

# TOIMEENTULOTUEN HAKIJAN KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT TULOT

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

31.8.2012

Juho Kervinen, 175721

Ohjaaja: Tarmo Miettinen

## Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Juho Kervinen</b>			
Työn nimi <b>Toimeentulotuen hakijan käytettävissä olevat tulot</b>			
Pääaine <b>Hallinto-oikeus</b>	Työn laji <b>Pro gradu -tutkielma</b>	Aika <b>31.8.2012</b>	Sivuja <b>XI + 61</b>
Tiivistelmä			
<p>Suomen perustuslain (731/1999) 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon. Tavallisen lain tasolla oikeuden turvaa laki toimeentulotuesta (1412/1997), jonka 2 §:n perusteella myönnetään toimeentulotukea sellaiselle henkilölle, joka ei kykene hankkimaan elatustaan työllä, yrittäjyydellä, muulla sosiaalietuudella, muun henkilön elatuksen kautta tai millään muullakaan tavalla. Toimeentulotuki on siis viimesijainen tiukasti harkinnanvarainen etuus, jota maksetaan kun henkilöllä ei ole mitään muita käytettävissä olevia tuloja.</p> <p>Tässä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa selvitetään lain, esitöiden, oikeustapausten ja laillisuusvalvojen kannanottojen avulla, milloin henkilöllä on käytettävissä olevia tuloja. Osa tuloista jätetään huomioimatta jo toimeentulotukilain 11 §:n perusteella, mutta moni asia on jäänyt lopulta myös muiden toimijoiden kuin lainsäätäjän arvioitavaksi. Tutkielma osoittaa, etteivät myöskään 11 §:n perusteella huomioimatta jätettävät tulot ole aivan yksiselitteisiä käsitteitä. Tarkastella täytyy myös sitä, kuka on henkilön perheenjäsen toimeentulotukilaissa tarkoitettulla tavalla, ja milloin perheenjäsenen tulot ovat käytettävissä olevia. Esimerkiksi avopuolison tulojen huomioimiseen on kiinnitetty huomiota jo aiemmin oikeuskirjallisuudessa. Myös lasten täysi-ikäistyminen aiheuttaa hankaluuksia elatuksen määrittelyn kannalta.</p> <p>Tutkielmassa analysoidaan myös sitä, mikä vaikutus vuoden 2000 perusoikeusuudistuksella on ollut toimeentulotukilainsäädäntöön ja sen tulkintaan, keskittyen ensisijaisesti käytettävissä olevien tulojen määrittelyyn ja tulojen selvittämiseen esimerkiksi yksityisyyden suojan kannalta. Perusoikeuksiin liittyen käsitellään myös oikeusturvaa ja perusoikeusmyönteistä lain-tulkintaa.</p>			
Avainsanat: toimeentulotuki, käytettävissä oleva tulo, perusoikeudet, sosiaali-oikeus			

## Sisällysluettelo

LÄHTEET.....	IV
LYHENTEET.....	XI
1. Johdanto .....	1
1.1 Toimeentulotuki yhteiskunnallisessa viitekehyksessä.....	1
1.2 Juridinen näkökulma.....	3
1.3 Lyhyt historiallinen ja vertaileva katsaus.....	5
1.4 Tutkimusongelman määrittely ja aiheen rajaus.....	6
1.5 Metodi ja aikaisempi tutkimus.....	8
2. Perusoikeusnäkökulma.....	11
2.1 Oikeus välttämättömään toimeentuloon.....	11
2.2 Oikeusturva.....	15
2.3 Yksityisyyden ja perhe-elämän suoja.....	16
2.4 Perustuslain etusija ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta.....	22
3. Perheenjäsenen tulojen vaikutus.....	25
3.1 Perheen määritelmä toimeentulotukilain mukaan.....	25
3.2 Aviopuolisoiden ja alaikäisten lasten elatusvelvollisuus.....	27
3.3 Täysi-ikäinen lapsi.....	30
3.4 Avopuoliso .....	33
4. Käytettävissä olevat tulot.....	38
4.1 Yrittäjän tulot.....	38
4.2 Opiskelijan tulot.....	40
4.3 Laina.....	42
4.4 Edellisten kuukausien tulot ja jaksotus.....	43
4.5 Muita oikeuskäytännössä esille nousseita asioita.....	47
5. Tulot, joita ei oteta huomioon.....	49
5.1 Vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset.....	49
5.2 Alle 18-vuotiaan lapsen säännölliset tulot.....	50
5.3 Työmatkamenoja ja muita työssäkäynnin aiheuttamia menoja vastaavat tulot.....	51
5.4 Äitiysavustus ja vammaistuki.....	52
5.5 Ylläpitokorvaukset.....	54
5.6 Yhteenvedo tuloista, joita ei oteta huomioon.....	55
6. Johtopäätökset.....	58
6.1 Millainen on käytettävissä oleva tulo?.....	58
6.2 Perusoikeuksien merkitys.....	59
6.3 Tarvitaanko lisää oikeudellistumista?.....	60

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Porvoo 1989.

*Aarnio, Aulis – Kangas Urpo*: Perhevarallisuus oikeus. Helsinki 2010.

*Aer, Janne*: Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2009, s. 761–774.

*Aerschot, Paul van*: Köyhät ja laki: toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Helsinki 1996.

*Arajärvi, Pentti*: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki 2002.

*Faurie, Maija – Kalliomaa-Puha, Laura*: Jääkaappi, osoite vai sukuside – perhe sosiaali lainsäädännössä. Lakimies 2010/7–8 s. 1266.

*Gottberg, Eva*:

- Perhe, elatus ja sosiaaliturva. Turku 1995.

- Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turku 2011.

*Heikkilä, Matti – Lahti, Tuukka*: Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:7. Helsinki 2000.

*Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko – Kautto, Mikko – Parpo, Antti*: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki 2004. (Hiilamo ym. 2004)

*Huhtanen, Raija*:

- Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Tampere 1994.

- Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva. Lakimies 7-8/2000, s. 1264–1285.

*Hämäläinen, Hans-Mikael*: Yhdessä asumisen loukku – tutkielma toimeentulotuen kotitalouskohtaisesta tarveharkinnasta. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2007.

- Ilveskivi, Paula:* Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa: tutkimus ensiasteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Helsinki 2000.
- Julkunen, Raija:* Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere 2001.
- Jyränki, Antero:*
- Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
  - Valta ja vapaus. 3. uudistettu ja laajennettu painos. Helsinki 2003.
- Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 2009/5, s. 761.
- Kuivalainen, Susan:* A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries. Helsinki 2004.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta : erityisesti julkisoikeuden alalla Helsinki 1990.
- Latvala, Minna:* Puolison armoilla: työttömyysturvan tarveharkinta. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97. Vammala 2008.
- Lavapuro, Juha:* Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaatimuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 2008/4, s. 582.
- Levi, Edward H.:* An introduction to legal reasoning. The university of Chicago press, Chicago & London 1948.
- Linnakangas, Aila:* Sosiaalisten oikeuksien valvonta – esimerkkinä toimeentulotuki. Teoksessa Oikeusasiamies 90, Helsinki 2010, s. 235–251.
- Litmala, Marjukka:* Perheet, parisuhteet, lapset. Kehityssuuntia ja käsityksiä perhe-elämän oikeusoloista. Helsinki 2003.
- Mahkonen, Sami:* Oikeus yksityisyyteen. Helsinki 1997.
- Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003.
- Mäntysaari, Mikko – Rajavaara, Marketta:* Sosiaalityön ammattilaisten näkökulmia toimeentulotuen väärinkäyttöön. Teoksessa Hellsten, Katri – Uusitalo, Hannu (toim.):

Näkökulmia sosiaaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki 1999.

*Määttä, Tapio:* Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirja päätösten perusteluista. (s. 391–411). Teoksessa Tarmo Miettinen – Matti Muukkonen (toim. ): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948-2/6-2008. Joensuun yliopisto 2008.

*Oikeusturvan todellisuus.* Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009.

*Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja suomen perusoikeusjärjestelmä. (s. 171–194). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Opas toimeentulotukilain soveltajille.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Helsinki 2007.

*Posio, Sirpa:* Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Vammala 2008.

*Räty, Tapio:*

- Toimeentulotukea määrättäessä huomioidaan vain hakijan käytettävissä olevat tulot. Sosiaaliturva 14/2007 s. 22–23.
- Miten luontaisedut vaikuttavat toimeentulotukeen? Sosiaalitieto 10/2010 s. 22–23. (Räty 2010a)
- Aiemmin maksettujen tulojen huomioiminen toimeentulotuessa. Sosiaalitieto 12/2010, s. 22–23. (Räty 2010b)

*Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Helsinki 1991.

*Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010.* Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:15.

*Sepponen, Juha:* Perhe-elämän suojan ulottuvuudet ulkomaalaista karkotettaessa. Edilex asiantuntijakirjoitukset 7.9.2010, pro gradu.

*Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

*Titmuss, Richard M.* Universal and selective social services. Teoksessa Abel-Smith, Brian – Titmuss, Kay (toim.) The philosophy of welfare. Selected writings of Richard M.

## VII

Tittmus. London, Allen & Unwin 1987, s. 128–140.

*Toimeentulotuki 2009*. Suomen virallinen tilasto. THL. Helsinki 2010.

*Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.

*Tuori, Kaarlo*:

- Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? *Lakimies* 2/1997 s. 171–181.

- Sosiaaliset oikeudet. (s. 711–753). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos*. Helsinki 2011.

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2008.

*Tällä lailla sosiaaliturvaa*. Stakes. Helsinki 2006.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Yksityiselämän suoja. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos*. Helsinki 2011.

### INTERNETLÄHTEET

*Koskinen, Seppo – Partanen, Mirja*: Jatkotutkintoa suorittavan työttömyysturva – työtä vai opiskelua? Edilex asiantuntijakirjoitukset 23.2.2005, artikkeli.

Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiohje 2011, <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=4df67fc8-0a0a-439a-8785-4c210102be5b>

Polvijärven toimeentulotukiohjeet 2010-2012, <http://www.polvijarvi.fi/pdf/toimeentulotukiohjePOLVIJARVI.pdf>

### VIRALLISLÄHTEET

*HE 217/1995 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

*HE 1/1998 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

*HE 137/1999 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan ase

## VIII

masta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

*HE 200/2000 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi virallistetusta parisuhteesta.

*HE 225/2002 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

*HE 49/2008 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle elatustukilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 138/2010 vp*, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

*K 7/2007 vp*. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2006

*K 5/2008 vp*. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007

*KK 654/1998 vp*. Kirjallinen kysymys avioliiton omaisissa olosuhteissa eläville myönnettävien sosiaalietuuksien määräytymisperusteista

*KK 1331/2010 vp*. Kirjallinen kysymys lapsilisän huomioimisesta toimeentulotukipäätöksessä.

*LaVM 15/2001 vp*. Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi virallistetusta parisuhteesta.

*PeVM 25/1994 vp*. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

*PeVL 31/1997 vp*. Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta

*PeVL 7/2000 vp*. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

*PeVL 34/2010 vp*. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta



**OIKEUSTAPAUKSET**

KHO 15.12.1999/4117

KHO 2000:58

KHO 2001:20

KHO 2001:1344

KHO 20.6.2001/1742

KHO 2001:2758

KHO 2001:3187

KHO 26.8.2004/2013

KHO 2005:20

KHO 2005:28

KHO 2006:71

KHO 2006:88

KHO 2006:135

KHO 2007:12

KHO 2007:44

KHO 2007:69

KHO 2007:293

KHO 2008:25

KHO 2009:79

KHO 2009:80

KHO 2011:6

KHO 2011:94

KKO 1996:5

KKO 1997:173

KKO 2010:3

KKO 2012:11

Kuopion LO 20.6.1988 368/II

Pohjois-Karjalan LO 28.9.1995 T 586

Pohjois-Karjalan LO 2.11.1998 T 612

Helsingin hallinto-oikeus 24.5.2002 02/0317/2

Oulun hallinto-oikeus 27.5.2008 08/0257/2

Turun hallinto-oikeus 22.6.2005 05/0451/2

Turun hallinto-oikeus 18.01.2012 12/0017/2 ja 12/0018/2

Turun hallinto-oikeus 16.02.2011 11/0094/2

VakO 16.11.2006/6567:2004

## **LAILLISUUSVALVOJIEN PÄÄTÖKSET**

Eduskunnan apulaisoikeusmies 27.6.1995 Dnro 2028/2/94

Eduskunnan oikeusasiamies 20.2.2007, Dnro 2263/4/05

Eduskunnan oikeusasiamies 1.4.2009, Dnro 97/4/08

Eduskunnan oikeusasiamies 22.1.2009, Dnro 1772/4/08.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 6.9.2001, dnro 982/45/2001

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri 22.10.2008, Dnro 407/1/08

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri 3.6.2009, Dnro OKV/986/1/2007

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri 31.03.2011, Dnro OKV/589/1/2009

Valtioneuvoston oikeuskansleri 5.3.2001, Dnro 762/1/99

**LYHENTEET**

AL	avioliittolaki (234/1929)
asiakaslaki	laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
dnro	diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 63/1999
ElaL	laki lapsen elatuksesta (704/1975)
esim.	esimerkiksi
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja, SopS 78/2002
HE	hallituksen esitys
HLL	hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HTL	henkilötietolaki (523/1999)
Kela	kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KK	kirjallinen kysymys
KKO	korkein oikeus
kts.	katso
LO	lääninoikeus
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
RePL	laki rekisteröidystä parisuhteesta (950/2001)
s.	sivu/sivut
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TL	laki toimeentulotuesta (1412/1997)
TSS-sopimus	YK:n taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva yleissopimus, SopS 6/1976
VakO	vakuutusosasto
vp.	valtiopäivät

## 1. Johdanto

### 1.1 Toimeentulotuki yhteiskunnallisessa viitekehyksessä

Stakesin tutkimuksen mukaan vuonna 2009 toimeentulotukea sai 377 688 henkilöä, mikä on 7,1 % väestöstä.<sup>1</sup> Toimeentulotuesta annetun lain (TL, 1412/1997) 2 §:ssä säädetään, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulomuoto henkilölle, joka ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllä, yrittäjyydellä, muilla sosiaalietuuksilla, muista tuloista tai varoista tai toisen henkilön elatusvelvollisuuden kautta. Tuki jakaantuu kiinteään TL 7 a §:n mukaiseen perusosaan, jolla katetaan ruoka, vaatteet, puhelin ja muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot, sekä 7 c §:n harkinnanvaraiseen täydentävään tukeen, jolla katetaan esimerkiksi lapsen päivähoidosta tai muusta perheen erityistarpeesta johtuvia menoja. 7 a §:ssä luetellut asiat ovat luonnollisesti esimerkin omainen lista siitä, mitä elämän perusmenoihin yleensä kuuluu, ja jokainen tuensaaja saa käyttää rahansa kuten haluaa.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on laaja; erilaisia tukia on olemassa esimerkiksi työttömyyden, sairauden, vanhuuden, opiskelun ja lapsen hoidon aikaisen toimeentulon turvaamiseksi. Toimeentulotuki poikkeaa kaikista muista tuista siinä, että se on vastikkeetonta<sup>2</sup>. Vaikkakin tukea voidaan TL 10 §:n mukaisesti alentaa, jos henkilö on kieltäytynyt ottamaan vastaan työtä tai osallistumaan työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen, voidaan silti sanoa vastikkeettomuuden olevan pääperiaate, ainakin tuen myöntämishetkellä. Tuki voidaan kuitenkin TL 20.1 §:n 2 kohdan perusteella periä takaisin, jos hakija on tahallaan laiminlyönyt elatuksestaan huolehtimisen<sup>3</sup>. Sosiaalisesti on perusteltua, että sosiaaliturvan ulkopuolelle ei jää kukaan, vaikka kansalaisten parista voi joskus kuulla kritiikkiä täysin vastikkeettoman tuen olemassaoloa kohtaan, sillä se mahdollistaa passivoitumisen ja ajautumisen veronmaksajien elätettäväksi jopa koko elämän ajaksi<sup>4</sup>. Kuitenkin toimeentulotuella on roolinsa esimerkiksi muiden sosiaalietuuksien täydentäjänä, eli tilanteissa joissa varsina-

---

1 *Toimeentulotuki 2009*, s. 1.

2 Tarkoittaen, että tuen hakijalta ei vaadita toimenpiteitä tai aktiivisuutta, kuten opiskelu tai työn hakeminen.

3 Tapauksessa Kuopion LO 20.6.1988 368/II on pohdittu sitä, onko luokalleen jäämisestä ja huonosta opintomenestyksestä johtunut opintotuen menetys sellainen asia, jonka vuoksi tuen voisi periä takaisin sitten kun henkilö on siirtynyt työelämään. Äänin 2-1 päätettiin, että ei ole. Lain esitöistä (*HE 217/1997 vp*, s. 25) saa sen kuvan, että lainkohdalla on kuitenkin tarkoitettu ennemminkin perusteetonta työstä kieltäytymistä. Joka tapauksessa kohta näyttää oikeuskäytännössä jääneen kuolleeksi kirjaimiksi.

4 Kts. esim. *Julkunen 2001*, s. 186–187.

nen vastikkeellinen etuus ei riitä ihmisarvoisen elämän kannalta pakollisten menojen kattamiseen<sup>5</sup>. Myös työttömyysturvaan liittyvät karenssit aiheuttavat väliinpuotoamisaikoja, jolloin muuta etuutta ei ole saatavilla<sup>6</sup>. Poliittisessa keskustelussa nouseekin joskus esille se, onko tarkoituksenmukaista että sosiaaliturvajärjestelmä on pirstaleinen ja tukia pitää hakea eri ”luukuilta”.

Toimeentulotukea voidaan kritisoida myös toiselta kantilta. Tiukka tarveharkinta aiheuttaa sen, ettei ihmisillä ole motiivia pyrkiä parantamaan taloudellisia olojaan, kun bruttotulojen nousu voi jopa aiheuttaa nettotulojen laskun. Jos esimerkiksi asuntonsa myymällä saaduista rahoista edes osan saisi kuluttaa ilman että ne otetaan laskelmissa huomioon, tai osa-aikatyö ei vähentäisi tukea, ehkä elämänmittaisen kierteen sijaan toimeentulotuki olisi useammalle ihmiselle vain väliaikainen ratkaisu, kuten tuen tarkoitus on alun perin ollut. Kannustinloukkuja voi käsitellä sekä poliittisesti että moraalisesti<sup>7</sup>. Poliittisessa keskustelussa onkin noussut viime aikoina usein esille eräänlaisen perustulomallin käyttöönotto, ja onkin mahdollista, että tämän tutkielman merkitys muutaman vuoden kuluttua tulee olemaan vain oikeushistoriallinen.

Muut sosiaalietuudet kustantaa valtio, mutta toimeentulotuki on kuntien järjestämä ja rahoittama etuus. Perusosan kattamiseen kunta saa kuitenkin TL 5a §:n mukaisesti valtionosuuden 50% osalta. Täydentävän ja ehkäisevän tuen kustantamiseen joudutaan käyttämään yleistä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta.<sup>8</sup> Siten kuntien talouden kannalta on parempi, jos muita sosiaalietuuksia korotetaan ja toimeentulotuen tarve vähenee, ja vastaavasti toisenlainen kehitys huonompi. Myös kunnille Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 121 §:ssä annettu itsehallinto ja siitä seuraava harkintavalta esimerkiksi TL 7c §:n mukaisen täydentävän tuen myöntämisen suhteen ovat yhteiskuntapoliittisesti kiinnostavia kysymyksiä. Kunta voi antaa lain soveltamisohjeita, kunhan nämä eivät ole ristiriidassa lain kanssa eivätkä rajoita liikaa yksittäisen viranhaltijan harkintavaltaa<sup>9</sup>. Tämä voi

5 *Latvala* 2008 s. 82. Vuonna 2000 työmarkkinatuen saajista 34 % sai myös toimeentulotukea.

6 *Heikkilä – Lahti* 2000, s. 32. Vuonna 1998 40% karenssin saaneista päätyi toimeentulotuella. Karenssi tarkoittaa työttömyysturvaetuuden väliaikaista katkaisemista, joka johtuu yleensä työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä.

7 Poliittisesti *Latvala* 2008 s. 82–85, moraalisesti *Titmuss* 1987, s. 136–137.

8 *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 17.

9 *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 106.

aiheuttaa alueellisia eroja sen suhteen, mihin tarkoituksiin toimeentulotukea myönnetään, ja johtaa näin kansalaisten epätasa-arvoiseen kohteluun. Tämän on todennut myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies vuonna 1995<sup>10</sup>. Oikeusasiamiehelle osoitetuista kanteluista moni koskee liian pitkää toimeentulotukihakemuksen käsittelyaikaa<sup>11</sup>, jolloin voi herätä keskustelua siitä, onko pelkkä huomautus tarpeeksi riittävä toimenpide viranomaisen passiivisuuden estämiseksi.

## 1.2 Juridinen näkökulma

Ollessaan viimesijainen turva ja vähimmäistoimeentulon takaaja, toimeentulotuella on tavallisen lainsäädännön lisäksi vahva yhteys myös perustuslain 19.1 §:ään, Euroopan neuvoston säädöksiin (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS, SopS 63/1999 sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja, ESP, SopS 78/2002) ja kansainvälisiin sopimuksiin (YK:n taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva yleissopimus, TSS-sopimus, SopS 6/1976). Tutkielman luku 2 käsittelee näitä ulottuvuuksia tarkemmin. Tavallisen lainsäädännön osalta sosiaalioikeudellisen normiston lisäksi perheoikeus, etenkin parisuhteen ja lapsen elatuksen osalta on isossa roolissa. Varsinainen tutkimuskysymys liittyy yhden toimeentulotukilain termin määrittelyyn, jolloin oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvojen kannanotot nousevat merkittäviksi oikeuslähteiksi. 'Käytettävissä oleva tulo' on helpompi termi kuin klassinen amerikkalainen 'itsessään vaarallinen esine'<sup>12</sup>, joten oikeustapauksista lienee mahdollista löytää yleistettäviä periaatteita. Ennakkoratkaisu koostuu varsinaisesta prejudiikaattinormista, *ratio decidendistä*, sekä ei-velvoittavasta perustelukontekstista, *obiter dictata*<sup>13</sup>. Oikeustieteen tehtävä on analysoida ratkaisu ja katsoa, löytyykö siitä *ratio decidendia*. Suomen oikeusjärjestelmässä korkeimman oikeuden ratkaisut eivät ole vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, mutta alemman oikeusasteen täytyy perustella ratkaisunsa, mikäli se poikkeaa annetusta tulkintamallista.

Alempienkin oikeusasteiden ratkaisuilla on tietty tulkintavaikutus, ja niiden oletetaan ole-

10 Dnro 2028/2/94 27.6.1995

11 Kts. esim. *K 5/2008 vp*, s. 156.

12 *Levi* 1948 s. 9 ss. Kyse oli siitä, minkä esineiden vaarallisuus johtui niistä itsestään, eli milloin valmistaja voitiin asettaa vastuuseen esineen aiheuttamasta vahingosta.

13 *Siltala* 2001, s. 106–107.

van jotakuinkin yhtenäisiä.<sup>14</sup> Toimeentulotuen suhteen näin ei vielä 90-luvun puolivälissä ollut, vaan etenkin yrittäjien ja opiskelijoiden kohtelu oli hyvin erilaista kunnasta riippuen, ja tämä oli osasyynä valituslupamenettelyn luomiseksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen<sup>15</sup>. Hallintokäytännön sen sijaan ei pitäisi olla oikeuslähde, mutta vielä 90-luvulla kunnan virkamiehet käyttivät sitä usein perusteena toimeentulotukipäätökselle, ja lääninoikeudetkin hiljaisesti hyväksyivät tällaisen käytännön<sup>16</sup>. Toisaalta, jos lainsäädäntö on ollut tuolloin erittäin väljää, prejudikaatteja ei ole ollut, eikä lain esitöistäkään löydy vastausta, mihin muuhunkaan viranomaiset olisivat tuolloin voineet päätöksensä perustaa?

Tarkasteltaessa toimeentulotukeen liittyviä ongelmia, esille nousee kysymys oikeusjärjestyksen koherenssista, tai tarkemmin sanottuna sen puutteesta. Yksityis- ja julkisoikeudessa perhekäsitteeseen suhtaudutaan eri tavoin, mutta onko tämä edes ongelma? On naiivia olettaa koko oikeusjärjestyksen olevan ristiriidaton kokonaisuus, ja vaikka tätä olettamaa lievennettäisiin koskemaan vain yhtä osa-aluetta, kuten perheoikeus, tai jopa yksittäistä osa-alueen lakia, ristiriitoja voi löytyä. Aarnio ja Kangas toteavatkin, että vahvennettu koherenssiolettama, eli se että yksi lakipykälä on ristiriidaton itsensä kanssa, on ainut realistinen tavoite. Oikeustieteen tehtäväksi jää sitten sekavan oikeusjärjestyksen systematisoiminen ja tulkinta.<sup>17</sup> Myös toisenlaisia käsityksiä voi olla, sillä lakien linjakkuuden puute voidaan nähdä ongelmana.<sup>18</sup>

Edelliseen kappaleeseen liittyy myös normihierarkia ja perustuslain 106 §. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa sen kanssa. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on tarkistaa perusoikeudelliset ongelmat jo lain säätämisvaiheessa, ja sen rooli on ensisijainen suhteessa tuomioistuimeen, joka tarkastelee yksittäistä oikeustapausta eikä lakia ylipäänsä<sup>19</sup>. Valiokunta ei kuitenkaan aina voi ottaa kaikkia seikkoja huomioon, ja varsinkin ennen perusoikeusuu-distusta säädettyjen lakien osalta PL 106 voi tulla ajankohtaiseksi<sup>20</sup>. Esimerkiksi perhe-

14 Tolonen 2003, s. 123–124.

15 Linnakangas 2010, s. 237.

16 Huhtanen 1994, s. 321–325.

17 Aarnio – Kangas 2010, s. 246–248.

18 Näin *Faurie – Kalliomaa-Puha* 2010, s. 1272. Lakien linjakkuuden lisäksi he nostavat esille ihmisten oikeustajun koettelun ja perheiden eriarvoiseen asemaan joutumisen.

19 Lavapuro 2008 s. 583–584 sekä *HE 1/1998 vp*, s. 146.

20 *HE 1/1998 vp*, s. 146.

asioiden suhteen yksityis- ja julkisoikeuden lait yksinään tarkasteltuna eivät aiheuta ongelmaa, vaan vasta yhdessä. Toimeentulotukiasioissa PL 106 §:ää ei kuitenkaan ole sovellettu, ja sen käyttäminen muutenkin on ollut harvinaista. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on ensisijainen keino ongelmien ohittamiseen.

### 1.3 Lyhyt historiallinen ja vertaileva katsaus

Vaikka laki toimeentulotuesta säädettiin vasta vuonna 1997, itse toimeentulotukijärjestelmä oli olemassa jo sitä ennen. Sitä koskeva säätely oli sosiaalihuoltolaissa (710/1982), ja pääpiirteet olivat samat jo silloin.<sup>21</sup> Ennen perusoikeusuudistusta ja toimeentulotukilain säätämistä kuitenkin oli puutteita oikeusturvassa. Esimerkiksi toimeentulotukipäätösten perustelu jäi melko vajaaksi tai puuttui jopa kokonaan.<sup>22</sup> Näin siitä huolimatta, että jo nykyistä hallintolakia (434/2003) edeltänyt hallintomenettelylakikin (598/1982) edellytti päätöksen perustelua.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä oli laaja jo ennen uuden perustuslain säätämistä, mutta se syntyi kuitenkin myöhemmin kuin muualla Euroopassa. Väestörakenteesta ja myöhäisestä teollistumisesta johtuen 1960-luvulle saakka tukijärjestelmät olivat tiukan tarveharkintaisia ja nöyryyttäviä. Käytössä oli esimerkiksi pakkotyö, takaisinmaksun vaatiminen huollettavan lähiomaiselta, vaivaishoitohallituksen holhoukseen joutuminen ja poliittisten oikeuksien menettäminen.<sup>23</sup> Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki (145/1922) ei vielä paljoa muuttanut vuoden 1879 vaivaishoitoasetusta, avunsaajien joukko vain hieman laajeni<sup>24</sup>. 60-luvulle tultaessa sosiaaliturva kuitenkin alettiin nähdä talouskasvua jouduttavana välineenä rasitteen sijaan, ja siitä alkoi nopea kehitys kohti pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa universaalien tasaetuksien lisäksi on ansiosidonnaista sosiaaliturvaa pitämään veroja maksava keskiluokkakin tyytyväisenä.<sup>25</sup> Vuoden 1957 huoltoapulaki (116/1956) muutti tilannetta siten, että osittain luovuttiin ajatuksesta, että tuki on lainaa joka pitää maksaa takaisin, ja

---

21 *HE 217/1997 vp*, s. 1.

22 *Huhtanen 1994*, s. 245–251.

23 *Tuori – Kotkas 2008*, s. 75–78.

24 *Tuori – Kotkas 2008*, s. 81.

25 *Tuori – Kotkas 2008*, s. 90 ja 71.



raha- tai luontaisavustus kotiin korvasi laitoshoidon.<sup>26</sup> Nykyisessä pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa toimeentulotuki tiukkoine tarveharkintoineen ja takaisinperintöineen laiminlyöntitapauksissa siis muodostaa poikkeuksen muiden sosiaalietuuksien joukossa, ja muistuttaa enemmän ajoista jolloin yhteiskunnan tuki oli vain marginaalista.

Sosiaaliturvan kehitys noudatti samaa kaavaa mutta hieman eri aikataulua muuallakin Euroopassa. 1800-luvun puoliväliin saakka köyhien avustus oli kirkon ja lähiomaisten antama tukea, joka koettiin ennemminkin kristilliseksi velvollisuudeksi kuin juridiseksi. 1900-luvun alussa alettiin säätää ensimmäisiä köyhäinhoitolakeja, jotka olivat muualla yhtä nöyryyttäviä kuin Suomessakin, mikä ajoi ihmiset ennemmin hakemaan apua läheisiltään kuin kunnalta. Apu oli tuolloin luontaista rahan sijaan, ja ihmisiä jaettiin apua ansaitseviin ja laiskoihin. Vuosisadan puolivälin jälkeen alkoi humanimpi aika, ja lopulta päädyttiin modernin sosiaalioikeuden aikakauteen, Suomessa ja Ruotsissa vasta vuosikymmeniä muuta Eurooppaa myöhemmin. Jo ennen modernia vaihetta muut maat olivat pohjoismaita edellä esimerkiksi siinä, että ne luopuivat työlaitoksista paljon aikaisemmin.<sup>27</sup>

Nykyhetkeä tarkasteltaessa maksetut toimeentulotukea vastaavat vähimmäisetuudet eri maissa ovat suunnilleen samaa 300-400 euron luokkaa. Eroa syntyy lähinnä siinä, että Englannissa, Irlannissa, Ruotsissa ja Hollannissa vanhuksia tuetaan huomattavasti nuoria enemmän.<sup>28</sup> Mainitut luvut osoittavat sen, että EU-oikeus ei määrää pakottavasti sosiaaliturvasta, ja mailla on harkintavaltaa sen suhteen, kuinka ne asiansa järjestävät. Kun mainittu tilasto käsittelee vain viimesijaista sosiaaliturvaa, siitä ei kuitenkaan voida päätellä, kuinka paljon vanhukset tosiasiallisesti saavat etuuksia. Esimerkiksi kansaneläkejärjestelmän puutteellisuus voi aiheuttaa sen, että viimesijaista etuutta joudutaan maksamaan muualla Euroopassa Suomea enemmän.

#### **1.4 Tutkimusongelman määrittely ja aiheen rajaus**

TL 11 §:n mukaan ”Tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä

<sup>26</sup> Huhtanen 1994, s. 103

<sup>27</sup> Kuivalainen 2004, s. 37–47.

<sup>28</sup> Kuivalainen 2004, s. 157.

olevat tulot. Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon: 1) vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia; 2) alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä tuloja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot; 3) tuloja siltä osin kuin ne vastaavat työmatkamenoja ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja; 4) äitiysavustuslain mukaista äitiysavustusta eikä vammaisetuksista annetun lain mukaista etuutta; 5) työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaisista ylläpitokorvausta; eikä 6) edellä 8 §:ssä tarkoitettuja korvauksia ja tuloja. Tuloina ei 2 momentissa säädetyn lisäksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150:tä euroa kuukaudessa.” Tutkimusongelmani on: *miten määritellään toimeentulotuen hakijan käytettävissä olevat tulot?* Tarkoitus on selvittää, miten termiä on oikeuskäytännössä sovellettu siltä osin, kun laki ei anna suoraa vastausta. Perehdyn myös syvällisemmin tuloihin, joita ei oteta huomioon mainitun TL 11 §:n perusteella. Asiaan liittyy myös kysymys siitä, miten käytettävissä olevia tuloja voidaan ylipäänsä selvittää.

Juridiset monimutkaisuudet liittyvät esimerkiksi yhä vanhempansa luona asuvan täysi-ikäisen lapsen elatukseen, avopuolisoiden asemaan, yrittäjyyteen ja lainaan tulona. Asiaa on perusteltua tutkia, sillä lainsäädäntö voi mahdollistaa tilanteen jossa viranomaisen määrittämien teoreettisten tulojen olemassaolo voi tosiasiallisesti estää PL 19.1 §:n toteutumisen. Oikeustapaukset ja esimerkiksi oikeusasiamiehen lausunnot antavat omalta osaltaan vastauksia siihen, kuinka lakia tulisi soveltaa tilanteessa, jota ei ole yksiselitteisesti säädelty. Riippuu kuitenkin kunkin tapauksen luonteesta, voidaanko siitä päätellä joitain yleistettävissä olevia tulkintasääntöjä. Sosiaalihuoltolain 49.2 §:n mahdollisuus valittaa toimeentulotuen myöntämistä koskevista asioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on ollut voimassa vasta kymmenisen vuotta, joten tätä edeltävältä ajalta olevat oikeustapaukset ovat alempien oikeusasteiden. Korkeimpien oikeusasteidenkin osalta pitää tarkastella pelkän ratkaisun sijaan koko prosessia; jos korkein hallinto-oikeus on yksimielisesti vahvistanut saman kannan kuin lautakunta ja hallinto-oikeus, on tällöin päätöksellä vahvempi prejudikaattiarvo kuin tilanteessa jossa on päädytty äänestykseen ja alemmat käsittelyasteet ovat olleet täysin erimielisiä.

Pois olen jättänyt TL 12 §:n tarkastelun ja käytettävissä olevien *varojen* problematiikan.<sup>29</sup> Vaikka varat liittyvät kiinteästi samaan aihepiiriin, tutkimuksesta tulee yhtenäisempi, kun keskittyy yhteen teemaan. Varoihin ja säästöihin liittyy enemmänkin yhteiskuntapoliittisia ja moraalisia kysymyksiä, kuten: Onko oikein että säästävää henkilöä rangaistaan<sup>30</sup>? Onko asuntojen yksiselitteinen asettaminen erityisasemaan suhteessa muuhun omaisuuteen aina perusteltua ja tarkoituksenmukaista? Toki on hyvä muistaa tulojen ja varojen yhteys, eli jos tuloa ei käytä, vaan säästää sen, siitä tulee omaisuutta. Lisäksi osa tämän tutkielman aineistosta on sovellettavissa myös varoihin, esimerkiksi luvun 3 perheproblematiikka.

Tämän johdantoluvun jälkeen tutkielma alkaa perusoikeuksien käsittelemisestä. Toimeentulotukijärjestelmän kannalta olennainen on PL 19.1 §:n takaama oikeus minimoitointuuloon, mutta varsinaisen tutkimusongelman kannalta käytettävissä olevien tulojen selvittämiseen liittyy enemmän yksityisyydensuoja. Laajan perusoikeuksien esittelyn sijaan pääpaino on niiden kytkemisellä tutkimusongelmaan konkreettisten esimerkkien kautta. Kolmannessa luvussa pyritään määrittämään se, mikä on perhe, koska toimeentulotukilaskelma tehdään koko perheelle, ja on tärkeää määrittää, kenen tulot ovat käytettävissä. Neljännessä luvussa avataan TL 2 §:ää tuen tarpeen ja käytettävissä olevien tulojen kannalta. Viidennessä luvussa keskitytään TL 11 §:ään, jossa on listattu käytettävissä olevia tuloja, joita ei kuitenkaan oteta huomioon. Kuudes luku on yhteenvetoa ja johtopäätelmiä, joiden lisäksi esitetään muutama oikeuspoliittinen kannanotto siitä, kuinka lakia kenties voisi muuttaa.

## 1.5 Metodi ja aikaisempi tutkimus

Tutkielman metodi on oikeusdogmaattinen. Lähteenä käytän siis lakia, lainvalmisteluaineistoa, oikeuskirjallisuutta ja oikeustapauksia. Muutamassa kohdassa viitataan kuitenkin käytännön viranomaistoiminnasta tehtyyn empiiriseen tutkimukseen. Viranomaisten vel-

<sup>29</sup> TL 12 §:n mukaan varoina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat. Varoina ei kuitenkaan oteta huomioon: 1) henkilön tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä tarpeellista asuinirtaimistoa; 2) tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä; 3) alle 18-vuotiaan lapsen varoja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot; eikä 4) muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi. Mielenkiintoisia kysymyksiä ovat esimerkiksi: Onko auto tarpeellinen työväline tai muuten tärkeä toimeentulon turvaamiseksi? Voidaanko lapsen suurta, esimerkiksi perinnöksi saamaa omaisuutta, lakipykälästä huolimatta katsoa koko perheen käytettävissä oleviksi varoiksi?

<sup>30</sup> *Tittmus* 1987 s. 137.

vollisuus on noudattaa lakia, ja jos viranomaistoiminnassa voi havaita puutteita, voi syytä etsiä myös lain epätarkkuudesta. Oikeuslähteiden käytön osalta tutkielmassa korostuu oikeustapausten ja lainvalvojien kannanottojen merkitys suhteessa lakiin ja sen esitöihin, jotka jättävät monia kysymyksiä avoimeksi. Koska toimeentulotuki koskettaa perusoikeuksia, perustuslakivaliokunnan lausunnoillakin on sijansa lähteenä, vaikkakin varsinainen tutkimusongelma liittyy siihen, kuinka lakia on sovellettu. Varsinaista oikeuskirjallisuutta, joka käsittelee nimenomaisesti tutkimuskysymystä, on hyvin vähän olemassa. Ministeriöiden tutkimukset ja julkaisut käsittelevät toki aihetta, mutta eivät kuitenkaan analysoi ja systematisoi aineistoa samalla tavalla kuin varsinainen oikeuskirjallisuus. Tuori onkin todennut, että sosiaalioikeus on jäänyt väliinputoajan asemaan sekä oikeustieteellisessä tutkimuksessa että opetuksessa<sup>31</sup>. Toimeentulotuki, muut sosiaalietuudet ja köyhyys ylipäänsä vaikuttavat kiinnostavan enemmän yhteiskuntatieteilijöitä.

Aiemmasta tutkimuksesta mainittakoon Paul van Aerschotin väitöskirja 'Köyhät ja laki', joka käsittelee vähimmäistoimeentulojärjestelmän kehitystä ja oikeudellistumista 1700-luvulta vuoteen 1996, eli ajalta ennen nykyisen toimeentulotukilain syntyä. Voisi todeta, että oikeudellistumista on tapahtunut paljon myös vuoden 1997 ja toimeentulotukilain säätämisen jälkeen, ja Aerschotin käsittelemät puutteet ovat korjaantuneet sääntelyn lisäämisen myötä<sup>32</sup>. Raija Huhtasen 'Toimeentulotuen myöntäminen'<sup>33</sup> on hieman omaa tutkielmaani muistuttava tutkimus viranomaiskäytännöstä. Huhtanen käsittelee pelkkien käytettävissä olevien tulojen sijaan kaikkea silloista toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää ratkaisukäytäntöä. Vaikka siihen pätee sama kuin Aerschotinkin teokseen, eli tieto on jo monin paikoin vanhentunutta, on Huhtasen tutkimus erojen ja yhtäläisyyksien havaitsemisen kannalta relevantti vielä nykyäänkin.

Myös Pentti Arajärven kaikkia sosiaalietuuksia käsittelevää väitöskirjaa 'Sosiaaliturvan oikeellisuus'<sup>34</sup> on käytetty lähteenä tässä tutkielmassa. Siinä tarkastellaan, kuinka hyvin so-

31 Tuori 1997, s. 171.

32 Aerschot 1996, s. 244–252 käsittelee senhetkistä tilannetta, jolloin toimeentulotuesta oli oman lakinsa sijaan säädetty osana sosiaalihuoltolakia, ja monet asiat jäivät lailla säätämisen sijaan valtioneuvoston päätösten tai ministeriöiden ohjeiden varaan. Esimerkiksi tuen suuruudesta määrättiin valtioneuvoston päätöksellä, ja laki oli monessa muussakin asiassa avoin.

33 Huhtanen 1994.

34 Arajärvi 2002.

siaalietuuksia koskeva lainsäädäntö toteuttaa perusoikeudet ja kansainväliset velvoitteet. Tutkimusongelmana oleviin käytettävissä oleviin tuloihin liittyy Eva Gottbergin väitöskirja 'Perhe, elatus ja sosiaaliturva', jossa käsitellään perheenjäsenen tulojen vaikutusta sosiaali- etuuksiin. Viranomaistahon tekemästä tutkimuksesta käytän lähteenä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvitystä hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008-2010, sekä KHO:n tutkimusta 'Oikeusturvan todellisuus', jonka yksi laaja osa-alue on toimeentulotuki.

## 2. Perusoikeusnäkökulma

### 2.1 Oikeus välttämättömään toimeentuloon

PL 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä momentti on poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan sosiaaliset oikeudet eivät luo subjektiivista oikeutta johon voisi vedota, vaan asettavat valtiolle toimeksiannon. Näin on esimerkiksi perustoimeentulosta säätävässä 2 momentissa, jonka mukaan oikeus taataan jokaiselle lailla.<sup>35</sup> Itsenäisyydestään huolimatta asian järjestämiseen kuitenkin tarvitaan käytännössä alemman tasoista lainsäädäntöä, eli laki toimeentulotuesta. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että niiltä osin voidaan käyttää lain sijaan asetusta, kun kyse ei ole silloisen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaisesta oikeudesta vähimmäistoimeentuloon.<sup>36</sup> Asuntoonkin kuuluu ihmisarvoiseen elämään, mutta siitä ei ole säädetty subjektiivisena oikeutena, vaan 4 momentissa julkisen vallan tehtäväksi annetaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Käytännössä esimerkiksi asumistukilaki (408/1975), ja kuntien järjestämä vuokra-asuntojen tarjoaminen taloudellisesti heikommassa asemassa oleville ihmisryhmille edistävät tätä tavoitetta.<sup>37</sup>

Suomi on sitoutunut myös YK:n TSS-sopimukseen, jonka 11 artiklan 1. kohdan mukaan jäsenvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden riittävään elintasoon, joka sisältää ruoan, vaatetuksen ja asunnon. Sopimus on pantu voimaan sellaisenaan säätämällä siitä asetuksella. Yleensä kansainväliset sopimukset otetaankin käyttöön juuri blankettilaeilla ja -asetuksilla, jolloin viitataan suoraan alkuperäiseen sopimustekstiin<sup>38</sup>. Sopimusta käsiteltäessä todettiin tämä sopimus luonteeltaan ohjelmalliseksi ja tavoitteita asettavaksi välittömän oikeudellisen velvoittavuuden sijaan<sup>39</sup>. Käytetty termi 'tunnustaminen' on heikompi kuin varmistaminen tai takaaminen<sup>40</sup>. Täytyy myös muistaa sopimuksen ikä; vuonna 1976 ohjeellisuus ja

<sup>35</sup> Tuori 2011, s. 716.

<sup>36</sup> Tuori 2011, s. 727 ja *PeVL 31/1997 vp*, s. 3–4. Perustuslakivaliokunnan mukaan oli hyväksyttävää säätää esimerkiksi täydentävästä toimeentulotuesta asetuksella, silloin kun se antoi enemmän kuin pelkän minimitoimeentulon.

<sup>37</sup> Tuori 2011, s. 750–752.

<sup>38</sup> Jyränki 2003, s. 333.

<sup>39</sup> Scheinin 1991, s. 156–157.

<sup>40</sup> Arajärvi 2002, s. 73.

tunnustamisen edellyttäminen varmasti olivat realistisempia tavoitteita kuin subjektiivisten oikeuksien vaatiminen.

Konkreettisempaa oikeusturvaa tarjoaa Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka 19 artiklan mukaisesti on olemassa ihmisoikeustuomioistuin, joka 34 ja 35 artikloiden mukaisesti ottaa vastaan yksilövalituksia, kun kansalliset oikeussuojakeinot on ensin käyty läpi. Toisaalta taas kyseinen sopimus ei säädä oikeudesta sosiaaliturvaan, joten vähimmäistoimeentulon turvaamisen kannalta sekään ei ole erityisen relevantti. Kuitenkin 8 artiklan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sekä 6 artiklan oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva asia käsitellyksi kohtuullisessa ajassa tuomioistuimessa tulee ottaa huomioon. Ensin mainittu voi konkretisoida tilanteessa, jossa toimeentulotuen hakijan tosiasiallisia olosuhteita pyritään selvittämään, jälkimmäinen puolestaan liittyy tukipäätöksestä valittamiseen.

Sen sijaan juuri PL 19.1 §:ää muistuttava kohta löytyy Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta. Sen 13 artiklan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat varmistamaan riittävän avun sellaiselle henkilölle, jolla ei ole riittäviä varoja, eikä tämä pysty hankkimaan niitä omin avuin tai sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Sopimusvaltiot lähettävät 21 artiklan mukaisesti kahden vuoden välein raportin määräysten soveltamisesta. Siten tämäkään sopimus ei varsinaisesti lisää yksilön oikeuksia. Entäpä sitten tuorein sopimus, Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/1)? Kyseisen asiakirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia, kuten myös jäsenvaltioita silloin kun ne soveltavat EU-oikeutta<sup>41</sup>. Sen 34 artiklan mukaan unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja ihmisarvoiseen elämään. Suomalaisen yksilön kannalta tämäkään sopimus ei anna lisäarvoa, sillä toimeentulotuen hakijat eivät asioi EU-elinten kanssa, ja käytetty termi tunnustaminen on ohjelmallinen.

Yhteenvedona voisi todeta, että sosiaaliturvan kannalta perustuslain takaamat oikeudet ovat merkittävämpiä kuin kansainväliset. Tähän on yhtenä syynä se, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli säätää eräiltä osin taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet vaativammalle tasolle kuin ihmisoikeussopimukset edellyttivät. Esimerkiksi

---

41 *Arajärvi* 2002, s. 114.

subjektiivinen oikeus perusopetukseen ja välttämättömään toimeentuloon ovat tällaisia kohtia. Lisäksi perustuslaissa toistuva lainsäätäjälle osoitettu velvollisuus säättää asiasta lailla turvaa konkreettisesti oikeuksien toteutumista.<sup>42</sup> Kansainvälisiä sopimuksia ei kuitenkaan koskaan voi olla yksilön kannalta liikaa, sillä ne takaavat, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ei ole riippuvainen ainoastaan Suomen lainsäätäjän tahdosta.

PL 19.1 § on huomioitu toimeentulotukilaissa. Edellytyksenä TL 10 §:n mukaiselle henkilön työstä tai työllistävästä toiminnasta kieltäytymisestä johtuvalle perusosan alentamiselle on se, ettei ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo vaarannu, eikä alentamista muutenkaan voida pitää kohtuuttomana. Lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta puuttui juuri tähän kohtaan lausunnossaan.<sup>43</sup> Sen mielestä säännös oli hyväksyttävä, ottaen huomioon silloisessa hallitusmuodon 15.2 §:ssä, nykyisen perustuslain 18.2 §:ssä säädetyn julkisen vallan velvollisuuden edistää työllisyyttä, sekä sen, että toimeentulotuen perusosalla kateetaan myös sellaisia menoja, jotka eivät kuulu välttämättömään toimeentuloon. Siten toimeentulotuessa on kyse muustakin kuin biologisen elämän jatkumiselle välttämättömästä eksistenssiminimistä, ja ihmisarvoiseen elämään voidaan katsoa kuuluvan myös kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia<sup>44</sup>. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, mikä olisi oikea rahasumma ihmisarvoisen elämän tuottamiseen, vaan oletetaan että toimeentulotuki on oikean suuruinen.

TL 10 §:ssä mainittu kohtuullisuus on siis ihmisarvoista elämää ja välttämättömää toimeentuloa pitemmälle ulottuva termi. Voi olla niin, että tuen leikkaus on välttämättömän toimeentulon kannalta hyväksyttävä, mutta muuten kohtuuton. Päinvastaista tilannetta sen sijaan on vaikea kuvitella. Vastaava kohtuullisuusmaininta löytyy myös jaksottamista ja kuu-kautta pitempää tarkasteluaikaa koskevasta TL 15 §:stä sekä monista muista sosiaalioikeuden alaan kuuluvista laeista. Kotkas kysyykin, voidaanko hallintolakiin kirjattujen suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden lisäksi katsoa olevan olemassa myös yleinen sosiaalioikeudellinen kohtuullisuusperiaate<sup>45</sup>? Hän toteaa, että monet niistä oikeuksista, joita

42 Ojanen – Scheinin 2011, s. 191–194.

43 *PeVL 31/1997 vp*, s. 4.

44 Tuori 2011, s. 729–730.

45 Kotkas 2009.



periaatteella suojattaisiin, voidaan taata myös mainittujen muiden periaatteiden sekä PL 19.1 §:n avulla<sup>46</sup>. Kuitenkin hän nostaa esille kaksi täysi-ikäisen lukio-opiskelijan toimeentulotukea koskevaa KHO:n tapausta, joita on perusteltu juuri kohtuullisuusargumentein, joten hän katsoo periaatteen olevan olemassa muiden keinojen täydentäjänä<sup>47</sup>. Myös Laakso on katsonut kohtuullisuusperiaatteen olevan olemassa ainakin heikosti velvoittavana oikeuslähteenä, jota voidaan yksittäistilanteessa käyttää<sup>48</sup>.

Tutkimusongelmassani on kyse siitä, mikä määritellään käytettävissä olevaksi tuloksi, ja siten on mielenkiintoista huomata, että tuomioistuin ei pelkästään ota kantaa siihen, onko olemassa muita käytettävissä olevia tuloja kuin toimeentulotuki, vaan myös siihen, onko niiden käyttäminen kohtuullista. Tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuullisuuden arviointi siinänsä on lainsäätäjän tehtävä, mutta sosiaalioikeuden alalla tätä harkintavaltaa on usein myös delegoitu tuomioistuimelle, esimerkiksi TL 10 ja 15 §:ssä. Kohtuullisuusarviointia on siis päätöksenteossa käytetty myös silloinkin, kun siihen ei laissa nimenomaisesti ohjeisteta. Suhtaudun edellä mainittujen oikeustieteilijöiden tavoin periaatteen olemassaoloon siinänsä myönteisesti, mutta itse korostaisin sen harvinaislaatuisuutta. Kohtuulliseen ratkaisuun voi päätyä myös esimerkiksi perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla sekä hallintolain 6 §:n periaatteilla.

Yhteenvetona tämän luvun osalta todettakoon seuraavaa: Mikäli toimeentulotukihakemus evätään, on hakijalla siis oltava muita käytettävissä olevia tuloja, muutoin PL 19 §:n määräykset eivät toteudu. Kuten seuraavissa luvuissa tulee ilmenemään, joskus on kuitenkin vaikeaa määritellä, onko hakijalla tuloja, ja jos on, kuinka paljon. Myöhemmin käsiteltävässä oikeuskäytännössä onkin korostettu sitä, että tulojen tulee olla käytettävissä tosiasiallisesti eikä vain laskennallisesti. Vaikka päätösten perusteluissa ei PL 19.1 §:ään olisi nimenomaisesti viitattukaan, on tämä perusoikeus tosiasiallisesti vahva taustatekijä.

---

46 *Kotkas* 2009, s. 775.

47 *Kotkas* 2009, s. 777. Mainitut oikeustapaukset käsitellään tarkasti luvussa 3.3, silloin kuitenkin hieman eri näkökulmasta.

48 *Laakso* 1990, s. 226–230.

## 2.2 Oikeusturva

PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Luvun 1.3 alussa todettiinkin toimeentulotukiasioissa olleen aikaisemmin puutteita juuri oikeusturvassa, mutta nykyään tilanne on korjaantunut.

TL 24 §:ssä viitataan muutoksenhaun osalta sosiaalihuoltolain 7 lukuun, jonka 45 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan päätöksen voi saattaa monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. 46 §:ssä säädetään muutoksenhausta hallinto-oikeuteen, ja 49.2 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se antaa valitusluvan. Toimeentulotukiasioissa valitustie on siis erilainen kuin Kelan toimeenpanemissa sosiaalietuuksissa, joissa päätöksistä valitetaan ensin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntiin ja niistä vakuutus-oikeuteen. Hallinto-oikeudellista menettelyä voidaan pitää luotettavimpana vaihtoehtona, koska siihen ei kohdistu epäilyjä tuomiovallan käyttäjän riippumattomuudesta. Huhtanen nostaa muutoksenhakulautakuntien osalta mahdolliseksi ongelmaksi sen, että päätöksentekoon osallistuu lakimiesten lisäksi myös asiantuntija- ja intressijäseniksi jaettavia maallikkojäseniä, jotka itse asiassa muodostavat enemmistön<sup>49</sup>. Maallikoiden käyttämistä ei ensisijaisesti nähdä ongelmana, vaan positiivisena asiana lakimiehiltä puuttuvan erityisasiantuntemuksen vuoksi. Riippumattomuutta horjuttaa kuitenkin, jos päätöksentekoon osallistuu jäseniä samasta julkisyhteisöstä tai viranomaistahosta, joka on asiassa osapuolena.<sup>50</sup> Lisäksi muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutus-oikeudessa käsiteltävät asiat on rajattu maksuttoman oikeudenkäynnin ulkopuolelle, mitä voidaan pitää epäkohtana ottaen huomioon, että käsiteltävissä asioissa on kyse juuri sosiaalietuuksista, eli pienituloisimpien tarvitsemista eduista.<sup>51</sup> Toimeentulotuessa vastaavia epäilyjä riippumattomuudesta ei siis herää ja prosessia voidaan pitää oikeusturvan osalta riittävän hyvänä.

---

49 Huhtanen 2000, s. 1276.

50 Huhtanen 2000, s. 1277.

51 Huhtanen 2000, s. 1284.

Oikeusturvan takeista suullista käsittelyä käsitellään vielä tarkemmin konkreettisen esimerkin kautta luvussa 3.4.

Viranomaisen passiivisuus kuitenkin on ongelma varmasti kaikilla hallinnon aloilla. Jos viranomainen ei tee päätöstä suuntaan tai toiseen, muutoksenhakuprosessia ei luonnollisesti voi käynnistää. Viimesijaisen toimeentulon kyseessä ollessa tällainen passiivisuus on erityisen moitittavaa perusoikeudet huomioon ottaen. Vuonna 2008 lakiin lisätyllä TL 14 a §:llä on pyritty takaamaan käsittelyn joutuisuus säätämällä kiireellisille tapauksille päätöksen antamisen aikarajaksi kaksi arkipäivää ja muille seitsemän. Kuten johdantoluvussa todettiin, kunta ei kuitenkaan välttämättä noudata näitä aikoja. Oikeusasiamies onkin nostanut esille mahdollisuuden syyttää viranomaista virkarikoksesta, jos viivästys johtuu virkamiehen laiminlyönnistä tai muusta menettelystä<sup>52</sup>. Sen sijaan kun kunnan toimielimen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, vastaavia tarkkoja aikarajoja ei ole laissa määritelty. Vuonna 2007 asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa kesti keskimäärin vajaat seitsemän kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vajaat viisi kuukautta, ja aikoja voidaan pitää lyhyinä verrattuna muiden hallintoasioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin, vaikkakin vähimmäistoimeentulon luonteesta johtuen ratkaisun tulisi tulla tätäkin nopeammin, jotta siitä olisi hyötyä konkreettiseen elämäntilanteeseen<sup>53</sup>.

### 2.3 Yksityisyyden ja perhe-elämän suoja

PL 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. EIS 8(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Vaikka perustuslaissa ei ole mainittu perhe-elämää, on pykälän katsottu tarkoittavan myös sen suojaamista.<sup>54</sup> Määritettäessä toimeentulotuen hakijan käytettävissä olevia tuloja, tähän perusoikeuteen voidaan joutua puuttumaan. Puuttumisesta on EIS 8(2) artiklassa säädetty seuraavanlaisesti: ”Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa

<sup>52</sup> Ratkaisu 22.1.2009, Dnro 1772/4/08. Kantelussa oli kyse vain yhden päivän viivästyksestä, joten lausuntoa voidaan pitää vahvana.

<sup>53</sup> *Oikeusturvan todellisuus* 2009, s. 118.

<sup>54</sup> *Viljanen* 2011, s. 393.

kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.” Mahkonen toteaaakin, että 8(1) ja 8(2) artikla ovat toisilleen vastakkaisia, ja on vaikea määrittää kussakin yksittäistapauksessa, kummalla on enemmän painoarvoa<sup>55</sup>. Vastaava ohjeistus on myös PL 10.3 §:ssä.

Jotkin osa-alueet, kuten kotirauha ja kirjesalaisuus ovat helposti määritettävissä. Sen sijaan yksityiselämän tai perhe-elämän käsitteen täsmentyminen on jäänyt oikeuskäytännön ja -tieteen tehtäväksi. Yksityisyyttä ja perhe-elämää koskevissa säännöksissä vilisee erilaisia termejä, kuten *mielivaltaisuus*, *moraali*, *yksityiselämä*, mutta niistä on vaikea tehdä jokaiseen yksittäistapaukseen soveltuvia yleistyksiä.<sup>56</sup> Suuntaviivoja antaa määritelmä, että yksityisyyden suoja koostuu persoonallisuuden suojasta, intimiteettisuojasta ja tietosuojasta.<sup>57</sup>

Viranomaisen voi joskus joutua määrittämään, mitä on pidettävä perheenä. Ensimmäisenä tilanteena voi mieleen tulla ulkomaalaisten perheenyhdistämiset ja maasta karkotukset, joihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useasti ottanut kantaa.<sup>58</sup> Toimeentulotukea myöntävän viranomaisen ei tarvitse tehdä yhtä laajoja pohdintoja, mutta kuten luku 3 osoittaa, samoja kysymyksiä liittyy myös toimeentulotukeen. Tällöin kuitenkin tuen hakijan intressi on juuri päinvastainen kuin mainituissa perheenyhdistämissä. Tuen hakijan edun mukaista on, ettei esimerkiksi hänen asuinkumppaniaan katsota perheenjäseneksi, koska tällöin henkilön tuloja ei oteta laskelmassa huomioon. Perheen määrittelyn hankaluuteen toimeentulotukiasioissa on otettu kantaa, mutta asiaa ei ole pohdittu perhe-elämän suojan kannalta, vaan oikeuskäytännössä on esimerkiksi viitattu yksityisyydensuojaan<sup>59</sup>.

Mielestäni kuitenkin EIS 8 artikla tulisi ottaa huomioon myös ”negatiivisen” perhe-elämän

<sup>55</sup> Mahkonen 1997, s. 50–52.

<sup>56</sup> Mahkonen 1997, s. 55–59.

<sup>57</sup> Mahkonen 1997, s. 63–67.

<sup>58</sup> Aiheesta tarkemmin Sepponen 2010, s. 36–76. Tutkimusekonomisista syistä tapauksiin ei perehdytä tässä tarkemmin, mutta todettakoon, että yhteisenä tekijänä EIT:n ratkaisuille on se, että kunkin yksittäistapauksen tosiseikat tulee tarkasti selvittää.

<sup>59</sup> Aiheesta tarkemmin luvussa 3.

suojan kannalta, eli esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomainen on määrittänyt samassa huoneistossa asuvat henkilöt avopuolisoiksi vastoin heidän omaa lausuntoaan. Kenties suomalaisessa oikeusajattelussa perhe-elämän suojan on perinteisesti ajateltu liittyvän esimerkiksi lapsen huostaanottotilanteisiin, joissa selkeästi puututaan perheen oikeuteen määrätä elämästään. Itse perheen käsitettä ehkä on pidetty tähän asti niin itsestään selvänä, ettei sitä ole ajateltu EIS 8 artiklan kannalta. Vertailun vuoksi annettakoon esimerkki rikosoikeuden puolelta: Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 20 §:n mukaan todistajana toimimisesta voi kieltäytyä asianosaisen kihlattu. Kihlausta ei kuitenkaan ole juridisesti määritelty, vaan kyseessä on osapuolten suullinen sopimus tulevasta avioliitosta<sup>60</sup>. Tällöin kihlauksen olemassaoloon riittää molempien osapuolten vakuutus, ja tiettävästi väitettä kihlauksesta ei oikeudenkäynneissä ole riitautettu. Osapuolten intressinä voi kuitenkin olla, että todistuksen puutteen vuoksi rikos jää selvittämättä. Kuten johdantoluvussa todettiin, oikeusjärjestykseltä on turha odottaakaan koherenssia, mutta tämä vertailu kuitenkin osoittaa, että henkilöiden oikeus määritellä itse perheensä on hyvin erilainen tilanteesta riippuen.

Perustuslain takaamaa yksityisyydensuojaa konkretisoi esimerkiksi rikoslain (39/1889) 24 luku, jossa kriminalisoidaan kotirauhan rikkominen. Viranomaisen ja yksityisen välisissä suhteissa tällaisten asioiden tarkastelu voi tulla kyseeseen esimerkiksi viranomaisen vieraillessa asunnossa, mikä sosiaalihuollossa on mahdollista. Vuonna 1991 oikeusasiamiehelle oli kanneltu siitä, että toimeentulotukihakemusta käsittelevät sosiaalitarkkaajat olivat tulleet kotikäynnille ennalta ilmoittamatta, ja tehneet raporttiin maininnan alkoholin käytöstä. He olivat kuitenkin tulleet sisään perheenjäsenen suostumuksella, joten sen suhteen menettely ei ollut virheellinen. Kuitenkin raporttiin olisi saanut kirjata vain tukipäätökseen vaikuttavia tietoja, jollaisiin ei apulaisoikeusasiamiehen varamiehen mukaan kuulunut asunnossa tapahtunut alkoholin käyttö<sup>61</sup>.

Olettaisin että nykyaikana toimeentulotukihakemukset käsitellään kirjallisen aineiston perusteella, ja kotikäynntejä tehtäisiin vain lapsen huostaanottoa koskevissa ja muissa vastaa-

60 Kihlauksesta tarkemmin *Aarnio – Kangas* 2010, s. 5–7. Kihlaus on menettänyt avioliitto-oikeudellisen merkityksensä, ja tällä hetkellä sen merkitys oikeudellisessa maailmassa rajoittuu juuri tähän oikeudenkäyntimenettelyyn.

61 *Mahkonen* 1997, s. 62–63. Mahkonen selostaa tapauksen ja viittaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen varamiehen 26.11.1991 antamaan ratkaisuun dnro 261/4/90.

vissa tapauksissa. Tarkastelun kohteeksi tulee tällöin ottaa henkilötietolaki (HTL, 523/1999), jonka 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä, joista yksi on 4 kohdan ”jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta”. Toimeentulotuen myöntäminen on selkeästi lailla määritelty velvollisuus, ja tietojenantovelvollisuudesta on säädetty TL 17 §:ssä. HTL 3 §:ssä on määritelty, että henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Kuten edellisessä kappaleessa todettiin, viranomaisen ei tiedonsaantioikeudestaan huolimatta saa kirjata tietoja, jotka eivät ole välttämättömiä asian ratkaisemiseksi. HTL 6 § asettaakin henkilötietojen käsittelylle vaatimuksen asiallisesta perusteltavuudesta.

Mainitun TL 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Avoimeksi jää, milloin käytännössä on tarve vaatia tietoja huoltajalta tai edunvalvojalta. Kieliopillinen laintulkinta noudattaa sääntelyekonomian periaatetta, eli mikään lakitekstin elementti ei ole merkityksetön<sup>62</sup>. Kuitenkin luvussa 3.3 esitellään tarkemmin tapaus KHO 24.8.2004/2013 ja kannanotto, jonka mukaan kotonaan asuvan täysi-ikäisen lapsen vanhemmilta ei voida vaatia tulotietoja, koska se loukkaisi yksityisyydensuojaa. Lainkohdan voisi luulla tarkoittavan juuri tällaisia tilanteita, joissa tietoja ei voida vaatia perheenjäsenyyden tai elatusvelvollisuuden perusteella, mutta kuitenkin on erittäin vahva oletama tosiasiallisesta elatuksesta. Tällaiseen tulkintaan viittaa myös hallituksen esitys, jonka mukaan ”Huoltaja ja holhooja voivat asua myös eri taloudessa kuin tuen saaja. Toimeentulotuen luonteesta viimeisjaisena etuutena johtuu, että tuen myöntäjän ja maksajan on saatava kaikki toimeentulotuen käsittelyn kannalta merkittävät tiedot ja selvitykset tuloista, varallisuudesta ja muista olosuhteista.”<sup>63</sup> Sinänsä yksityisyydensuojan korostamisessa on kyse perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, mutta se vaikuttaa tosiasiallisesta tekävän kokonaan tarpeettomaksi osan TL 17 §:stä.<sup>64</sup>

62 Aarnio 1989, s. 256.

63 HE 217/1997 vp, s. 25.

64 KHO ei perusteluissaan kuitenkaan ole edes ottanut kantaa TL 17 §:ään, ja onkin mahdollista että se on

Asian selvittämiseksi välttämättömiä tietoja ovat ainakin tiliote ja tiedot viime aikoina maksetuista palkoista ja sosiaalietuuksista. Tietosuojavaltuutettu on kuitenkin kannanotossaan 6.9.2001, dnro 982/45/2001 todennut, että tiliotteelta tulee voida peittää arkaluonteiset tiedot, kuten maksut uskonnollisen yhdyskunnan tai poliittisen järjestön tilille. Itse ajattelen kuitenkin niin, että myös muut kuin lain perusteella arkaluonteiset tiedot tulisi voida niin halutessaan peittää, koska rahankäyttöä voi pitää HTL 3 §:n mukaisena henkilön ominaisuuksia ja elinolosuhteita kuvaavana merkintänä, eikä tämä tieto ole välttämätön asian ratkaisemisen kannalta, eikä tietojen saamiselle ole muutakaan HTL 7 §:n mukaista perustetta. Toimeentulotukipäätökseen ei vaikuta se, mihin hakija on rahansa käyttänyt, vaan ratkaisun tekoon riittää ylipäänsä tieto tilillä olevien tulojen ja menojen summasta. Poikkeuksen tähän luonnollisesti muodostaisivat TL 7 c §:n mukaiset erityismenot, jotka täytyy voida yksilöidä täydentävän toimeentulotuen tarpeen arvioimiseksi. Tulojen osalta on sen sijaan hakijan itsensä edun mukaista, että tulolähde käy ilmi, koska tiettyjä tuloja ei TL 11 §:n mukaisesti oteta huomioon.

Asioiden selvittämiseen liittyy myös laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki). Asiakslain 20.1 §:n mukaan julkisoikeudellinen yhteisö ja muut viranomaiset sekä alan työntekijät ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Listan on tarkoitus olla tyhjentävä, eli esimerkiksi tietojen hankkiminen työnantajalta tai vuokranantajalta ei ole soveliaista<sup>65</sup>. Vaikka oikeuskanslerin päätös 5.3.2001 dnro 762/1/99 pääasiallisesti koskikin muuta asiaa, on siinä myös otettu kantaa edellisessä lauseessa mainittuun. Tapauksessa toimeentulotukihakemuksen käsittelijä oli ottanut tietoja hankkiakseen yhteyttä tuen hakijan työnantajaan,

---

jäänyt vahingossa huomiotta. Tämän vuoksi näkisin itse niin, että TL 17 §:n perusteella tulotietoja voidaan kysyä myös vanhemmilta. Mikäli KHO olisi halunnut todella tehdä merkityksettömäksi osan TL 17 §:stä, olisi se varmasti lausuttu julki, koska kyseessä on melkein PL 106 §:n mukainen lain soveltamatta jättäminen!

<sup>65</sup> Posio 2008, s. 310.

ja tätä oikeuskansleri piti epäasiallisena.

Asiakaslain 20.2 mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus koskee myös rahalaitosta, jos sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä edellä mainituilta tahoilta ja jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos on syytä epäillä toimeentulotuen hakijalla olevan esimerkiksi pankkitili, josta tämä ei ole ilmoittanut, tietoa voidaan pyytää myös pankilta<sup>66</sup>. Oma kysymyksensä on, mikä voisi herättää viranomaisen epäilykset salaisista käytettävissä olevista tuloista. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä on tutkittu, ja eräs haastateltu sosiaalityöntekijä toteaa: ”...että ihminen on persoonaltaan tms. vaatetukseltaan sellainen, että ei ole köyhä varsinkin jos pöräyttää komeella autolla tohon pihaan...”<sup>67</sup>. Asiakaslain esitöissä todetaankin, että perusteltu epäily voi johtua siitä, että asiakkaan olosuhteet ja elämäntapa tai muut viranomaisella olevat tiedot vaikuttavat olevan ristiriidassa asiakkaan ilmoittamien tietojen kanssa<sup>68</sup>. Esimerkkinä on käytetty juuri tulojen salaamista toimeentulotukea haettaessa. Minun on vaikea kuvitella, kuinka viranomainen voisi pelkästään kirjallisen prosessin välityksellä saada tietoa mainituista olosuhteista tai elämäntavoista, mutta ainakin osa toimeentulotuen saajista on myös muulla tavalla sosiaalihuollon asiakkaita, ja kenties sitä kautta tiedot elämästä päätyvät viranomaiselle.

Koska TL 2.2 §:n mukaisesti jokaisella on velvollisuus pyrkiä elättämään itsensä ja perheensä, on tieto työvoimatoimiston asiakkuudesta tarpeellinen. Mikäli työn hakemisesta tai vastaanottamisesta kieltäytyy, voidaan tehdä TL 10 § :n mukaisia leikkauksia tukeen. Sen sijaan tieto siitä, mistä paikoista työtön on töitä hakenut, ei oikeusasiamiehen mukaan ole sellainen välttämätön tieto, jota tuen hakijalta voitaisiin vaatia<sup>69</sup>. Ehkäpä sosiaaliasioissa, joissa tuen hakija asioi useiden eri viranomaisten kanssa, näillä on vaikeuksia pysytellä oman toimivaltansa sisäpuolella, koska esimerkiksi juuri työnhakuun liittyvät asiat tosiasiallisesti liittyvät myös toimeentulotukeen.

---

66 Pankkisalaisuuden murtamisesta tarkemmin *Posio* 2008, s. 312–314.

67 *Mäntysaari – Rajaviita* 1999, s. 88.

68 *HE 137/1999 vp*, s. 37.

69 1.4.2009, Dnro 97/4/08.



Tässä luvussa on konkreettisesti kuvattu tilanteita, joissa perusoikeutta yksityisyyteen on jouduttu rajoittamaan. Rajoittaminen sinänsähän ei ole mikään ongelma, kunhan se täyttää rajoituksille asetetut yleiset vaatimukset, jotka perustuslakivaliokunta on määritellyt.<sup>70</sup> Menemättä sen tarkemmin listan analysoimiseen, nostan esille maininnan perusoikeuden ytimestä. Esimerkiksi mainitusta pankkisalaisuudesta perustuslakivaliokunta on todennut, ettei se kuulu yksityisyydensuojan ydinalueeseen, ja puuttuminen on perusteltua, koska se on välttämätöntä asioiden selvittämiseksi ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi.<sup>71</sup>

#### 2.4 Perustuslain etusija ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Perustuslain 106 §:n mukaan jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tällaisen tilanteen toteutumista erittäin epätodennäköisenä. Todennäköisempänä se on pitänyt mahdollisuutta, että lakia voi tulkita usealla eri tavalla, joista tulee valita perusoikeusmyönteisin vaihtoehto.<sup>72</sup>

Arvio on näyttänyt olleen oikea, koska sellaiset päätökset, jossa laki olisi jätetty soveltamatta, ovat olleet harvinaisia. Esimerkkinä voidaan mainita tuore tapaus KKO 2012:11, jossa korkein oikeus katsoi, että kanneaikasäännöksen soveltaminen tässä tapauksessa oli ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kanssa. Kanneaikaa koskeva säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta ja isyys vahvistettiin. Hallinto-oikeudellisissa asioissa on tehty ratkaisu KHO 2008:25, jossa valtion virkamieslain 58 §:ään sisältyvän valituskieltosäännöksen soveltaminen olisi estänyt puheena olevalle virkamiehelle perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden

<sup>70</sup> *PeVM 25/1994 vp*, s. 5. Rajoitusten tulee perustua lakiin, eikä tavallisella lailla voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvasta rajoituksesta. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisesti säänneltyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä; rajoittamisen taustalla on oltava painava yhteiskunnallinen tarve. On noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja rajoitusten on oltava välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Oikeusturvasta on huolehdittava, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

<sup>71</sup> *PeVL 7/2000 vp*, s. 4.

<sup>72</sup> *PeVM 25/1994 vp*, s. 4.

säännönmukaiseen muutoksenhakuun, ja säännöksen soveltaminen olisi ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämän vuoksi säännös tuli tässä yksittäistapauksessa jättää soveltamatta. Toimeentulotukea koskien tällaisia ratkaisuja ei ole. Ilveskivi nostaa kuitenkin juuri toimeentulotukiasiat sellaiseksi kuvitteelliseksi esimerkiksi asiaryhmästä, jossa tavallinen laki voisi joskus jäädä soveltamatta PL 19.1 §:n etusijan vuoksi<sup>73</sup>.

Oulun hallinto-oikeuden tapaus 27.5.2008 08/0257/2 on oikeastaan ainut löytämäni toimeentulotukeen liittyvä tapaus, jossa nimenomaisesti mainitaan termi 'perusoikeusmyönnteinen laintulkinta'.<sup>74</sup> Kyseessä oli TL 10 §:n mukainen toimeentulotuen perusosan alentaminen, jota koskeviin päätöksiin perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti kehottanut käyttämään perusoikeusmyönnteistä laintulkintaa<sup>75</sup>. Kuitenkin TL 10.4 §:ssäkin todetaan, että 1 ja 3 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana, joten tämä perusoikeusmyönnteisyys löytyy jo suoraan laistakin. Tässä oikeustapauksessa ei kuitenkaan ollut varsinaisesti kyse siitä, olisiko alennus estänyt ihmisarvoisen elämän toteutumisen. Pohdittavana oli se, voitiinko alkoholisoituneella henkilöllä katsoa olevan tosiasiallisia mahdollisuuksia työn tai työllistävän toimenpiteen vastaanottamiselle. Hallinto-oikeus katsoi, että henkilö oli menettänyt elämänhallintansa, ja täten hänellä ei ollut mahdollisuutta hankkia tuloja omin toimin, joten olisi ollut TL 10.4 §:n mukaisesti 'muutoin kohtuutonta' leikata hänen tukeaan työllistävästä toimenpiteestä kieltäytymisen perusteella. Henkilö ei siis kyennyt hankkimaan ihmisarvoisen elämän turvaa muulla tavalla kuin toimeentulotuella, joten hän oli oikeutettu siihen täysimääräisenä.

Vakuutusoidessakin on vedottu perusoikeusmyönnteiseen laintulkintaan. Vaikka vakuutusoidessa ei toimeentulotukea koskevia päätöksiä teekään, johdantoluvussa todettiin, että työttömyysturvan karenssit ovat yksi syy toimeentulotuen varaan joutumiselle, joten vahvan yhteyden vuoksi tämänkin tapauksen tarkastelu on relevanttia. Lisäksi kyse oli vielä

<sup>73</sup> *Ilveskivi* 2000, s. 131.

<sup>74</sup> Termin tarkemmasta sisällöstä ja valtiosääntöoikeudellisesta asemasta kts. *Ilveskivi* 2000, s. 138–150, johon on koottu eri oikeustieteilijöiden näkemyksiä.

<sup>75</sup> *PeVL* 31/1997 vp, s. 4.

työstä eroamisesta, joka vaikuttaa alentavasti toimeentulotuen perusosaan. Tapauksessa VakO 16.11.2006/6567:2004 henkilö oli eronnut työstä sen vuoksi, että aikoi muuttaa toiselle paikkakunnalle avopuolionsa luokse ja työllistyä siellä heti kun mahdollista. Vakuutusosoikeuden perustelujen mukaan oikeuskäytännössä on aikaisemmin katsottu, että henkilöllä on laissa tarkoitettu pätevä syy työstä eroamiselleen silloin, kun hän muuttaa toiselle paikkakunnalle avio- tai avopuolionsa saatua sieltä vakituiseen työpaikkaan. Sen sijaan muuttamista ei ole pidetty pätevänä syynä työstä eroamiselle silloin, kun kysymyksessä on ollut avioliiton tai avoliiton aloittamisen vuoksi tapahtunut muuttaminen toiselle paikkakunnalle, vaikka tulevalla puolisoilla olisikin siellä asunto ja vakituinen työpaikka. Vakuutusosoikeuden mukaan olisi kuitenkin PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista asettaa kyseinen henkilö eri asemaan sellaiseen henkilöön nähden, joka on ollut avio- tai avoliitossa jo ennen muuttamista.

Vaikka termiä 'perusoikeusmyönteinen laintulkinta' ei olisi KHO:n ratkaisussa tai ylimpien lainvalvojien kannanotoissa ääneen lausuttukaan, on silti tehty sellaisia laintulkintoja, joissa tosiasiallisesti on ollut kyse juuri tästä asiasta. Esimerkiksi tulojen tosiasiallisen käytettävyyden korostaminen laskennallisuuden sijaan tilanteissa, joissa jaksottaminen sinänsä olisi lainmukaista, voidaan katsoa PL 19.1 §:ää myötäileväksi tulkintavaihtoehdoksi.

### 3. Perheenjäsenen tulojen vaikutus

#### 3.1 Perheen määritelmä toimeentulotukilain mukaan

TL 3 §:n mukaan ”Tässä laissa tarkoitetaan perheellä yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa”. Yhteistaloudella tarkoitetaan yhteistä ruokataloutta sekä kodinkoneiden, sanomalehden ja käyttötavaroiden, kuten televisio, jakamista<sup>76</sup>. Termi tulee ajankohtaiseksi esimerkiksi kommuuneissa, soluasunnoissa, ja muissa tilanteissa, joissa ihmiset asuvat yhdessä muodostamatta kuitenkaan perhettä. Tällöin kukin tuen hakija saa TL 9 § 1 momentin 2 kohdan mukaisesti tuen perusosasta 85 %. Kyse ei tällöin ole toisen ihmisen käytettävissä olevista tuloista, vaan yhteisestä taloudesta saatavasta käyttöhyödyistä, jolloin tuen tarve ei (ainakaan lainsäätäjän mielestä) ole yhtä suuri kuin yksin asuvilla. Perheelle sen sijaan tehdään yhteinen toimeentulotukilaskelma. Pykälässä ei ole mainittu samaa sukupuolta olevien parisuhteita, mutta rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain (RePL, 950/2001) 8 §:n mukaan laissa tai asetuksessa olevaa säädöstä, joka koskee avioliittoa, sovelletaan myös rekisteröityyn parisuhteeseen, jollei toisin säädetä. *Lex posterior derogat legi priori* -periaatteen<sup>77</sup> mukaisesti vuonna 2001 säädetyn RePL:n sääntö siis laajentaa vuoden 1997 TL:n sanamuotoa.<sup>78</sup>

Ongelmalliseksi termiksi muodostuu 'avioliiton omaiset olosuhteet'. Jos kaksi eri sukupuolta olevaa henkilöä asuu yhdessä olematta kuitenkaan avioliitossa, on viranomaisen vaikeaa todistaa heidän seurustelevan, ja toisaalta asukkaiden on vaikea todistaa että heillä on muusta syystä yhteistalous. TL 17.3 §:n mukaisesti henkilölle on annettava tilaisuus antaa selvitystä elämäntilanteestaan. Myös hallintolain 31 § määrää selvittämisvelvollisuudesta, joka kuuluu sekä viranomaiselle että asiakkaalle. Viranomaisen selvitysvelvollisuus ei kuitenkaan ole rajaton, eikä vaadi ehdottoman totuuden löytämistä<sup>79</sup>. Tässä nimenomaisessa asiassa ohjeeksi on annettu muun muassa seuraavien asioiden selvittäminen: asunnon koko, yhdessä asumisen kesto, vuokrasopimus ja muu aiheeseen liittyvä informaatio<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 60

<sup>77</sup> Tästä periaatteesta *Jyränki* 2000, s. 155–156. Tässä asiassahan varsinaista derogointia, eli TL 3 §:n muuttamista ei ole tehty, vaikka termin 'rekisteröity parisuhde' lisääminen pykälään olisi lisännyt selkeyttä.

<sup>78</sup> *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 89 vielä nimenomaisesti vahvistaa tämän tulkinnan.

<sup>79</sup> *Mäenpää* 2003, s. 190–191.

<sup>80</sup> *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 89.

Tuon listan puutteellisuus on huomioitu esimerkiksi Mikko Kuikan kirjallisessa kysymyksessä KK 654/1998. Sen mukaan opiskelijoiden on hyvin vaikeaa todistaa etteivät olosuhteet ole avioliiton kaltaiset. Vastauksessa kysymykseen on todettu, että hallintolainkäytössä ei ole samanlaista todistustaakkaa kuin riita-asioiden oikeudenkäynnissä, vaan ratkaisut tehdään saadun aineiston perusteella, sekä väitetään parisuhdeolettaman lähtökohtaisesti pitävän myös paikkansa. Empiirisessä kyselytutkimuksessa on kuitenkin tullut esille, ettei esimerkiksi sosiaaliviranomaisen itsensä tekemä havainto erillisistä nukkumapaikoista tai tuenhakijoiden selvitys seksuaalisesta suuntautumisestaan ja muualla asuvista parisuhdekumppaneista ole riittänyt vakuuttamaan viranomaisia<sup>81</sup>. Selvästikin ministeriön antama ohjeistus kaipaava lisä tarkennusta ja esimerkkejä siitä, miten avioliitto-olettaman konkreettisesti voisi kumota.

Samana sukupuolta olevien rekisteröity parisuhde rinnastuu sosiaalietuuksia jaettaessa avioliittoon, mutta virallistamaton parisuhde ei kuitenkaan rinnasteta avioliittoon. Lakivaliokunta on mietinnössään<sup>82</sup> nimenomaisesti todennut: ”Niitä säännöksiä, joita sosiaali- ja verotuslainsäädännössä on avioliitonomaisista suhteista, ei siten voida soveltaa samaa sukupuolta oleviin, yhdessä asuviin henkilöihin.” Lisäksi todetaan, että jos myöhemmin ilmenee paineita tulkintakannan muuttamiseen, se ei saa tapahtua yksittäisten lainsoveltajien ratkaisulla, vaan lainsäätäjän nimenomaisella ohjeella. Perusteeksi viitataan hallituksen esitykseen, jonka mukaan rekisteröity parisuhde on avioliitosta erillinen oikeudellinen instituutio. Esityksessä todetaan: ”Parisuhteen virallistaminen toisi sen osapuolille eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta samat oikeudet ja velvollisuudet kuin avioliiton solmiminen. Virallistettu parisuhde olisi kuitenkin avioliitosta erillinen oikeudellinen instituutio. Virallistettuun parisuhteeseen ei sovellettaisi isyyslain säännöksiä eikä muitakaan säännöksiä, jotka koskevat aviopuolisoa yksinomaan hänen sukupuolensa perusteella.<sup>83</sup>” Elatus ei kuitenkaan ole millään tavoin asia, joka koskisi puolisoa yksinomaan hänen sukupuolensa perusteella. Lakivaliokunnan käyttämä argumentointi olisi pätevää, jos kyseessä olisi yksinomaan sukupuoleen liittyvä asia avioliitossa, kuten keinoalkuiset lisääntymismenetelmät ja

---

81 *Hämäläinen* 2007, s. 60–61.

82 *LaVM 15/2001 vp*, s. 6–7.

83 *HE 200/2000 vp*, s. 1.

vanhemmuus<sup>84</sup>.

Muissa sosiaalietuuksissa ja veroasioissa lakivaliokunnan antama tulkintaohje voi olla ymmärrettävissä, mutta toimeentulotuen tarkoitus ja luonne huomioon ottaen tuntuisi oudolta, että parisuhteen toisen osapuolen tuloja ei otettaisi huomioon vain samaa sukupuolta olemissa vuoksi. Kuten tutkielman myöhemmät luvut osoittavat, toki monia muitakin tuloja jätetään tarkastelun ulkopuolelle, mutta yleensä tälle on jokin peruste, kuten ylimääräisten kustannusten korvaaminen, perusoikeuksien turvaaminen tai tosiasiallisen tasa-arvon lisääminen. Tässä tapauksessa vastaavaa perustetta ei ole, vaan itse asiassa käytäntö lisää epätasa-arvoa erilaisten avosuhteiden välille.

### 3.2. Aviopuolisoiden ja alaikäisten lasten elatusvelvollisuus

Avoliittolain (AL, 234/1929) 46 §:n mukaan puolisoitten tulee kykyjensä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolison elatukseen. Velvollisuudesta ei voi irtautua edes sopimuksella, johon molemmat ovat suostuneet. Tämä yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus ei ole korvaava vaihtoehto sosiaaliturvalle, vaan se on laajempi kuin pelkkä minimielatus<sup>85</sup>. Vaikka molemmat puolisoit eläisivät reilusti yli köyhyysrajan, silti taloudellisesti vahvemmassa asemassa oleva puoliso on vastuussa heikommasta. AL 46.2 §:n mukaan elatuksen määrä voidaan vahvistaa joko keskinäisellä sopimuksella tai tuomioistuinpäätöksellä. Summalle ei ole määritelty ylä- tai alarajaa, vaan aviopuolisot saavat itse harkita, mikä on kohtuullista. Kohtuullisuuden määrittely tuntematta kutakin yksittäistapausta on hankalaa, mutta ainakin todetaan ääripäiden, kuten koko palkkansa luovuttamisen ja nollaa lähellä olevan elatuksen kieltö<sup>86</sup>. Kohtuullisuuden määrittelyssä voidaan käyttää yksinkertaista tulosidonnaista näkökulmaa, jolloin nettotulot lasketaan yhteen ja jaetaan kahdella, tai kustannusidonnaista näkökulmaa, joka ottaa myös tosiasiallisia menoja huomioon<sup>87</sup>. AL 47 § toteaa tuomioistuimen oikeuden pakottaa puoliso maksamaan elatusta.

84 Näistä *Gottberg* 2011, s. 155–157. Esimerkiksi hedelmöityshoitolain (1237/2006) mukaan nainen joka ei ole parisuhteessa miehen kanssa on aina yksinäinen nainen, vaikka hänellä olisi rekisteröity parisuhde naisen kanssa. Laki on siis täydellinen esimerkki siitä, miten avioliitto ja rekisteröity parisuhde eroavat juuri niiden asioiden osalta, jotka ovat sukupuoleen liittyviä.

85 *Aarnio – Kangas* 2010, s. 50.

86 *Aarnio – Kangas* 2010, s. 53.

87 *Aarnio – Kangas* 2010, s. 54–55.

Elatusvelvollisuus jatkuu avioeroon saakka, vaikka puoliset asuisivat erillään, ja AL 48.1 §:n mukaan joskus vielä eron jälkeenkin, vaikka tämä onkin harvinaista<sup>88</sup>. Säännös lienee ollut ajankohtaisempi aikana, jolloin yhteiskunnan tuki ja sosiaaliturva olivat nykyistä huomattavasti suppeampia.

Toimeentulotuen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että avioliitossa olevalle tukea annetaan vain silloin, kun puoliso on laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Näissä tapauksissa tuki voidaan kuitenkin TL 20.1 §:n 4 kohdan mukaisesti periä elatusvelvolliselta takaisin, jos tämä on tahallaan laiminlyönyt elatuksen. Vaadittava laiminlyönnin tahallisuus viitanee siihen, että henkilöllä on ollut *tosiasiallinen mahdollisuus* elatuksen suorittamiseen, mutta hän on silti kieltäytynyt. Tapauksessa KHO 2009:80 henkilölle ei asumismenojen jälkeen jäänyt kuin toimeentulotuen perusosan suuruinen määrä rahaa elämiseen, joten häneltä puolison saamaa tukea ei voitu periä takaisin. TL 21 §:ssä mainitaan takaisin perinnän edellytyksenä olevan sen, ettei se vaaranna henkilön toimeentuloa. Outoa on, että vasta korkein hallinto-oikeus teki mainitun päätöksen. Hallinto-oikeus oli juuri päinvastoin todennut henkilön laiminlyöneen velvollisuuksiaan, vaikka hänen tulonsa ja menonsa olivat olleet jo silloin tiedossa. Tapaus KHO 2009:79 on hieman samankaltainen, mutta siinä henkilöllä A ilmeisesti oli ollut enemmän tuloja käytössään. Puoliso oli kuitenkin mitään ilmoittamatta muuttanut pois, ja A:n oli täytynyt yksin vastata perheen kaikista menoista ja lapsen hoidosta. Tällöin ei ole ollut kohtuullista vaatia häneltä vielä puolisonkin elättämistä.

Lapsen elatuksesta annetun lain (ElaL, 704/1975) 1-3 §:ssä säädetään lapsen oikeudesta saada elatusta tarpeidensa ja taipumustensa mukaan, ja vanhemman velvollisuudesta osallistua elatukseen kykyjensä mukaan. Jos vanhempi laiminlyö velvollisuutensa, voidaan lapselle maksaa elatustukilain (580/2008) mukaista elatustukea, mutta tämä koskee vain tilanteita jolloin vanhempi ei asu lapsensa kanssa (käytännössä siis avioerotilanteet), sillä elatustukilain 8.1 §:n 1 kohdan mukaisesti yhdessä asuminen on este tuen saamiselle. Jos vanhemmalla ei ole muulla tavalla elatuskykyä, hakee hän toimeentulotukea lapselleen<sup>89</sup>. TL 9 § osoittaa lapsen tuen olevan iästä riippuen joko 63 tai 70 prosenttia toimeentulotuen

<sup>88</sup> Tapauksessa KKO 2010:3 kyse oli ulkomaalaissyntyisen heikon kielitaidon omaavan ammattikouluttamattoman puolison oikeudesta saada elatustukea kymmenen vuoden avioliiton jälkeen. Korkein oikeus katsoi, että tässä tilanteessa 300 euron maksaminen kolme vuotta avioeron jälkeen oli kohtuullista.

<sup>89</sup> HE 49/2008 vp, s. 24.

perusosasta. Esitöissä tätä vähennystä on perusteltu sillä, että lapset saavat ilmaisen ruoan päiväkodissa ja koulussa, ja viitattu kuitenkin konkreettisesti perustelematta siihen, että lapsen kulut ovat muutenkin pienemmät<sup>90</sup>. Esitöiden perusteluina todetaan myös, että silloisten tutkimusten mukaan lapsiperheet ovat lain säätämishetkellä saaneet enemmän tukea kuin välttämättömän toimeentulon kannalta on tarpeellista.

Mielestäni kuitenkin toimeentulotukiperheen lapsen taloudellinen ja sitä kautta myös sosiaalinen asema on huomattavasti heikompi kuin muissa perheissä, etenkin kun lapsilisä katsotaan käytettävissä olevaksi tuloksi, joka vähentää toimeentulotuen määrää. Esimerkiksi jos vanhemmalle tehdään alennus hänen tukeensa, se sinällään on henkilökohtainen, mutta voi tosiasiallisesti olla pois myös lapsen osasta<sup>91</sup>. Ennen nykyistä toimeentulotukilapsilisiä ei laskettu tuloksi<sup>92</sup>. TL 11.2 §:ssä mainitaan vain äitiysavustus ja vammaistuki sosiaalietuuksina, joita ei oteta tulona huomioon. Lapsilisän tarkoitus on kuitenkin korvata juuri lapsen aiheuttamia ylimääräisiä kuluja, ja nykyinen lainsäädäntö onkin aiheuttanut paljon kritiikkiä, sillä vuonna 2010 asiasta esitettiin eduskunnassa useita kirjallisia kysymyksiä sekä hallitus- että oppositio puolueista<sup>93</sup>. PL 19.3 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen mahdollisuuksia lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamiseen. Voidaan perustellusti kysyä, toteutuuko tämä nykyisen käytännön aikana. Elatusvelvollinen vanhempikaan ei voi täyttää velvollisuuttaan pelkästään sillä, että takaa PL 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon, vaan elatuksen merkitys on laajempi.

Tässä yhteydessä on hyvä kuitenkin muistaa, että TL 7 c §:n 1 momentissa on yhdeksi perusteeksi saada täydentävää toimeentulotukea mainittu lasten päivähoitomenot. Lisäksi 2 momentissa mainitaan esimerkkinä perheen erityistarpeesta tai -olosuhteesta lasten harrastustoiminta, joten tämä kompensoi osaltaan tilannetta. Kuitenkin olisi hallinnollisesti yksinkertaisempi ja lapsen oikeudet paremmin turvaava vaihtoehto jättää lapsilisä huomioimatta tulona, jolloin ei tarvitsisi ryhtyä tekemään täydentävän toimeentulotuen tarvetta

90 HE 217/1997 vp, s. 21.

91 Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, s. 86.

92 Huhtanen 1994, s. 174.

93 Tuoreimpana esimerkkinä Pertti Hemmilän KK 1331/2010 vp. Kaikissa vastauksissa toistuu sama viittaus toimeentulotuen viimesijaisuuteen, ja annetaan ensisijaiseksi ratkaisuksi muiden etuuksien korottaminen, etenkin asumistuen.



koskevaa arviointia jokaisen yksittäistapauksen kohdalla.

### 3.3. Täysi-ikäinen lapsi

Täysi-ikäisiä lapsia koskevia tilanteita on monenlaisia. Toisen asteen koulutus ajoittuu yleensä ajalle, jolloin lapsi on 16-19-vuotias, jolloin koulutusavustusta koskeva ElaL 3.2 § tulee sovellettavaksi. Pääsäännön mukaisesti elatusvelvollisuus loppuu 18 ikävuoteen, mutta se kuitenkin jatkuu tämän jälkeenkin, mikäli koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin osallistuminen katsotaan aiheelliseksi. Olennaisin oikeudellinen kysymys kuuluu: voidaan-ko 18-20-vuotiaalle toisen asteen koulutuksessa olevalle myöntää toimeentulotukea, vaaditaanko opintolainan ottamista, vai onko elatus vanhempien vastuulla? ElaL 3.2 §:n mukaan elatusvastuu jatkuu 18 ikävuoden jälkeenkin, kun se katsotaan *kohtuulliseksi*. Siten katsotaan kussakin yksittäistapauksessa, ovatko vanhemman resurssit riittävät, ja jolleivät ole, lapsella on joko oikeus toimeentulotukeen tai velvollisuus opintolainan nostamiseen.

Muutamassa oikeustapauksessa arvioidaan juuri tätä kohtuullisuutta: Tapauksessa KKO 1996:5 äitinsä luona asunut 18 vuotta täyttänyt poika oli vaatinut isältään koulutusavustusta 1500 markkaa, mutta hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa kohtuulliseksi summaksi oli arvioitu sama 650 markkaa, joka elatusmaksunkin suuruus oli ollut täysi-ikäisyyteen saakka. Tapauksessa KKO 1997:173 puolestaan katsottiin, ettei työkyvyttömyyseläkkeellä olevalta isältä, jolla oli työtön uusi vaimo ja kaksi alaikäistä lasta, ollut kohtuullista vaatia koulutusavustuksen maksamista tyttärelleen. Näissä tapauksissa lukiolaiset olivat otaneet opintolainaa, mutta tarkasteltava oikeudellinen kysymys olikin vain se, kuinka vanhempien tulee osallistua koulutuskustannuksiin<sup>94</sup>.

Gottberg toteaa (nykyisestä) oikeuskäytännöstä voitavan ainakin päätellä, että lukiossa opiskelevaa täysi-ikäistä lasta ei voida missään tapauksessa velvoittaa ottamaan opintolainaa, vaan tilanteissa, joissa opintotuki ja vanhempien elatus ei riitä, tulee myöntää toi-

---

94 Näiden kahden tapauksen aikana ei vielä edes ollut mahdollista valittaa toimeentulotukiasioista korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

meentulotukea<sup>95</sup>. Tästä esimerkki on tapaus KHO 2000:58, jossa kahdeksan alaikäisen lapsen elatusvelvollisuus ja työttömyys estivät vanhempien mahdollisuuden osallistua koulutuskustannuksiin, ja siten henkilöllä oli oikeus toimeentulotukeen. Tuomioistuin ottaa kantaa juuri siihen, että lukio-opinnot eivät johda mihinkään ammattitutkintoon, ja siksi lainan ottaminen olisi kohtuuton vaatimus. Samaan lukio-opintojen yleissivistävyyteen on viitattu myös ratkaisussa KHO 2007:69, mutta tapauksesta tekee mielenkiintoisen se, että opiskelija on ollut maahanmuuttaja, joka on suorittanut opintojaan vasta 22-vuotiaana. Siten voitaneen päätellä, että tilanteesta riippuen samat kysymykset vanhempien mahdollisuudesta elättää ja opiskelijan oikeudesta saada toimeentulotukea eivät koske vain yleisintä tilannetta, eli 1-2 vuotta täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen.

Tutkimusongelman kannalta nämä ratkaisut ovat erityisen mielenkiintoisia siksi, että niissä on käytetty kohtuullisuusargumenttia, vaikka mikään nimenomainen lakipykälä ei sitä edellytäkään. Viitataan tällä siihen, että lain esitöissä ei eri oppilaitoksia ole asetettu eri asemaan, vaan opintolaina todetaan vain ensisijaiseksi tuloksi suhteessa toimeentulotukeen<sup>96</sup>. Itsekin olisin päätenyt samaan lopputulokseen kuin KHO, mutta olisin perusteluissa viitannut PL 16.2 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Lainan ottaminen jo lukiossa voisi tosiasiallisesti haitata huomattavasti perusoikeuden toteutumista. Tällöin kyseessä olisi perusoikeusmyönteinen laintulkinta, joka mielestäni sopii paremmin tuomioistuimen toimivaltaan, kuin yleinen kohtuullisuusargumentointi.

Hieman avoimeksi jää se, kuinka suhtautua toisen asteen ammattiopintoja suorittavaan täysi-ikäiseen lapseen. Oikeustapausten perusteluissa on korostettu sitä, että lukio-opinnot eivät anna ammattipätevyyttä. Korkeakouluopiskelijoilla lainan ottaminen ennen toimeentulotuen saamista on selviö. Toisen asteen ammattiopintojen loppuajan henkilö on yleensä 18-20-vuotias, jolloin ElaL 3.2 § tulee kysymykseen, mutta jos vanhempien osallistumista koulutuskustannuksiin ei voida katsoa kohtuulliseksi heidän kannaltaan, onko silloin ensi-

95 *Gottberg* 2011, s. 234.

96 Opintolainasta tarkemmin luvussa 4.2.

sijainen käytettävissä oleva tulo opintolaina vai toimeentulotuki? Lain esitöiden<sup>97</sup> ja oikeuskäytännön ottaman kannan valossa (ammattiin valmistuminen) voisi kenties todeta ensin mainitun olevan pääsääntö ja jälkimmäisen poikkeus.

Entäpä jos vanhempansa luona asuva täysi-ikäinen lapsi ei ole missään koulussa? ElaL 3.2 §:ssä viitataan koulutusavustukseen, mutta esimerkiksi käsitellyssä tapauksessa KKO 1996:5 sen on katsottu tarkoittavan pelkkien koulutuksesta aiheutuvien kulujen lisäksi myös jokapäiväisen elämän, kuten asumisen ja ravinnon kustannuksia. Varsinkin lukiossa, mutta myös suuressa osassa ammatillisia opintoja varsinaiset opintokustannukset ovat niin pieniä, että opintotuki riittää niiden kattamiseen, ja koulutusavustus tarkoittaa käytännössä juuri avustusta jokapäiväisessä elämässä koulutuksen aikana. Ilman täysi-ikäisen lapsen koulutuksessa olemista mitään juridista velvollisuutta tämän elatukseen ei ole. Harkittavaksi tulee silloin TL 2.1 §:n mahdollisuus saada toimeentulo 'muulla tavoin'. Olettama lienee, että vanhemmat tosiasiallisesti elättävät lastaan, joka ei käy töissä tai koulussa. Tosiasiallista tilannetta perheessä on hyvin vaikea todistaa, ja voitaneen pitää outona ajatuksena sellaista, että täysi-ikäinen lapsi asuisi vanhempansa luona, mutta joutuisi maksamaan elämästään. Jos tilanne todella olisi tällainen, olisi hänellä oikeus toimeentulotukeen, ellei muuta sosiaalietuutta ole saatavilla.

Aiempi oikeuskäytäntö edellytti tuen hakijan esittävän selvitystä vanhemmilta saamistaan tuloista, mutta ratkaisussa KHO 26.8.2004/2013<sup>98</sup> todettiin, ettei tällaista selvitystä voida vaatia, ja oikeusasiamieskin on ottanut kannan, että tuollainen selvitys loukkaa sekä hakijan että hänen vanhempiansa yksityisyyden suojaa. Oikeusasiamiehen kannanotossa oli kyse kunnan toimeentulotukiohjeista, joissa vaadittiin tulotiedot kaikkien, siis myös jo koetaan pois muuttaneiden, 18-20-vuotiaiden nuorten vanhemmilta, vaikka kyse ei enää ollut ElaL 3.2 §:n mukaisesta koulutusavustuksesta<sup>99</sup>. Oikeusasiamiehen mukaan oikeanlainen toimintatapa olisi kysyä nuorelta, elättävätkö vanhemmat häntä, ja se voi ilmetä esimerkiksi nuoren omalta tiliotteelta. Jos tilillä ei näy tuloja, eikä nuori myönnä saavansa tosiasial-

<sup>97</sup> HE 90/1974 vp, s. 48-49.

<sup>98</sup> Todettakoon tästä tapauksesta se, että henkilö oli loppujen lopuksi myöntänyt saaneensa vanhemmiltaan elatusta ja vaateet toimeentulotuesta hylättiin. Oleellista on kuitenkin jutun ratio decidendi, eli se, mitä olisi tapahtunut jos hän olisi kiistänyt kaiken.

<sup>99</sup> K 7/2007 vp, s. 141.

lista elatusta, on näiden kannanottojen perusteella tukea myönnettävä, vaikka epäilykset tosiasiallisesta elatuksesta olisivat kuinka suuria.

Yksityisyydensuojaa käsittelevässä luvussa mainittiin kuitenkin TL 17 §, ja lain mukaan tietojen vaatiminen myös huoltajalta olisi kyllä tarvittaessa mahdollista, ja tukipäätöksiä tekevän viranhaltijan kannalta voikin tuntua oudolta, että lain henki ja laintulkitsijoiden kannanotot ovat näin vahvasti eri luonteisia. Kritisoisinkin hieman KHO:n kannanottoa, koska siinä ei ole otettu lainkaan kantaa TL 17 §:ään. Vaikka juridinen elatusvelvollisuus loppuu viimeistään silloin, kun toisen asteen koulutuskin, en pitäisi kohtuuttomana vanhempien tulotietojen vaatimista ja elatusolettaman tekemistä siihen asti kunnes nuori muuttaa pois vanhempien luota. TL 17 §:n lisäksi perusteena voidaan pitää myös edellisen kappaleen reaalista argumenttia, eli epätodennäköisyyttä sille, että kukaan jäisi asumaan vanhempiensa luokse vailla heidän elatustaan. Juridisen elatusvastuun puute ei ole este sillekään, ettei elatusolettamaa voitaisi tehdä avopuolisoillekin, joten pelkkä juridiseen elatusvastuuseen vetoaminen ei ole vahva argumentti tässä yhteydessä.

Vanhemmat voivat toki antaa vapaaehtoisesti selvitystä tilanteestaan. Lisäksi vanhemmat saattavat itsekin olla toimeentulotuen tarvitsijoita. Joka tapauksessa tulee sovellettavaksi TL 9.3 § jonka mukaan 18 vuotta täyttänyt vanhempansa luona asuva henkilö saa 73 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Mainittakoon tästä sellainen hauska yksityiskohta, ettei laissa ole asetettu ikärajaa, eli sananmukaisesti tulkittuna esimerkiksi 50-vuotias sairaan äitinsä avuksi muuttava henkilö voisi saada tukeensa alennuksen tämän pykälän perusteella. Yhteenvetona täysi-ikäiseen lapseen liittyen voisi sanoa, että juridiikan ja reaali maailman kohtaaminen ei aina ole yksinkertaista. Juridisesti tilanne muuttuu mekaanisesti esimerkiksi iän saavuttamisen tai koulutuksen loppumisen johdosta, vaikka perheen tosiasiallinen taloustilanne pysyy entisellään.

### **3.4. Avopuoliso**

Kuten aiemmin jo todettiin, perheenä pidetään myös miestä ja naista, jotka elävät avioliiton omaisissa olosuhteissa. Avopuolison tulot vaikuttavat toimeentulotuen myöntämiseen,

vaikka mitään yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta ei olekaan. Tätä ristiriitaa on kritisoitu useiden toimijoiden taholta jo vuosikymmenten ajan. Avoparien rinnastamisen avio-  
pareihin tarkoitus oli alun perin se, etteivät he pääsisi taloudellisesti parempaan asemaan<sup>100</sup>.  
Tästä kuitenkin seurasi myös se, että heidän asemansa huononi sosiaalioikeuden alalla. Ny-  
kyinen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että PL 19.1 § ei toteudu kaikkien kohdalla muuten  
kuin parisuhdekumppanistaan erille muuttamalla, mitä taas ei voida pitää kohtuullisena  
vaatimuksena. Asiaan puuttui oikeuskansleri jo 80-luvulla, jolloin sosiaali- ja terveysminis-  
teriö vastasi, että elatusvelvollisuuden puutteesta huolimatta avopuoliso voi saada tosiasial-  
lisen elatuksen laissa mainitulla 'muulla tavalla'. Vastaus tyydytti oikeuskansleria eikä tämä  
kokenut tarvetta ryhtyä jatkotoimenpiteisiin.<sup>101</sup> 90-luvulla ongelmana oli myös se, että per-  
heen määritelmästä oli säädetty lain sijaan valtioneuvoston päätöksellä.<sup>102</sup> Toimeentulotuki-  
lain säätäminen vuonna 1997 siirsi määritelmän lain tasolle, mutta itse ongelmaa se ei tie-  
tenkään muuttanut miksikään. Gottberg toteaaakin, että toimeentulotuen osalta on koettu  
julkisoikeudellisen elatusvastuun uusi tuleminen, viitaten vaivaishoitoasetuksen ja köy-  
hänhoitolain aikaan, jolloin elatusvastuu kattoi kaikki mahdolliset sukulaiset.<sup>103</sup> Toisaalta  
avopuolisot voivat hyötyäkin lainsäädännöstä, sillä TL 20 §:n säännökset takaisin perinnäs-  
tä koskevat vain elatusvelvollista, joten toisen puolison tuen myöntämishetken jälkeen saa-  
maa tuloa ei voida periä takaisin.

Kuten jo todettiin, avopuolison tulot otetaan huomioon myös työmarkkinatuessa.<sup>104</sup> Tähän  
ongelmaan on tarjottu ratkaisuksi tarveharkinnan poistoa puolison tulojen osalta tai elatus-  
velvollisuuden lisäämistä myös avopuolisoille.<sup>105</sup> Jälkimmäistä en pitäisi kovinkaan koh-  
tuullisena, sillä kuten luvussa 3.1 huomattiin, on mahdollista että eri sukupuolta olevia  
asukkaita pidetään viranomaisen taholta parisuhdekumppaneina vaikkeivät he sitä todelli-  
suudessa olisi, ja jos tähän vielä lisättäisiin elatusvelvollisuus, olisi tilanne absurdi. Muu-  
toinkaan juridisen elatusvelvollisuuden lisääminen avoliittoon ei ole kohtuullista. Ensin  
mainittu keino sen sijaan olisi järkevä, sillä työmarkkinatuki ei ole PL 19.1 §:n tarkoitta-  
maa viimesijaista toimeentuloa, vaan 2 momentin turvaa työttömyyden aikana, ja siten sii-

100 *Gottberg* 1995, s. 58.

101 *Gottberg* 2011, s. 135–136.

102 *Gottberg* 2011, s. 135.

103 *Gottberg* 1995, s. 66–67.

104 *Latvala* 2008, s. 3. Vuonna 2005 työmarkkinatukea maksettiin alennettuna tai se evättiin kokonaan puoli-  
son tulojen perusteella 25000 henkilöltä.

105 *Arajärvi* 2002, s. 225.

hen tulisi soveltaa samoja yksilöllisyyden ja universaaliuden sääntöjä kuin muihinkin sosiaalietuuksiin. Itse asiassa työmarkkinatuen osalta tilanne muuttuneekin jo ensi vuoden aikana, sillä vuosien 2013-2016 kehysriihipäätöksessä on esitetty tarveharkinnan poistoa puolison tulojen osalta. Toimeentulotuessa tilanne ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Tuen ollessa viimesijaista, on luonnollista tutkia kaikkia mahdollisia tulolähteitä, eikä automaattisesti antaa tukea henkilölle, joka voisi saada elatuksensa muualtakin. Mutta PL 19.1 §:n turvaaman subjektiivisen oikeuden vuoksi ei myöskään voida automaattisesti evätä tukea avopuolison elatusolettaman vuoksi.

Täytyy kuitenkin muistaa, että sekä hallintolain että toimeentulotukilain mukaan viranomaisella on selvitysvelvollisuus kunkin yksittäistilanteen suhteen. Esimerkiksi puolisoita haastatteleamalla ja tiliotteita vertaamalla voisi kuvitella saatavan realistisen kuvan siitä, elättääkö avopuoliso todella toista. Kuitenkin tällaisen tarkan selvityksen hankkiminen olisi hankalaa. Avopuolisolta voidaan TL 3 ja 17 §:ien perusteella vaatia tietoa hänen tuloistaan, mutta ei kuitenkaan siitä, käyttääkö tämä niitä myös toisen puolison elatukseen. Aiheesta tuotetun aineiston perusteella kuitenkin saa vaikutelman, että kyse ei ole niinkään siitä, etteikö viranomaisella olisi mahdollisuutta tietojen saamiseen, vaan siitä, että viranomaiset tekevät olettamia yhteistaloudesta tai parisuhteesta ylipäänsä, vaikka ihmiset vapaaehtoisesti antaisivat selvitystä tilanteestaan. Tällöinhän vika ei olisikaan toimeentulotukilaissa, vaan siinä, ettei viranomainen toteuta hallintolain määräämää velvollisuuttaan asianmukaisesti.

Mikäli asia etenee sosiaaliviranomaisen jälkeen hallinto-oikeuteen, tulee ottaa huomioon hallintolainkäyttölaki (HLL, 586/1996), jonka 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasa-puolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Eli käytännössä riippuu asianosaisten toiminnasta, tarvitseeko tuomioistuimen ottaa aktiivisen selvittäjän roolia<sup>106</sup>. Hallituksen esityksessä<sup>107</sup> juuri sosiaaliasiat on nostettu sellaiseksi asiaryhmäksi, jossa selvitys

106 *Aer* 2009, s. 764–765.

107 *HE 217/1995 vp*, s. 59–60.

viran puolesta voisi olla keskimääräistä laajempaa.

Edelleen asian selvittämiseen hallintotuomioistuimessa liittyy HLL 37 ja 38 §:t, joiden mukaan voidaan järjestää suullinen käsittely joko viranomaisen tai asianosaisen aloitteesta. Oikeus suulliseen käsittelyyn on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementti, mutta tuomioistuin voi kuitenkin kieltäytyä siitä 38 §:n 1 momentissa mainituista syistä, eli kun valitus hylätään heti tai jätetään tutkimatta, tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Suullisessa käsittelyssä yksityisellä asianosaisella on mahdollisuus sellaiseen todisteluun, joka muutoin olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta, koska todistajana toimiminen on kansalaisvelvollisuus, ja todistajalla on velvollisuus pysyä totuudessa<sup>108</sup>. Avopuolisoiden tosiasiallisen taloudellisen suhteen selvittäminen on vaikeaa kirjallisessa prosessissa, mutta suullisessa siitä voitaisiin saada hieman parempi kuva. Tietenkään aineellista totuutta ei voi saada mitenkään selville täysin luotettavasti, ja avopareilla voi olettaa olevan intressiä jopa valehdella tuomioistuimessa saadakseen taloudellista hyötyä yhteiskunnalta.

Ajatteluketjua voidaan viedä eteenpäin myös olettamalla, että avoliitto on rationaalinen valinta, jossa on tiedostettu lakien sisältö ja punnittu eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja, ja tämän jälkeen tarkoituksellisesti jättäytytty sääntelyn ulkopuolelle. Kuitenkaan ihmisen toiminta ei koskaan ole täysin rationaalista, varsinkaan läheissuhteissa.<sup>109</sup> Ajattelisin, että suhteen ollessa pitkä ja kenties lapsiakin sisältävä, tällöin avoliitto on tietoinen punnintaratkaisu, kun taas juuri alkaneessa seurustelusuhteessa juridisiin seikkoihin tuskin kiinnitetään minkäänlaista huomiota. Sosiaalietuuksiin liittyvä ongelma ei synny vielä parisuhteen muodostamisen vuoksi, vaan vasta sitten kun henkilöiden osoite on sama. Voidaanko siis ajatella, että yhteen muuttaminen on jo niin iso tietoinen ratkaisu, että silloin voisi olettaa ihmisten ottavan selvää lakipykälästä ja tekevän sopimuksia tulevaisuuden varalle? Itse vastaisin kyllä<sup>110</sup>. Mikäli riskitilanteita ei ole huomioitu yhteen muuttamisen hetkellä eikä niistä päästä sovintoon tilanteen lauetessa, tällöin ratkaisuksi jää erilleen muuttaminen, joka on yksi keino hankkia elantonsa laissa mainitussa 'muulla tavalla', vaikka järjestelyä ei

---

108 *Aer* 2009, s. 773.

109 *Litmala* 2003, s. 88–89.

110 Näin myös *Gottberg* 1995, s. 393.

kovin tarkoituksenmukaisena voikaan pitää. Täytyy kuitenkin muistaa, että esimerkiksi määräaikaiseksi solmittu vuokrasopimus voi tosiasiallisesti estää tämän keinon käyttämisen<sup>111</sup>.

Yhteenvetona voisi sanoa, että monista huonoista vaihtoehdoista pitää valita vähiten huonoin, eli nykytilanteen säilyttäminen. Erilleen muuttaminen toimeentulotukea saadakseen voi olla kohtuutonta, mutta vielä huonompia vaihtoehtoja olisivat elatusvelvollisuuden tuominen avopareille, tai avopuolisoiden tulojen tarkastelun lopettaminen. Jälkimmäisessä tapauksessa toimeentulotuki menettäisi luonteensa viimesijaisena tarveharkintaisena etuutena. Yhteiskunta tekee parhaansa ottaakseen kaikki elämäntilanteet huomioon, mutta kaikkia aukkoja ei saada mitenkään tukittua. Jos todellakin on niin huono tuuri, että joutuu turvautumaan toimeentulotukeen, sattuu lisäksi olemaan avoliitossa ja vielä sellaisen puolison kanssa, joka ei elätä, sanoisin, että tällöin ihminen on ainakin osittain voinut omilla valinnoillaan vaikuttaa tilanteen syntymiseen.

---

111 Kuitenkin asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 55 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan määräaikainenkin vuokrasopimus voidaan tuomioistuimen päätöksellä irtisanoa, jos muusta kuin 1 tai 2 kohdassa mainitusta syystä sopimuksen pysyminen voimassa sovitun määräajan loppuun olisi vuokralaisen kannalta ilmeisen kohtuutonta. Ymmärtäväinen vuokranantaja toki voisi suostua purkamiseen ilman oikeusprosessiakin.



## 4. Käytettävissä olevat tulot

Johdantoluvussa jo viitattiin TL 2 §:ään, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.” Lista on jätetty avoimeksi käyttämällä termejä 'muut tulot ja varat' sekä vielä lopuksi todettu erikseen 'muulla tavalla'. Luvussa 5 käsitellään tuloja, jotka ovat käytettävissä, mutta joita ei kuitenkaan oteta huomioon. Nopeasti ajateltuna tuntuisi, että käytettävissä oleva tulo on yksinkertainen termi: kaikki tulot ovat käytettävissä olevia ja ne otetaan laskelmassa huomioon, ellei kyse ole TL 11 §:ssä erikseen määritellyistä tuloista. Tässä luvussa käsitellään kuitenkin joitain erityistapauksia ja TL 2 §:ään liittyvää problematiikkaa.

### 4.1 Yrittäjän tulot

Yrittäjän tulojen tarkka määrittäminen on todella vaikeaa, ja toimeentulotukiasioita yleisemmin tähän varmasti törmätään verotuksessa. Yritystoiminnan luonteeseen kuuluu, että tulot vaihtelevat joka kuukausi. Välillä yrittäjä ottaa velkaa, joka kuitenkin käytetään investointeihin, ja velanotto koituu lopulta voitoksi. Jos yrittäjiä on useampi kuin yksi, kunkin henkilökohtaisen palkka- ja pääomatulon määrittely menee vielä hankalammaksi. Yrittäjyys siis liittyy kiinteästi myös seuraavissa kappaleissa käsiteltäviin tulojen jaksottamiseen ja lainaan tulona.

Oppaassa toimeentulotukilain soveltajille on listattu seuraavia asiakirjoja tulojen selvittämiseksi: tilinpäätös, veroilmoitus, palkkailmoitus, työvoimaviranomaisen ja Kansaneläkelaitoksen lausunto, vieraan pääoman lyhennysaikataulu ja korkokanta. Huomiota tulee kiinnittää nimenomaan yrittäjän omassa käytössä olevaan varallisuuteen. Vaikka mainitusta aineistosta saisikin selville yrittäjän senhetkiset tulot, täytyy vielä arvioida, voiko aiempien kuukausien tuloja jaksottaa kuukaudelle, jolle tukea on haettu.<sup>112</sup> Tukihakemuksen käsittelijä voi joutua tekemään hankalaa arviointia sen suhteen, tuleeko yritystoiminta jatkossa ole-

---

<sup>112</sup>*Opas toimeentulotukilain soveltajille 2007, s. 29.*

maan kannattavampaa kuin sillä hetkellä, ja voitaisiinko yrittäjä velvoittaa ottamaan lainaa hetkelliseen heikkoon tilanteeseensa. Tai pitäisikö ottaa huomioon TL 20 §:n mahdollisuus periä tuki takaisin? Pykälän mukaan takaisinperintä on mahdollista 1) tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää; sekä 2) tuen saajalta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan. Kumpikaan kohdista ei sellaisenaan suoranaisesti sovellu tilanteeseen, jossa yrittäjälle on lyhytaikaisesti myönnetty tukea, mutta mielestäni yritysrisikin korvaaminen automaattisesti toimeentulotuella ei ole tarkoituksenmukaista, vaikkakin perustuslaissa turvattu oikeus minimitoimeentuloon koskee jokaista.

Oikeuskäytännössä on kannattamattoman yritystoiminnan jatkaminen rinnastettu työstä tai työllistävistä toimenpiteistä kieltäytymiseen, jonka vuoksi toimeentulotukea on voitu leikata. Tästä esimerkkinä on Linnakankaan esittelemä tapaus KHO 20.6.2001/1742, jonka perustelujen mukaan kannattamattoman yritystoiminnan jatkaminen estää ensisijaisten etuusjärjestelmien piiriin pääsemisen tai työn tarjoamisen<sup>113</sup>. Kuitenkin lainvastaista olisi ottaa laskennallisena käytettävissä olevana tulona huomioon työttömyyspäiväraha, jos yrittäjällä ei sen saamiseen ole todellista mahdollisuutta. Tätäkin mielestäni itsestään selvää asiaa on käsitelty tapauksessa KHO 2001:1344.

Kuitenkaan yritystoiminnan tai sen lopettamisen määrittely ei ole aivan yksinkertaista. Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 5.1 §:ssä kuvaillaan yritystoiminnan lopettamista<sup>114</sup>. Saman luvun 5.3 §:ssä säädetään poikkeuksista<sup>115</sup>. Siten pääsäännön mukaan yrittäjäl-

<sup>113</sup> Linnakangas 2010, s. 239.

<sup>114</sup> Päätoimisesti yritystoiminnassa 4 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyneen siinä siihen ajankohtaan asti, jona yritystoiminta todistettavasti on lopetettu tai se on ollut yhdenjaksoisesti keskeytyneenä neljän kuukauden ajan. Yritystoiminta on katsottava lopetetuksi konkurssiin asettamisella tai siinä aiemmin työllistyneen henkilön työkyvyn alennuttua olennaisesti tai kun muutoin on ilmeistä, ettei sitä enää jatketa. Yritystoiminta katsotaan todistettavasti keskeytetyksi, kun yhtiön selvitystilän tai yhtiön purkamista koskevan sopimuksen taikka ammatinharjoittajan tekemien ilmoitusten ja toimenpiteiden perusteella on pääteltävissä, että tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on keskeytetty. Yritystoiminnan tai oman työn päättymisestä tai keskeytymisestä ja siitä vaadittavista selvityksistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

<sup>115</sup> Yritystoiminnan lopettamista tai vähintään neljän kuukauden keskeytystä ei edellytetä, jos:

1) henkilön päätoiminen työllistyminen on ollut satunnaista; 2) henkilön työ on loppunut tuotantosuunnan lopettamisen tai vastaavan syyn johdosta; 3) henkilöä on pidettävä palkansaajaan rinnastettavana yrittäjänä; 4) yritystoimintaa luonnonolosuhteista johtuen on pidettävä kausiluonteisena; tai 5) henkilön työ on loppunut

lä on lopettamisesta huolimatta neljän kuukauden karenssiaika ennen työttömyysturvan saamisen alkamista. Esimerkiksi 5.1 §:ssä mainittu konkurssiin asettaminen on kuitenkin selkeästi määriteltävissä oleva toimi, jolloin yritystoiminta voidaan katsoa lopetetuksi heti. Muissa tapauksissa voi olla vaikeuksia selvittää, noudatetaanko neljän kuukauden määräaika vai onko toiminta loppunut heti. Toimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi yritystoiminnan loputtua pitää vielä arvioida sitäkin, onko prosessissa realisoitunut yritykselle kuulunutta omaisuutta, josta tulee tuen hakijan käytettävissä olevia tuloja tai varoja.

## 4.2 Opiskelijan tulot

Opintotukilain (65/1994) 2 §:n mukaan opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä sekä opintolainan valtiontakauksesta. Toimeentulotukilain esitöissä on vielä erikseen mainittu, että opintolainaa on ensisijainen tukimuoto toimeentulotukeen nähden.<sup>116</sup> Yhteiskuntapoliittista keskustelua voi käydä siitä, onko yhdenvertaista velvoittaa tietty ihmisryhmä järjestämään elatuksensa velkarahalla, mutta tähän aiheeseen ei ole syytä tarkemmin perehtyä tässä tutkielmassa. Luvussa 3.3 selostettiin kuitenkin kaksi oikeustapausta, joissa KHO on ottanut kannan, ettei lukiolaisen kohdalla tätä periaatetta lainan ensisijaisuudesta tarvitse noudattaa. Mainittakoon vielä opintotukilain 15 §:n 4 momentin 3 kohta, jonka mukaan maksuhäiriöiselle opiskelijalle ei myönnetä valtiontakausta. Tällöin opintolainaa ei voida katsoa käytettävissä olevaksi tuloksi.

Opintolainan ensisijaisuus korkeakouluopinnoissa on sinänsä juridisesti selkeä asia, mutta tapauksessa KHO 2005:20 jouduttiin pohtimaan sitä, voidaanko laina katsoa käytettävissä olevaksi tuloksi jo elokuulta, vaikka varsinaiset opinnot alkoivat vasta syyskuussa, eikä opintorahaa tai asumislisääkään saanut kuin vasta silloin. KHO katsoi, että laina voitiin ottaa huomioon jo elokuussa, koska se oli nostettavissa 1.8. alkaen. Eriävän mielipiteen esittäneet viittasivat kuitenkin toimeentulotukilain esitöihin, joissa todetaan ”Tällöin myös opintolainaa on tarkoituksenmukaista jaksottaa kuukausittaiseksi tuloksi *sille ajanjaksolle*,

---

yritystoiminnan edellytysten pysyväisluonteisen heikentymisen johdosta ja yritystoiminnasta siinä työskentelevää henkilöä kohti syntyvä tulo on vähemmän kuin 5 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu yritystoiminnan olennaisuutta osoittava työtulon määrä.

116 HE 217/1997 vp, s. 17.

*jolta opintorahaa maksetaan.*<sup>117</sup> Kuitenkin kun opintolainaa maksetaan joka tapauksessa yhdeksälle kuukaudelle vuodessa, ei ole lopputuloksen kannalta merkitystä sillä, mille kuukausille vuodesta se jaksotetaan, joten mielestäni molemmat KHO:ssa esille tulleet tulkintavaihtoehdot ovat yhtä hyviä. Kesäkuukausille opiskelijat voivat saada toimeentulotukea kuten muutkin hakijat, elleivät he ole töissä tai saa tuloja muullakaan tavoin.

Opiskelijoilla ei ole TL 2 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Aiemmin tämä on voinut aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia tilanteita, joissa opintotukikuukausien loppumisen jälkeen ”ikuista opiskelijaa” on jouduttu tukemaan toimeentulotuella. Vuodesta 2005 lähtien yliopistotutkintojen suoritusaikaa on rajattu seitsemään vuoteen, mikä rajoittaa mainitun kaltaisten tilanteiden syntymistä. Tähän problematiikkaan liittyy tapaus KHO 2006:71, jossa punnittavana oli se, voidaanko toisen tutkinnon opiskeleminen rinnastaa siihen, että omalla laiminlyönnillään estää sen, että työtä tai työllistävää toimenpidettä voitaisiin tarjota. Sosiaalityöntekijöiden keskuudessa sitä, että henkilö opiskelee toista tai kolmatta tutkintoa sen sijaan, että hakeutuisi töihin tai edes työttömyysturvan pariin, pidetään yleisemminkin ongelmana<sup>118</sup>.

KHO totesi, että toisen tutkinnon opiskelu voidaan katsoa perusteeksi alentaa toimeentulotuen perusosaa 20 prosenttia, koska henkilö on omilla valinnoillaan estänyt työn tarjoamisen itselleen tai muiden sosiaalietuuksien saamisen. Kuitenkaan tällaista päätöstä ei saisi tehdä automaattisesti, vaan pitäisi arvioida esimerkiksi uuden tutkinnon työllistävyyttä ja henkilön käyttäytymistä. Tässä tapauksessa opiskelija oli tosiasiallisesti yrittänyt saada töitä ensimmäisen tutkinnon jälkeen, ja asia palautettiinkin uudelleen tarkasteltavaksi sosiaali- ja terveystieteiden lautakuntaan. KHO:n antamaa tulkintaohjausta on esimerkillisesti noudattanut Turun hallinto-oikeus, joka on todennut, että filosofian maisteri joka määrätietoisesti suorittaa paremmin tulevaisuudessa työllistäviä sosiaalityön opintoja on oikeutettu täysimääräiseen toimeentulotukeen, mutta pitkäaikaiselle toimeentulotukiasiakkaalle, joka ei ole

<sup>117</sup> HE 217/1997 vp, s. 24.

<sup>118</sup> Oikeusturvan todellisuus 2009, s. 152–153. Jos useampien tutkintojen opiskelu johtuu todellakin vain työhaluttomuudesta, ei tilanteelle kuitenkaan ole mitään tehtävissä. Kuten KHO on käsitellyssä tapauksessa vahvistanut, toimeentulotukea voidaan leikata, samoin kuin työttömiltä jotka kieltäytyvät vastaanottamasta työtä, mutta perustuslain pakottavuuden vuoksi sitä ei kuitenkaan kokonaan voida lakkauttaa missään tapauksissa.

edes suostunut antamaan selvitystä entisistä tai nykyisistä opinnoistaan tai työnhaustaan, 20 prosentin leikkaus voitiin tehdä<sup>119</sup>.

Jatko-opiskelijat sen sijaan eivät opiskele uutta tutkintoa, vaan jatkavat jo suoritettua tutkinnon pohjalta. Jatko-opiskelu voi tapahtua esimerkiksi assistenttina, apurahan turvin tai muun työn ohella. Koskinen ja Partanen ovat tutkineet jatko-opiskelua työttömyysturvan kannalta, ja tulleet työttömyysturvalautakunnan ratkaisuja tarkasteltuaan siihen tulokseen, että jatko-opiskelijan on vaikea saada työttömyysturvaa, ellei hän ole opiskelujen ohella suorittamallaan kokoaikaisella työssäkäynnillä todistanut olevansa valmis ottamaan vastaan työtä ja siten työmarkkinoiden käytettävissä<sup>120</sup>. Siten jatko-opiskelijallekin voi muodostua tilanne, jossa muita käytettävissä olevia tuloja ei ole, ja tämä joutuu turvautumaan toimeentulotukeen.

### 4.3 Laina

Toimeentulotukilaki ei ota kantaa siihen, onko laina katsottava tuloksi. KHO on tapauksessa 2011:6 todennut, että kulutusluottoa ei voi katsoa käytettävissä olevaksi tuloksi, koska se täytyy maksaa takaisin. Päätöksen tehneen sosiaali- ja terveyslautakunnan näkemys oli, että ketään toimeentulotuen tarpeessa olevaa ei voi velvoittaa ottamaan lainaa, mutta jos tällainen laina on jo otettu, se voidaan katsoa tuloksi. Tämä tapaus liittyy myös seuraavassa luvussa käsiteltävään edellisten kuukausien tulojen huomioimiseen, koska laina oli otettu jo maaliskuussa ja kyseinen toimeentulotukipäätös oli kesäkuukausille. Tähän KHO ei ottanut kantaa, vaan totesi että lainoja ylipäänsä ei voida pitää tulona. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö pitää tätä ratkaisua tärkeänä, koska aiemmin hallinto-oikeuksien välillä oli ollut tulkintaeroja sen suhteen, kuinka lainaan tulona tulisi suhtautua<sup>121</sup>.

<sup>119</sup>Turun hallinto-oikeuden ratkaisut 18.01.2012 12/0018/2 ja 18.01.2012 12/0017/2

<sup>120</sup>Koskinen – Partanen 2005, s. 16–17. Vaikka henkilöllä omasta mielestään olisi mahdollisuus opiskelusta huolimatta ottaa vastaan kokoaikaista työtä, tätä ei ole ratkaisukäytännössä pidetty ei-päätömisena opiskeluna.

<sup>121</sup> *Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010*, s. 21.

Ongelmallisia ovat myös yksityishenkilöiltä saadut lainat, koska niiden suhteen pitää tulkita, onko kyseessä tosiasiallisesti laina vai avustus.<sup>122</sup> Tapauksessa Turun hallinto-oikeus 16.02.2011 11/0094/2 lainan antanut yksityishenkilö oli kirjallisesti selvittänyt, että hänen kesäkuussa antamansa laina oli maksettu takaisin kesän aikana, ja hallinto-oikeus piti uskottavana, että myös syyskuussa otettu laina tultaisiin maksamaan takaisin samalla tavalla, joten sitä ei voinut katsoa käytettävissä olevaksi tuloksi. Sen sijaan tapauksessa KHO 2001:3187 20-vuotiaan opiskelijan vanhemmiltaan saama laina katsottiin vanhempien antamasta todistuksesta huolimatta tuloksi, koska KHO:n mukaan varoja *ei ollut tarkoitettu ainakaan välittömästi opiskelun vielä jatkuessa maksettavaksi takaisin*.

Tällainen tulkintakäytäntö vastaakin hyvin termin 'käytettävissä oleva' sananmukaista merkitystä. Mikäli takaisinmaksun ei ole määrä alkaa heti seuraavien kuukausien aikana, on raha silloin henkilön käytettävissä. Tilanteet koskevat lähinnä yksityishenkilöiltä saatuja lainoja, mutta myös pankin myöntämä opintolaina on sellainen, että opintojen aikana siitä maksetaan vain pienet korot kerran vuodessa, ja varsinainen takaisinmaksu alkaa vasta valmistumisen jälkeen.

#### 4.4 Edellisten kuukausien tulot ja jaksotus

TL 15.2 §:n mukaan ”toimeentulotuen perusteena olevia 7 ja 7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.” 3 momentissa todetaan, että ”sellainen ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana.” Suuria kertaluonteisia tuloja voivat olla esimerkiksi eroraha, loppukorvaus työsuhteen päättyessä, perintö, omaisuuden myyntitulo ja veikkausvoitto.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> *Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010*, s. 21.

<sup>123</sup> *Opas toimeentulotukilain soveltajille 2007*, s. 86.

Lakipykälässä itse asiassa ei puhuta varsinaisesti *suurista* kertaluonteisista tuloista, vaan tuloista ylipäänsä. Ajatus suurista kertakorvauksista on peräisin hallituksen esityksestä, mutta käytännössä oikeudessa on näemmä käsitelty eniten sosiaalietuuksia, jotka on maksettu takautuvasti tai jotka eivät ole olleet myöntämishetkellä tiedossa. Toki on kielipoliittinen makuasia, onko esimerkiksi 500 euron suuruinen päiväraha suuri kertatulo. Joka tapauksessa ongelmia aiheuttaa sen määrittäminen, kuinka pitkälle ajalle tuloja voidaan jaksottaa. Liian lyhyt tarkasteluaika kannustaa tuhlaamaan omaisuuttaan elatuksestaan huolehtimisen sijaan, mutta liian pitkä aika voi johtaa perustuslain vastaiseen tilanteeseen, jossa henkilöllä ei ole ollut käytettävissä olevia tuloja enää kuukausiin.

Hallinto-oikeudet ovat lakia tulkitessaan korostaneet *tosiasiallista* käytettävissä olemista, ja muutamankaan edellisen kuukauden tuloylijäämää ei ole katsottu voitavan vyöryttää seuraaville kuukausille, jos rahat on jo käytetty. Esimerkiksi heinäkuun sairauspäivää ei ole saanut ottaa enää syys-lokakuussa huomioon, eikä joulukuun veronpalautuksia tammikuussa. Myös siihen on kiinnitetty huomiota, onko asiakasta varoitettu jaksotuksesta etukäteen. Sosiaali- ja terveysministeriö hieman kritisoi tällaista tulkintalinjaa, koska se on ristiriidassa itsensä elättämisen periaatteen kanssa, eikä kannusta säästäväisyyteen.<sup>124</sup> Toimeentulotukilain 15.2 § kuitenkin edellyttää kohtuullisuusarviointia, puhumattakaan perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, joten itse pidän tosiasiallista käytettävyyttä hyvänä ratkaisuperiaatteena. Toimeentulotukiasiakkailta nämä ”ylimääräiset” tulot ainakaan näissä tapauksissa eivät kuitenkaan olleet perintöjä tai veikkausvoittoja, vaan yksittäisiä sosiaalietuuksia.

Sen sijaan oikeusasiamiehen ratkaisussa 20.2.2007, Dnro 2263/4/05 kyse oli takautuvasta asumistuesta ja asumistuen korotuksesta, jotka eivät päätöstä tehdessä olleet vielä tiedossa. Niiden yhteisarvo oli noin 1900 euroa, ja jaksotusta voitiin pitää kohtuullisena 15.2 §:n perusteella. Ratkaisu on siinä mielessä merkittävä, että oikeusasiamies ottaa kantaa juuri siihen, että TL 15.2 § koskee kaikkia mahdollisia tuloja, siis myös sosiaalietuuksia niiden ollessa merkittävän suuria. Tässä tapauksessa elo-syyskuussa saadut tulot oli jaksotettu loka-

---

<sup>124</sup> *Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010*, s. 26–28.

marraskuulle. Oikeusasiamies korostaa, että pitää arvioida kussakin yksittäistapauksessa, mikä on kohtuullista. Kuitenkin tässä luvussa käsitellyt rahasummat ja kuukausien lukumäärät antavat jonkinlaista suuntaviivaa siitä, miten TL 15.2 §:ää tulisi käytännössä tulkita.

TL 15.3 § puolestaan koskee ansiotuloja, jotka eivät olleet tiedossa toimeentulotuesta päättäessä. Siten muiden kuin *ansiotulojen* tarkastelua ei voida tehdä tämän momentin perusteella. Tuloverolain (1535/1992) 10 §:ssä on listattu, mitä verotuksessa pidetään ansiotulona, tässä yhteydessä riittää maininta palkoista ja eläkkeistä. Rätty kertoo artikkelissaan hallinto-oikeuden käsittelemästä tapauksesta, jossa marraskuun tukipäätös oli kiireellisyyden vuoksi tehty puutteellisin tiedoin, ja siinä oli jäänyt huomioimatta neljä yhteensä 360 euron arvoista tilillepanoa, jotka sosiaaliviranomaiset ottivat huomioon joulukuussa<sup>125</sup>. Hallinto-oikeuden perusteluissa oli viitattu juuri siihen, että TL 15.3 § koskee vain ansiotuloja, ja 15.2 § vain suuria kertaluonteisia tuloja, joten näitä tilillepanoja ei voida katsoa käytettävissä oleviksi tuloiksi kummankaan lakipykälän perusteella. Samalla tavalla on lakia tulkinnut apulaisoikeuskansleri ratkaisussaan 3.6.2009, Dnro OKV/986/1/2007, jossa todetaan ettei 131 euron suuruista huomioimatta jäänyttä asumistukea voi ottaa myöhemmin huomioon kummankaan momentin perusteella.

Tämän luvun yhteydessä on syytä myös tarkastella, kuinka toimeentulotukilaki suhtautuu *tulevaisuudessa* saataviin tuloihin. TL 20.1 §:n 1 kohdan mukaan päättäessään toimeentulotuen myöntämisestä toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää. Edellytyksenä menettelylle on 21 §:n mukaisesti, että korvaus voidaan periä vaarantamatta korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta. Tilanteet saattavat perustua esimerkiksi riidanalaiseen saatavaan tai elatusvelvollisen laiminlyöntiin, joka korjautuu myöhemmin, mutta takaisinperintä ei saa kuitenkaan aiheuttaa uutta toimeentulotuen tarvetta<sup>126</sup>.

---

125 Rätty 2010b, s. 23

126 HE 217/1997 vp, s. 25–26.



Tulevaisuudessakin saatavat tulot ovat siis käytettävissä olevia, jos ne voidaan yksilöidä, takaisinperinnästä on tehty päätös toimeentulotukipäätöksen yhteydessä, ja toimeentulo ei tule vaarantumaan takaisinperinnän johdosta. Vaaditaan siis nimenomaista viranomaispäätöstä, ja tapauksessa Turun hallinto-oikeus 22.6.2005 05/0451/2 vahvistettiinkin, ettei pelkkä sopimus tuenhakijapariskunnan kanssa riittänyt oikeutukseksi takaisinperinnälle. Toimeentulon vaarantumisesta oli kyse tapauksessa KHO 2011:94, jossa alaikäiselle kotoaan pois muuttaneelle lapselle oli maksettu toimeentulotukea, jota pyrittiin perimään takaisin tämän vanhemmilta. KHO kuitenkin katsoi, ettei pahasti ylivelkaantuneilla ja toisesta lapsesta huolehtivilla vanhemmilla ollut sellaisia käytettävissä olevia tuloja, joilla he olisivat voineet elättää vanhempaa lastaan siten, ettei sekä heidän itsensä että nuoremman lapsen toimeentulo vaarantuisi.

KHO on ratkaisussaan 2006:88 myös linjannut, ettei perintönä saatua jakamatonta kuolinpesän osuutta voinut katsoa sellaiseksi tulevaisuudessa saatavaksi tuloksi, jonka voisi periä takaisin toimeentulotuen hakijalta. Määttä on kritisoinut ratkaisua ”on katsottava” -luonteisen perustelunsa vuoksi<sup>127</sup>. Nimenomaan tällaisessa ratkaisussa perusteluille olisi ollut tarvetta, koska hallinto-oikeus oli päätenyt toisenlaiseen ratkaisuun, ja perustellut sitä laajasti: ”Ottaen huomioon kuolinpesän säästön ja pesän osakkaiden lukumäärän hallinto-oikeus katsoo, että X:llä on sellaista omaisuutta, jota hän ei ole voinut toimeentulotukea myönnettäessä käyttää elatukseensa. Sosiaali- ja terveystoimen alainen viranhaltija ja sosiaali- ja terveystoimi ovat siten toimeentulotukea myöntäessään voineet päättää tuen takaisinperinnästä. Testamentissa ja sen lisäyksessä olevilla rajoituksilla ja kuolinpesän varojen osittaisella käyttämisellä ennen pesän jakoa ei ole vaikutusta asiaan, koska takaisinperittävä määrä ei voi olla suurempi kuin X:lle kuolinpesän jaossa tulevan perinnön määrä. Asiakirjoissa ei ole sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi katsottava, että takaisinperintä vaarantaisi X:n tai sellaisen henkilön toimeentulon, josta X pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta.”

---

<sup>127</sup>Määttä 2008, s. 393.

#### 4.5 Muita oikeuskäytännössä esille nousseita asioita

KHO:n ratkaisussa 2001:2758 oli kyse metsätulosta, joka oli otettu huomioon verotustietojen perusteella. Metsätulo luonnollisesti voidaan ottaa huomioon siinä missä kaikki muutkin tulot, mutta sitä ei saa tehdä pelkän verotustiedon perusteella, koska tämä tieto perustuu pelkkään arvioon. Perusturvalautakunta oli tehnyt päätöksen arvion perusteella, hallinto-oikeus puolestaan jätti tulon kokonaan huomioimatta. KHO sen sijaan korosti, että *tosiasiallinen* käytettävissä olo tuli selvittää.

Voidaan katsoa, että tulo on henkilön käytettävissä silloin, kun hänellä on itsenäinen oikeus yksin päättää sen käytöstä.<sup>128</sup> Mainittu liittyy ulosmitattuun tai maksukehotuksen alaiseen tuloon. Ratkaisussa KHO 2001:20 todettiin, ettei ulosmitattua tuloa voida katsoa käytettävissä olevaksi, mutta jos menossa on vasta maksukehotusvaihe, henkilöllä on ratkaisun KHO 2006:135 mukaan määräysvalta valita, pitääkö huolen elatuksestaan jättämällä velat maksamatta. Samanlainen jaottelu koskee myös Kelan takaisin perimiä etuuksia<sup>129</sup>. Linja on sinänsä looginen, mutta johtaa ikävä kyllä velkaantumiskierteeseen. Tämä onkin otettu huomioon, ja sosiaali- ja terveysministeriö kehottaakin rinnastamaan vapaaehtoisuuteen perustuvan maksusuunnitelman varsinaiseen ulosottoon.<sup>130</sup>

Käytettävissä olo tarkoittaa myös, että henkilö ei välttämättä ole vielä nostonut tuloja, mutta hänellä on oikeus ja mahdollisuus tehdä niin.<sup>131</sup> Rätty on tutkinut lääninoikeuksien ratkaisuja 90-luvun puolivälistä, ja niiden mukaan autoedusta voi luopua ja muuttaa sen rahaksi. Sen sijaan jos henkilö joutui käyttämään työnantajan määräämää autoa työajoissa, siitäkin voitiin ottaa tulona huomioon paikallisliikenteen maksuja vastaavan summan ylittävä osuus. Samoin ruokaetu voidaan laskea tuloksi.<sup>132</sup> Ehtona luontaisedun tuloksi katsomiselle kuitenkin lienee, että se tosiasiallisesti on muutettavaksi rahaksi, eli tuloksi katsomisen tulisi perustua tosiasialliseen saatavissa olevaan rahamäärään eikä laskennalliseen. On työsovimuksesta riippuvaa, voiko luontaisetuuden muuttaa rahaksi, ja jos voi, on käsittääkseni kuitenkin edullisempi vaihtoehto valita luontaisetu, joten rahasumma ei välttämättä ole

<sup>128</sup> Rätty 2007, s. 22.

<sup>129</sup> KHO:n ratkaisut 2007:44 ja 2007:293

<sup>130</sup> *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 81–82.

<sup>131</sup> Rätty 2010a, s. 22.

<sup>132</sup> Rätty 2010a, s. 22.

yhtä suuri kuin luontaisedun todellinen arvo.

Vahingonkorvauksia ei ole TL 11 §:ssä nimenomaisesti todettu tuloiksi, jotka tulisi jättää huomiotta. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin katsoneet, että käytettävissä olevaksi tuloksi tulisi laskea vain se osa korvauksesta, mikä jää jäljelle omaisuuden takaisin hankkimisesta aiheutuneiden kulujen jälkeen. Kuitenkin, jos menetetty omaisuus ei ole asuinirtaimistoa, eikä tarpeellinen työ- tai opiskeluväline, silloin korvaussumma voitaisiin ottaa huomioon kokonaisuudessaan.<sup>133</sup> KHO:n ratkaisussa 15.12.1999/4117 katsottiin, että rikosvahingon korvauksena pysyvistä viasta ja haitasta, kivusta ja särystä sekä vaatteiden menetyksestä hakijalle itselleen maksettu korvaus oli kokonaisuudessaan huomioon otettavaa käytettävissä olevaa tuloa, kun hakija ei ollut osoittanut käyttäneensä osaakaan saamastaan korvauksesta toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettaviin menoihin. Tapaukset ilmeisesti olivat koskeneet vahingonkorvauslakiin (412/1975) perustuvaa korvausvelvollisuutta, mutta korvauksia menetyksestä voi saada myös vakuutuksen kautta. Tuntuu kohtuuttomalta, että vapaaehtoisiin vakuutusmaksuihin perustuvaa korvausta pitäisi korvaavan esineen ostamisen sijaan käyttää välttämättömään toimeentuloon, mutta näinkin voi toimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi olettaa käyvän, vaikka asian vahvistavaa oikeustapausta ei löydykään.

Aiemmin ristiriitaisia käytäntöjä aiheutti työttömyysturvan jaksotus. Toimeentulotuki maksetaan kalenterikuukaudelta, mutta työttömyysturva neljän viikon välein 20 arkipäivän erissä. Koko kalenterivuoden työttömyysturvaa saaneelle henkilölle maksetaan 13 maksuerää keskimäärin 21,5 päivältä kuukaudessa. Lyhytaikaisesti työtön saattoi siis aiemmin menettää 1,5 työttömyyskorvausta vastaavan rahamäärän, jos toimeentulotuen myöntäjä käytti 21,5 päivän kerrointa. Nykyään KHO on vahvistanut kannan, että työttömyysturva voidaan pitkäaikaistyöttömällä ottaa huomioon 21,5 päivän kertoimen mukaan, kunhan sitä käytetään johdonmukaisesti jokaisen kuukauden kohdalla.<sup>134</sup>

---

133 *Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010*, s. 23.

134 *Linnakangas* 2010, s. 244–245.

## 5. Tulot, joita ei oteta huomioon

### 5.1 Vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset

TL 11 §:n 2 ja 3 momentissa on listattu tuloja, jotka ovat tuenhakijan käytettävissä, mutta joita ei kuitenkaan oteta huomioon. TL 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan tuloina ei oteta huomioon vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia. Hallituksen esityksessä esimerkiksi tällaisesta tulosta on annettu työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ylläpitokorvaus. Kuitenkin vuonna 2007 samaan momenttiin on lisätty 5 kohta, jossa erikseen todetaan se, että ylläpitokorvauksia ei katsota tuloksi. Muilta osin on jäänyt kuntien päätettäväksi, mitä vähäinen ansiotulo tai avustus käytännössä tarkoittaa. Tämä voi tarkoittaa asiakkaiden erilaista kohtelua kunnasta riippuen, jolloin vastakkain ovat perustuslaissa taatut kansalaisten yhdenvertaisuus ja kunnallinen itsehallinto.

Vähäisinä tuloina voidaan pitää esimerkiksi veronpalautuksia. Avustuksia tuenhakija on voinut saada vanhemmiltaan tai muilta yksityishenkilöiltä. Tässä yhteydessä voidaan tarkastella muutaman satunnaisesti valitun kunnan toimeentulotukiohjeita. Rovaniemen perusturvalautakunta on ohjeistanut, että kertaluonteisia alle 70 euron tuloja tai avustuksia ei oteta huomioon, mutta jos ne ovat säännöllisesti jatkuvia, silloin kyllä. Veronpalautuksista jätetään huomioimatta 70 euroa per ruokakunta sekä 50 euroa per lapsi.<sup>135</sup> Polvijärvellä tuloraja avustusten ja muiden tulojen suhteen on 50 euroa, veronpalautuksista huomioidaan yksin asuvalta yli 70 euroa, perheeltä yli 100 euroa.<sup>136</sup> Myös muissa kunnissa summat näyttävät liikkuvan samoissa suuruuksissa. Joissain kunnissa tällaisia rajoja ei kuitenkaan ole määritelty, jolloin tilanne voi jäädä yksittäisen viranhaltijan päätettäväksi.

Tällaista ohjeistuksen puutetta voi itse asiassa pitää suurempana ongelmana kuin pieniä eroja eri kuntien välillä. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että se voi itse käyttää päätösvaltaansa, ja jo veroprosentista johtuen eri kuntien asukkaat ovat hieman eri asemassa taloudellisesti. Sen sijaan kunnan itsensä sisällä kaikkien tulisi tulla kohdelluksi samojen periaatteiden mukaan, mikä ei kuitenkaan välttämättä toteudu, ellei viranhaltijoita ole ohjeis-

<sup>135</sup> Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiohje 2011, s. 7–8.

<sup>136</sup> Polvijärven toimeentulotukiohjeet 2010–2012, s. 3–4.

tettu käytettävissä olevien tulojen määrittämisen suhteen. Voi myös olla niin, että tarkka ohjeistus on olemassa, mutta tämä ohjeistus asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. Tästä oli kysymys oikeuskanslerin ratkaisuissa 31.3.2011, dnro OKV/589/1/2009 ja 22.10.2008, dnro OKV/407/1/2008. Tapauksissa kuntien toimeentulotukiohjeissa neuvottiin ottamaan veronpalautukset huomioon vasta tietyn summan (85 ja 100 €) ylittävältä osalta silloin, kun kyseessä on pitkäaikais- tai toistuvaisasiakas. Muilta asiakkailta veronpalautukset huomioitiin tulona kokonaisuudessaan. Oikeuskansleri katsoi tällaisen erottelun olevan sekä perustuslain 6 §:n että hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

Vaikka 2 momentin 1 kohdassa puhutaankin ansiotuloista, varsinaisia palkka- ja yrittäjätuloja koskee 3 momentti, jonka mukaan ”tuloina ei 2 momentissa säädetyn lisäksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150:tä euroa kuukaudessa.” Ansiotuloa ei tässä yhteydessä ymmärretä niin laajasti kuin TL 15.3 §:n yhteydessä, eli ansioperusteisia eläkkeitä tai työttömyyspäivärahoja ei lasketa ansiotuloksi. Luonnontuotetulo ja omaishoitajalle maksettava palkkio kuitenkin ovat ansiotuloa tässä yhteydessä<sup>137</sup>. Esimerkiksi 300 euron ansiotulosta tulee siis jättää huomioimatta vähintään 60 euroa, enintään 150, joten kunnan harkintavalta on melko suuri. Tutkijoiden saamien tietojen mukaan etuoikeutettu tulo on kuitenkin ohjelmoitu asiakasjärjestelmiin siten, että määrä on kaavamaisesti 20 prosenttia, vaikka laki onkin joustavampi<sup>138</sup>. Kyseessä on jo vuonna 2001 alkanut kokeilu, jota on jatkettu aina muutamaksi vuodeksi kerrallaan. Vaikka kokeilulla ei olekaan ollut aivan toivotunlaisia työllistäviä vaikutuksia, on tutkimusten mukaan hyötyjen määrä suurempi kuin haittojen. Yksi hyödyistä kannustinloukkujen osittaisen poistamisen lisäksi on se, että asiasta on säädetty lailla, eikä kunnalla siten ole mahdollisuutta ottaa tuloja huomioon täysimääräisesti<sup>139</sup>.

## 5.2 Alle 18-vuotiaan lapsen säännölliset tulot

TL 11.2 §:n 2 kohdan mukaan huomioon ei oteta alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä tuloja

<sup>137</sup> HE 138/2010 vp, s. 2.

<sup>138</sup> *Hiilamo* ym. 2004, s. 154. Parannusehdotukseksi esitetään myös alarajan säätämistä pelkän 150 euron ylärajan lisäksi.

<sup>139</sup> HE 138/2010 vp, s. 1–3. Etuoikeutettua tuloa koskevan lainkohdan tosiasiallisista vaikutuksista tarkemmin kts. *Hiilamo* ym. 2004.

siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot. Perusteluissa on todettu, ettei alaikäisellä lapsella ole elatusvelvollisuutta vanhempiaan kohtaan, joten hänen säännölliset tulonsa voivat vähentää vain hänen omaa toimeentulotukeaan<sup>140</sup>. Huomio kiinnittyy kahteen asiaan. Pykälässä puhutaan vain alaikäisistä lapsista, vaikka lapsella ei elatusvelvollisuutta vanhempiinsa tai sisaruksiinsa nähden ole 18 vuoden iän saavuttamisen jälkeenkään. Lisäksi pykälässä puhutaan vain säännöllisistä tuloista, vaikka alaikäisillä tällaisia harvemmin kuitenkaan on.

Jälkimmäiseen seikkaan on sosiaali- ja terveysministeriö ottanut kantaa toteamalla, että lapsen kesä- ja viikonlopputulot tulisi katsoa TL 11.2 §:n 1 kohdan perusteella vähäisiksi ansiotuloiksi, joita ei oteta huomioon<sup>141</sup>. Nämä tulot siis eivät vähennä edes lapsen omaa toimeentulotukea. Sen sijaan säännölliset tulot otetaan huomioon, mutta ne vähentävät vain lapsen omaa osuutta. Säännöllisiinkin tuloihin vaikuttaa kuitenkin TL 11 §:n 3 momentin maininta etuoikeutetusta enintään 150 euron tulosta, jota ei oteta huomioon. Viittaaminen pelkästään alle 18-vuotiaan lapsen tuloihin selittyy kolmannen luvun alussa avatulla TL 3 §:llä, jossa määritellään perhe, jolle tehdään yhteinen toimeentulotukilaskelma. Koska pykälässä on mainittu vain alaikäinen lapsi, täysi-ikäisen lapsen tulot voidaan ottaa huomioon vain hänen itsensä käytettävissä olevina.

### **5.3 Työmatkamenot ja muita työssäkäynnin aiheuttamia menoja vastaavat tulot**

Työmatkamenojen korvaamisesta ei ole säädetty laissa, vaan kunkin alan työehtosopimuksissa. Esimerkkinä voidaan mainita vaikka autoliikennealojen toimihenkilöitä koskeva työehtosopimus (29.11.2002 115/2002), jonka sivulla 20 todetaan: ”Työnantaja korvaa kaikki tarpeelliset matkakustannukset, joihin luetaan mm. rautatie-, laiva-, lento- ym. matkalippujen hinnat, matkatavarakustannukset sekä, milloin matka tapahtuu yön aikana, makuulippujen hinnat.” Vastaavat ehdot löytynevät joka alalta.

Maksetut korvaukset voivat kuitenkin olla suurempia kuin todelliset menot. Tähän on otet-

<sup>140</sup> HE 217/1997 vp, s. 22.

<sup>141</sup> *Opas toimeentulotukilain soveltajille* 2007, s. 83.

tu kantaa tapauksessa Pohjois-Karjalan LO 28.9.1995 T 586, jossa todettiin, että kilometrikorvaukset ja päivärahat voitiin ottaa käytettävissä olevana tulona siltä osin huomioon, kuin ne ylittävät todelliset kustannukset. Tapauksessa Pohjois-Karjalan LO 2.11.1998 T 612 kilometrikorvauksia ei otettu lainkaan tulona huomioon, mutta tällä kertaa ei otettuakaan kantaa siihen, ylittivätkö ne todelliset menot. Luultavasti eivät, koska kyse oli pelkistä kilometrikorvauksista, eikä myös päivärahoista, kuten ensin mainitussa tapauksessa. Rätty kuitenkin muistuttaa, että todellisia kustannuksia suuremmatkin korvaukset voidaan joissain tapauksissa jättää huomiotta, jos ne katsotaan TL 11.2 §:n 1 kohdan mukaisesti vähäisiksi ansiotuloiksi<sup>142</sup>.

Matkoja kotoa työpaikalle harvemmin korvataan työnantajan toimesta. TL 7 a §:n mukaisesti paikallisliikenteen käyttö on yksi perusosalla katettavista menoista, joten työmatkoihin ei saane täydentävää toimeentulotukeakaan. Työmatkoilla on yhteys myös käytettävissä oleviin varoihin, eli siihen, voidaanko oma auto katsoa TL 12.2 §:n 2 kohdan mukaiseksi tarpeelliseksi työvälineeksi tai 4 kohdan mukaisiksi muiksi varoiksi, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi. Tällöin sitä ei luettaisi käytettävissä oleviksi varoiksi, eikä auton myymisestä saatava tulo olisi ensisijainen toimeentulotukeen verrattuna.

Työstä johtuvien matkojen lisäksi työnantaja voi kustantaa esimerkiksi tarpeellisia työvaatteita tai -välineitä, joten näitäkään tuloja ei saa ottaa tukilaskelmissa huomioon. Työmatkan ollessa pitkä, voi työnantaja maksaa päivärahoja tai ainakin lounaseteleitä. Näissä tapauksissa voi olla vaikeaa rajanvedon tekeminen sen suhteen, milloin kyseessä on työssäkäynnistä johtuvaa menoa korvaava tulo, jota ei TL 11.2 §:n 3 kohdan perusteella oteta huomioon, milloin puolestaan luvussa 4.5 käsitelty palkkaan verrattavissa oleva luontaisetä, jonka voi muuttaa rahaksi, ja siten ottaa käytettävissä olevana tulona huomioon

#### **5.4 Äitiysavustus ja vammaistuki**

Äitiysavustus ja vammaisetuus ovat tuloja, joita ei oteta huomioon. Esitöissä perusteena on

---

142 Rätty 2010a, s. 23.

mainittu, että kustannustenkorvaustyyppisiä sosiaaliavustuksia ei ole tarkoituksenmukaista ottaa tulona huomioon<sup>143</sup>. Äitiysavustuslain (477/1993) 7 §:n mukaan äitiysavustus suoritetaan kutakin lasta kohti avustuksen hakijan ilmoituksen mukaan joko äitiyspakkauksena tai rahana. Valtioneuvoston asetuksessa äitiysavustuksesta ja adoptiotuesta (31.10.2002/885) säädetään äitiysavustuksen määräksi 140 euroa. Äitiysavustusta koskeva kohta itse asiassa taitaa olla ainoa koko TL 11 §:ssä, joka on absoluuttisen yksiselitteinen. On hyvä, että tästä on säädetty laissa, sillä 140 euroa olisi juuri sellainen summa, josta jouduttaisiin muuten pohtimaan, onko se käytettävissä oleva tulo vai 1 kohdan mukainen vähäinen avustus, jota ei tule ottaa huomioon.

Vammaisetuksista annetun lain (570/2007) 2 §:n mukaan vammaisetuksia ovat alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki sekä hoitotuen osana maksettava veteraanilisä. Vamman vaikeusasteesta riippuen tukea maksetaan joko perustukena, korotettuna tai ylimmässä luokassa. 7 §:ssä on säädetty kunkin asteen tarkka rahamäärä.

Tapauksessa KHO 2005:28 oli kyse juuri vammaistuesta. Henkilö sai vammaistukea silmä-sairautensa johdosta, mutta hän oli hakenut toimeentulotukea astmalääkkeiden hankintaa varten. Toisin kuin lautakunta ja hallinto-oikeus, KHO katsoi, että vammaistuella on tarkoitus kattaa vain juuri siitä vammasta tai sairaudesta johtuvat menot, jota varten se on myönnetty. Siten hakijalle tuli myöntää toimeentulotukea muihin lääkkeisiin. Lautakunta ja hallinto-oikeus olivat perusteluissaan viitanneet TL 8 §:ään, jonka mukaan menoja ei oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

Vammaisetuudet muodostavat pienen poikkeuksen käytettävissä olevien tulojen sarjassa, koska etuus jätetään huomioimatta, vaikka menot eivät olisi olleet yhtä suuria kuin etuuden määrä, ja tosiasiallisesti etuudesta olisi jäänyt rahaa muuhunkin kulutukseen. Toisaalta taas jos vammasta johtuvat menot ovat suurempia kuin vammaisetuuden määrä, ei niihin kuitenkaan voisi saada toimeentulotukea, koska TL 8 §:n perusteella menot katsottaisiin koko-

---

143 HE 217/1997 vp, s. 22.



naan erityistuella katettaviksi.

## 5.5 Ylläpitokorvaukset

Tuloksi ei TL 11.2 §:n 5 kohdan mukaisesti lasketa myöskään työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaista ylläpitokorvausta.

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 10 luvussa on säädetty työttömille työnhakijoille maksettavista ylläpitokorvauksista. Liikkuvuusavustusta voi 10 luvun 1 §:n mukaisesti saada matkakustannusten korvaukseksi, jos työnhakija hakee tai siirtyy työhön työssäkäyntialueensa ulkopuolelle<sup>144</sup>. 3 §:ssä todetaan, että työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja omaehtoiisiin opintoihin osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden ylläpitokustannusten korvauksena työnhakijalla on oikeus saada ylläpitokorvausta 9 euroa päivältä, työssäkäyntialueen ulkopuolelta 18 euroa. Tässä yhteydessä ei ole syytä luetella kaikkia erityistilanteita, milloin kukin työnhakija on oikeutettu mihinkin korvaukseen.

Tapauksessa KHO 2007:12 pohdittiin sitä, koskeeko lakipykälä myös *korotettua* ylläpitokorvausta. Pykälässä käytetään termiä 'ylläpitokorvaus', eikä esitöistäkään löydy vastausta. Hallinto-oikeus ja KHO olivat tulkinneet kaikkien ylläpitokorvausten kuuluvan lain soveltamisalaan, toisin kuin lautakunta, joka oli katsonut, ettei pykälä koske korotettua ylläpitokorvausta. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n 2 momentin mukainen korotettu ylläpitokorvaus maksetaan työttömälle, joka osallistuu työllistävään toimenpiteeseen työssäkäyntialueensa<sup>145</sup> ulkopuolella. Saman lainkohdan mukaan myös työssäkäyntialueen sisällä, mutta kuitenkin kotikunnan ulkopuolella tapahtuvaan toimenpiteeseen osallistuvalla voidaan maksaa korotus, jos hän esittää selvitystä asumiskustannuksistaan. Jos mietitään pelkästään sananmukaista laintulkintaa, tällöin myös lautakunnan tulkinta voisi olla perusteltavissa, koska laissa ei erikseen mainita korotettua ylläpitokorvausta.

<sup>144</sup> Valtioneuvoston asetus julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista 30.12.2002/1346 3 § määrittää matkakorvaukseksi 21 senttiä per kilometri.

<sup>145</sup> Työttömyysturvalain 1 luvun 9 §:ssä työssäkäyntialue on määritelty 80 kilometriksi asuinpaikasta.

On vaikea arvioida, mitä ylimääräisiä kuluja työssäkäyntialueen tai joissain tapauksissa kotikunnan ulkopuolella tapahtuvasta opiskelusta tai työharjoittelusta aiheutuu. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain esitöissä on pidetty hallinnollisesti järkevänä, että kaikki saavat saman korvauksen joka ei edellytä työvoimaviranomaisen harkintaa, ja että korvauksesta on säädetty yhdessä laissa aiemmin vallinneen hajanaisuuden sijaan<sup>146</sup>. Ylläpitokorvauksia koskevaa toimeentulotukilain kohtaa voidaan verrata aiemmin käsiteltyyn 3 kohtaan, jonka mukaan huomioon ei oteta tuloja *siltä osin kuin ne vastaavat työmatkameinoja* ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja. Ylläpitokorvauksille ei ole määrätty yhtä tarkkaa arviointia, vaan ne jätetään huomioimatta todellisista kustannuksista riippumatta. Siten voisi ajatella, että TL 11.2 §:n 5 kohdan tarkoitus ei ensisijaisesti ole vain kustannusten korvaaminen, vaan myös työllistävyys, ja tällöin KHO:n tekemää ratkaisua voidaan pitää oikeana, koska korotetun ylläpitokorvauksen tarkoitus on myös kannustaa hakeutumaan työllistävään toimenpiteeseen työssäkäyntialueen ulkopuolellekin. KHO ei kuitenkaan perusteluissaan lausunut esittämäni kaltaista pohdintaketjua, ja Määttä nostaakin juuri tämän tapauksen yhdeksi esimerkiksi minimalistisesta perustelutavasta, jota olisi syytä välttää<sup>147</sup>.

## 5.6 Yhteenveto tuloista, joita ei oteta huomioon

Perusteluja sille, miksi tiettyjä tuloja ei tule ottaa huomioon, on monenlaisia. On hallinnollisesti yksinkertaisempaa, että TL 11.2 §:n 1 kohdan mukaiset tietyn summan alittavat vähäiset tulot ja avustukset jätetään huomioimatta, ja myöskin inhimillisempää on, että esimerkiksi pienen lahjana saadun summan voi käyttää johonkin muuhun kuin pakollisiin perustarpeisiin. Toista kohtaa on perusteltu sillä, ettei lapsella ole elatusvelvollisuutta, mutta toisaalta avopuolisonkin tulot otetaan huomioon, vaikka juridista elatusvelvollisuutta ei ole. Ehkä ero kuitenkin on siinä, ettei lapsella perinteisesti ajatellen ole myöskään ”moraalista” velvollisuutta, toisin kuin parisuhdekumppanilla. Kolmannessa ja viidennessä kohdassa sekä 3 momentissa on kyse siitä, että toisaalta halutaan kannustaa työntekoon, ja toisaalta tulot menevät pääosin ylimääräisiin menoihin, joita ei ole katsottu toimeentulotuen perusosalla tai täydentävälläkään osalla katettaviksi. Neljännessä kohdassa on kyse tulois-

<sup>146</sup> HE 225/2002 vp, s. 60.

<sup>147</sup> Määttä 2008, s. 393–394.

ta, jotka korvaavat vammaisuudesta tai äitiydestä johtuvia ylimääräisiä kustannuksia, joita ei muulla toimeentulotuen hakijalla ole.

Vaikka TL 11 §:n perusteluissa ei ole perusoikeuksiin suoraan viitattu, voidaan tarkastella perustuslain 18.2 §:ää, jonka mukaan: ”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.” Äitiysavustuksen huomioimatta jättämiselle yhden argumentin lisää tuo PL 19.3 §, jonka mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vaikka vammaisuutta ei perusoikeuksissa ole nimenomaisesti mainittu, voidaan sillä katsoa olevan yhteys PL 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja elämäntilanne voidaan myös katsoa työkyvyttömyyden ja sairauden välimaastoon sijoittuvaksi<sup>148</sup>. Vammaisetuudenkin huomioimatta jättämistä voidaan siis perustella kulujen korvaamisen lisäksi perusoikeudellisin argumentein.

Tässä luvussa mainittuja tuloja ei oteta huomioon tuen hakemiskuukauden aikana. Entäpä jos näistä etuoikeutetuista tuloista on jäänyt käyttämättä osa, ja rahat ovat seuraavan kuun alussa vielä tilillä? Hallinto-oikeuskäytäntö ei tältä osin ole yhtenäinen. Ylläpitokorvauksista säästyneisiin varoihin on suhtauduttu eri hallinto-oikeuksissa täysin päinvastaisesti. Kuopiossa on todettu olevan kohtuullista, ettei tilillä olevia varoja tulisi ottaa huomioon, jos ne ovat peräisin säästyneistä ylläpitokorvauksista. Helsingissä suhtauduttiin siten, että tilillä olevat rahat ovat käytettävissä olevia varoja, eikä niiden alkuperäisellä lähteellä ole mitään väliä.<sup>149</sup> Vielä ristiriitaisemmaksi tilanteen tekee se, että Helsingin hallinto-oikeus on kuitenkin itse ratkaissut tapauksen 24.5.2002 02/0317/2 siten, että edellisiltä kuukausilta säästyneitä toimeentulotuen perusosia ei tulisi ottaa säästöinä huomioon.

Lainsäätäjä on varmasti lähtenyt siitä ajatuksesta, että tulot, joita ei oteta huomioon menevät kustannusten kattamiseen ja jos jotain jää yli, muuhun kulutukseen. Jos tulkitaan lakia sananmukaisesti, ei-huomioitavat tulot muuttuvat käytettävissä oleviksi varoiksi jos niitä ei

---

148 *Arajärvi* 2002, s. 218–219.

149 *Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010*, s. 24.

käytetä, koska laissa niitäkään ei ole pois rajattu. Kuitenkin juuri tällaiseen tilanteeseen sopisi mielestäni mainiosti lain tulkitseminen PL 19.1 §:ää parhaiten toteuttavalla tavalla. Joka tapauksessa pitäisi olla olemassa selkeä yhtenäinen näkemys siitä, ovatko tietyistä tuloista säästyneet varat käytettävissä olevia vai eivät. Puolivakavissaan voisi todeta, ettei ole syytä asettaa parempaan asemaan sellaisia ihmisiä, jotka ovat tajunneet nostaa tilillään olevat ylimääräiset rahat pois ennen seuraavan kuukauden tukipäättöä.

## 6. Johtopäätökset

### 6.1 Millainen on käytettävissä oleva tulo?

Kaikkien tutkielmassa esille tulleiden esimerkkien valossa voisi termistä tehdä joitain yleistyksiä. Käytettävissä oleva tulo on sellainen tulo, joka poistaa toimeentulotuen tarpeen. Henkilö on joko nostanut sen jo, tai hänellä olisi siihen realistinen mahdollisuus. Joskus tulon hankkiminen voi vaatia erityisiä toimenpiteitä, kuten luontaisetuuden muuttamisen rahaksi, tai avopuolisoiden tapauksessa jopa yhteisestä asunnosta poismuuttamista. Poikkeuksen tähän periaatteeseen muodostaa kuitenkin työtulo, sillä vaikka tuen hakijalle olisi osoitettu työpaikka, jossa voisi elättää itsensä, siitä voi kieltäytyä menettämättä toimeentulotukeaan.

Lisäksi lainsäätäjät on rajannut tarkastelun ulkopuolelle TL 11 §:n mukaiset tulot. Perusteet ovat joko työllisyyttä parantavia tai sosiaalista oikeudenmukaisuutta lisääviä. Tämän lisäksi toimeentulotukilain säätämisen jälkeen on lainsäätäjät tehnyt esimerkiksi sen rajauksen, että samaa sukupuolta olevan avopuolison tulot eivät ole käytettävissä olevia. Lakia on tarkentanut KHO tulkintoillaan, ja esimerkiksi on selväksi tehty se laissa avoimeksi jäävä seikka, että lainaa ei voi katsoa käytettävissä olevaksi tuloksi. Myös kunta voi lain asettamisissa rajoissa olla määrittämässä termin sisältöä, esimerkiksi sen suhteen, milloin kyseessä on vähäinen ansiotulo tai avustus. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta pidin tulkintoja johdonmukaisina ja perusteltuina<sup>150</sup>.

Perheenjäsenen tulojen käytettävissä olo ja ylipäänsä koko perheen määritelmä osoittautui mielenkiintoiseksi ja hankalaksikin asiaksi. Vielä joitain vuosikymmeniä sitten perhe on kenties kuulunut hitaasti muuttuvaan oikeuskulttuuriin, mutta nyt yhteiskunnassa on tapahtunut sellaisia muutoksia, ettei lainsäädäntö välttämättä pysy enää tarkoituksenmukaisella tavalla perässä. Elatusvastuu on monilta osin siirtynyt perheenjäseneltä valtiolle, ja erilaiset asumismuodot ovat yleistyneet. Pelkästä yhdessä tai erilleen asumisesta ei voi tehdä ole-

---

150 Poikkeuksena mainitsen ratkaisun KHO 2006:88, joka oli perustelematon ja epäjohdonmukainen. Ratkaisussa oli kyse siitä, ettei KHO:n mielestä osuus kuolinpesään ollut sellainen tulo, joka voitaisiin periä takaisin.

tuksia tosiasiallisesta elatuksesta. Fauer ja Kalliomaa-Puha pohtivat artikkelissaan jo sitäkin, tulisiko ulkomailta tulleiden mahdollinen moniavioisuus ottaa sosiaali oikeudellisessa päätöksenteossakin jotenkin huomioon<sup>151</sup>. Kenties olisi yksinkertaisempaa siirtyä tuenhakijan yksilölliseen tarkasteluun muiden kuin alle 18-vuotiaiden ja avioliitossa olevien osalta, koska aineellisesti oikean ratkaisun tekeminen muiden tapausten kohdalla alkaa vaikuttaa jo kovin vaikealta.

## 6.2 Perusoikeuksien merkitys

Perusoikeuksien merkitys vaikuttaa korostuneen erityisesti lain säätämisvaiheessa, mutta on perusoikeuksilla vaikutuksensa myös sitä tulkittaessa. PL 19.1 §:n vaatimus ihmisarvoisen elämän edellyttämästä toimeentulosta on mainittu myös TL 9.4 §:ssä. Tämä on vaikuttanut oikeuskäytännössä tulojen tosiasiallisen käytettävissä olon korostamiseen. Käsittelyn määräajat on mainittu laissa, ja valitusmahdollisuus on aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, joten PL 21 §:n oikeusturvakin toteutuu. Toki yksittäistapauksessa tuenhakija voi kokea oikeusturvansa tulleen loukatuksi, jos ratkaisu ei ole aineellisesti oikea. Yksityisyydensuojaan puuttumisesta on tarkoin säädetty toimeentulotukilaissa ja asiakaslaissa, mutta siihen on otettu kantaa myös jälkeenpäin. Eniten tutkielmassani nousi esille tapaus KHO 24.8.2004/2013, jonka perusteluihin itse kuitenkin suhtauduin penseästi.

PL 6 §:n mukaiselle yhdenvertaisuudelle ei ollut tutkielmassa omaa lukua, mutta sekin tuli esille muutamassa kohdassa. Sekä ennen toimeentulotukilain säätämistä että varhaisessa oikeuskäytännössä sen säätämisen jälkeen oli epäselvää, tulisiko esimerkiksi opiskelijoihin suhtautua samalla tavalla kuin muihinkin tuenhakijoihin. Tuoremmassa laintulkinnassa esille nousi oikeuskanslerin kannanotto siitä, että veronpalautusten osalta olisi yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista asettaa pitkäaikaisasiakkaat parempaan asemaan. Lainsäädäntövaiheen arvioinnista mainittakoon perustuslakivaliokunnan pohdinta siitä, voisiko TL 10 § olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, koska tukea voidaan leikata alle 25-vuotiaalta

---

151 *Fauer – Kalliomaa-Puha* 2010, s. 1287–1288. Vaikka he toteavat asian siltä osin yksiselitteiseksi, ettei Suomen lainsäädäntö tunne moniavioisuutta, täytyy muistaa toimeentulotukilain avoin tapa saada elatus 'muulla tavoin'. Voitaissiinko moniavioinen mies rinnastaa avopuolisoon, jonka tuloja tarkastellaan juridisen elatusvastuun puutteesta huolimatta?

koulutuksen keskeyttävältä tai tarjotusta koulutuksesta kieltäytyvältä nuorelta<sup>152</sup>. Ikään perustuva erilainen kohtelu katsottiin kuitenkin hyväksyttäväksi ottaen huomioon nuorisotyöttömyyden vakavana ilmiönä.

Euroopan Unionin ja kansainvälisten säännösten merkitys toimeentulotukipäätöksiin liittyen vaikuttaa ainakin toistaiseksi jääneen olemattomaksi. Tähän on syynä se, että kotimaiset TSS-oikeudet menevät pitemmälle kuin kansainvälisten sopimusten takaama minimitaso, minkä lisäksi sosiaaliturva on kansallinen asia, jota ei ole EU:ssa harmonisoitu. Kuitenkin toimeentulotuen myöntämiseen ja tulojen selvittämiseen liittyy myös yksityisyyden- ja perhe-elämän suoja, joten sopimusten merkitystä joskus tulevaisuudessa ei voi kuitenkaan sulkea kokonaan pois.

### **6.3 Tarvitaanko lisää oikeudellistumista?**

Huhtanen ja Aerschot näkivät tutkimustensa ajankohtana sääntelyn puutteen isona ongelmana. Tämän jälkeen on säädetty laki toimeentulotuesta, jonka lisäksi KHO, laillisuusvalvojat ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat antaneet ohjeita laintulkinnasta. Itse kiinnitin käyttämässäni aineistossa huomiota viranomaistoimintaan, esimerkiksi siihen, että ihmisiä määritetään avopuolisoiksi vastoin heidän omaa selvitystään. TL 17 § antaa mahdollisuuden selvityksen antamiseen ja opas toimeentulotukilain soveltajille antaa esimerkinomaisen listan seikoista, jotka voidaan ottaa arvioinnissa huomioon, mutta tästä huolimatta tehdään aineellisesti vääriä ratkaisuja. Esimerkinomaisten listojen ongelma näyttää olevan se, että viranomaiset käsittelevät niitä ikään kuin ne olisivat tyhjentäviä. Lain tasoisen sääntelyn sijaan alemmantasoisen ohjauksen lisääminen voisi edelleen olla tarpeen. Esimerkiksi Ilveskivi muistuttaa siitä, että sosiaalioikeudessa ensiasteen päätöksenteosta vastaavat pääosin muut ammattiryhmät kuin lakimiehet<sup>153</sup>.

Varsinaisessa oikeudellistumisprosessissa havaitsin kolme vaihetta. Ennen toimeentulotukilain säätämistä normit olivat hyvin suppeita, ja ihmisten erilainen kohtelu oli jopa yleistä. Toimeentulotukilain säätäminen selvensi asioita, mutta ensimmäisen vuosikymmenen aikana vallitsi kuitenkin tietynlainen ”etsikkoaika”, jolloin oikeuskäytännössä linjattiin joitakin

152 *PeVL 34/2010 vp*, s. 2.

153 *Ilveskivi 2000*, s. 172.

merkittäviä periaatteita, kuten se, että oikeus tukeen on myös opiskelijoilla ja yrittäjillä. Myös työmarkkinatuen jaksottamisessa oli aikaisemmin kahdenlaisia tulkintoja, mutta KHO:n kannanotot yhdenmukaistivat käytännön. Tällaiset ratkaisut koskettavat useita tuenhakijoita, ja ovat siten oleellisia. Samana ajanjaksona myös perusoikeudet alkoivat saada sijaa ratkaisujen perusteluissa. Myös itse toimeentulotukilakiin tuli joitain tarkennuksia, esimerkiksi TL 11.2 §:n 5 kohta, jossa ylläpitokorvaukset määritellään tuloiksi, joita ei oteta huomioon. Nykyhetken kolmas vaihe on sellainen, että käytettävissä olevia tuloja ja toimeentulotukea ylipäänsä koskevia KHO:n ratkaisuja edelleen annetaan, mutta ne eivät enää ole niin suuria massoja koskettavia periaatepäätöksiä. Merkittävänä poikkeuksena tähän mainittakoon ratkaisu KHO 2011:6, jossa linjattiin, ettei lainaa voi katsoa käytettävissä olevaksi tuloksi, vaikka se olisi jo nostettu. Helposti tekstiviestillä saatavien pikalainojen kukoistaessa yhteiskunnassamme, ratkaisu koskettaa varmasti useita köyhyyskierteessä olevia henkilöitä.

Regulaation lisääminen yhtäälle voi vähentää regulaation tarvetta toisaalla. Itse näkisin hallinnollista yksinkertaisuutta ja lapsen oikeuksia toteuttavana lakimuutoksena sellaisen, että lapsilisiä lisättäisiin TL 11 §:n tuloihin, joita ei otettaisi huomioon. Tällöin ei tarvitsisi tehdä joka kerta erillistä päätöstä siitä, onko perhe oikeutettu täydentävään toimeentulotuen lapsen harrastusmenojen vuoksi. Tai ehkäpä toimeentulotukea koskevan oikeudellistumisprosessin neljäs vaihe voisi olla niinkin radikaali, että poliittisessa keskustelussa esiin noussut perustulomalli korvaisi joskus nykyisen järjestelmän, jolloin kaikki tässä tutkielmassa esitetty problematiikka häviäisi.