta ja sosiaaliturvaperusoikeuksien heikennyksistä osana julkisen talouden säästöjä. Esitys kytkeytyy keskeisesti perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp). Säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen (PeVL 59/2010 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin jokaiselle turvaamaan perusoikeuteen välttämättömään toimeentuloon ei voida kohdistaa perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaisia rajoituksia. Tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II).

Keskeistä toimeentulotuen rajoittamisessa siten on, että perustuslain ja ihmisoikeussopimusten määrittelemää vähimmäistasoa ei aliteta ja että haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet turvataan. Lakiehdotuksessa esitetään viimesijaiseen toimeentulon turvaan heikennyksiä, jotka voivat eri tilanteissa muodostua vaikutuksiltaan huomattaviksi. Lakiehdotuksen 10 §:n 8 momenttiin lisättäväksi esitetty toimeentulotuen alennettua perusosaa koskeva suojalauseke jättäisi arvioinnin välttämättömän toimeentulon turvaamisen tasosta tällöin toteutettavaksi käytännön viranomaistoiminnassa. Ottaen huomioon perustuslain 19 § 1 momentin luonteen ehdottomana minimimääräyksenä, tällainen mekanismi ei ole riittävä varmistamaan siinä turvatun perusoikeuden toteutumista. Esitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös muut äskettäin toteutetut leikkaukset toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ja näiden kumuloituvat yhteisvaikutukset erityisesti suhteessa perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuun perustoimeentuloon.

Ottaen huomioon Suomen saamat toistuvat huomautukset ihmisoikeuksien valvontaelimiltä perusturvan tason riittämättömyydestä, esityksessä ei kyetä osoittamaan, että ehdotettu lainsäädäntö turvaisi perustuslain 19 § 1 momentin mukaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja että esitys näiltä osin täyttäisi Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

**Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp
Eriävä mielipide 1**

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotusta ei voi käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 27.11.2025

Fatim Diarra vihr

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyse on ehdottomasta oikeudesta, jota ei voida rajoittaa. Säännös ei takaa oikeutta vain elämälle vaan ihmisarvoiselle elämälle välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Niin sanotun eksistenssiminimin käsitteen käyttäminen kyseisen oikeuden tulkinnassa on johtanut ihmisarvon merkityksen sivuuttamiseen ja säännöksen merkityksen supistumiseen ongelmallisella tavalla biologisen elämän jatkuvuuden turvaamiseen.

Sosiaalisten perusoikeuksien, kuten myös vastaavien ihmisoikeuksien, on myös määrä toimia valtion menojen kohdentamisen priorisointisääntöinä paitsi hyvinä myös huonoina aikoina. Jos menoja joudutaan leikkaamaan valtiontalouden tilan vuoksi, leikkausten tulisi ensisijaisesti kohdistua muihin kuin sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista tarkoittaviin menoihin.

Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan vaatimus edellyttää lisäksi, että perustuslain 19 §:n 1 momentin tulkinnassa otetaan huomioon sen keskeisenä esikuvana ollut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla soveltamiskäytäntöineen, joiden valossa on selvää, että biologisen elämän jatkuvuudeksi supistettu eksistenssiminimi ei kata perustuslain säännöksen takaamaa oikeutta. Suomessa on myös velvollisuus ottaa vakavasti sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomelle antamat toistuvat huomautukset muun muassa peruskirjan 12 artiklan tarkoittaman vähimmäisturvan liian alhaisesta tasosta.

Hallitus ehdottaa toimeentulotukeen useita heikennyksiä: perustoimeentulotuen perusosan tason yleinen alentaminen, perustoimeentulotukeen vaikuttavien muiden kuin perusosaan sisältyvien terveydenhuoltomenojen rajoittaminen välttämättömiin menoihin, perustoimeentulotuella korvattavien asumismenojen määrittelyn muuttaminen ja sanktioluonteisten leikkausten merkittävä kiristäminen sekä 150 euron suojaosan poisto 18 vuotta täyttäneiltä.

Esitystä arvioitaessa on välttämätöntä huomioida myös tällä vaalikaudella jo toteutetut useat sosiaaliturvaleikkaukset, jotka ovat lisänneet muun muassa lapsiperheköyhyyttä. Esityksen kannalta merkittävä on myös samaan aikaan käsittelyssä oleva hallituksen esitys HE 108/2025 vp, jolla niin ikään kiristetään sanktioita työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä.

Nyt käsiteltävä esitys on perustuslain 19 §:n 1 momentin lisäksi merkityksellinen muun muassa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien terveyspalveluiden kannalta rajatessaan toimeentulotuessa huomioitavia lääkemenoja ja terveydenhoitoa.

Erityisesti hallituksen esityksessä esitetty toimeentulotuen perusosan tason alentaminen ja mahdollisuus perusosan sanktioluonteiseen alentamiseen jopa 50 prosentilla periaatteessa määräämättömäksi ajaksi vaarantavat oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaavasti ehdotus vaarantaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset tilanteessa, jossa Suomi on jo nykyisessä oikeustilassa saa-

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2025 vp
Eriävä mielipide 2

nut näiden sopimusten valvontaelimiltä toistuvia huomautuksia niin perusturvan kuin vähimmäisturvan tason riittämättömyydestä.

Vaikka perustuslain 19 §:n 1 momentissa ja toimeentulotuessa on kyse 19 §:n 2 momenttia toteuttaviin perusturvaetuksiin nähden viimesijaisesta etuudesta, koskee 1 momentin viimesijainen turva jokaista. Perustuslain esitöiden mukaan asianomaisen perustuslain säännöksen mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon "on kaikilla" (HE 309/1993 vp, s. 69). Julkisen vallan perustuslain mukaisena velvollisuutena on varmistaa, että kukaan ei jää vaille siinä tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa. Henkilöllä voi olla elämäntilanteeseensa tai elämänhallintaansa liittyen hyvin erilaisia, myös perusteltuja syitä siihen, miksi hän ei ole hakenut ensisijaista sosiaaliturvaetuutta tai ilmoittanut määräajassa kokoaikatyötä hakevaksi työntekijäksi. Esimerkiksi elämänhallinnan ongelmat eivät saa kuitenkaan johtaa siihen, että henkilö voitaisiin jättää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarjoaman suojan ulkopuolelle.

Ehdottomana oikeutena turvatus ihmisarvoisen elämän turvan vaarantumattomuutta ei riitä varmistamaan myöskään ehdotuksen niin sanottu perälautasäännös, jonka mukaan perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Vaikka toimeentulotukeen viimesijaisena etuutena liittyy olennaisella tavalla myös viranomaisen harkintavaltaa, ei perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen ehdottoman oikeuden toteutumista voida merkittäväällä tavalla jättää vain etuuskäsittelijän laajan harkintavallan ja vastuun varaan. Tällainen laaja harkintavalta toimeentulotuen alentamisessa on ongelmallinen myös perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27.11.2025

Johannes Yrttiaho vas