

Toimeentuloturvalainsäädännön olettamat ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen

TUOMAS NURMINEN & ELLA SIHVONEN & ANNA-KAISA TUOVINEN

Johdanto

Ihmisten oikeuksien toteutuminen on yksi hyvinvointivaltion kulmakivistä. Erityisen tärkeää se on sosiaaliturvassa, jonka yhtenä tarkoituksena on toimeentulon takaaminen erilaisissa elämäntilanteissa ja olosuhteissa. Sosiaaliturvalla tarkoitetaan toimeentuloturvan eli toimeentuloa turvaavien etuuksien lisäksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita (ks. Kela 2021). Tässä artikkelissa keskitymme kuitenkin tarkastelemaan oikeuksien toteutumisen esteitä vain toimeentuloturvajärjestelmässä, mikä on jäänyt aiemmin vähäisemmälle huomiolle.

Lainsäädäntö määrittää ihmisten oikeusasemaa abstraktein normein, minkä takia lakien ilmentämä ihmiskuva on pelkistetty (ks. Rautiainen & Koivisto 2018). Tarkastelemme esimerkkien valossa, miten toimeentuloturvalainsäädännön pelkistetty ihmiskuva ja siihen liittyvät lainsäädännön *olettamat* vaikuttavat yksilöiden oikeuksien toteutumiseen sekä millä tavoin olettamat voivat lisätä toimeentuloturvalainsäädännön monimutkaisuutta. *Olettamalla* tarkoitetaan yleisesti päätelmää, joka tehdään tietystä asiantilasta, mutta joka ei välttämättä ole paikkansa pitävä. Esimerkiksi Suomen lainsäädännössä on isysolettama, jonka mukaan avioliitossa syntyvän lapsen isyyttä ei tarvitse erikseen tunnustaa, vaan eri sukupuolta oleva aviopuoliso on automaattisesti lapsen isä, vaikka näin ei välttämättä aina ole. Olettamien tarkoituksena on suoraviivaistaa lainsäädäntöä, mutta joissakin tilanteissa ne voivat hankaloittaa ihmisten oikeuksien toteutumista. Tällaisia tilanteita on myös toimeentuloturvalainsäädännössä.

Analysoimme kolmea olettamaa: *rationaalisuus-olettamaa*, *toimintakykyolettamaa* ja *ydinperheolettamaa*. Olettama yksilöistä rationaalisina ja kyvykkäinä toimijoina on yleisesti lähtökohtana toimeentuloturvassa, mutta toimijuuden hauraus ja haavoittuvuus osoittavat tarvetta tarkastella toimintakyvyn ja rationaalisuuden suhteellisuutta ja niiden tukemisen keinoja erilaisissa elämäntilanteissa (ks. esim. Ketokivi & Meskus 2015). Lisäksi erilaiset toimeentuloturvalainsäädännön oletamat perhesuhteista edellyttävät lainsäädännön tuntemusta ja riittävää toimintavalmiutta niiltä yksilöiltä, joiden tosiasialliset perhe- ja läheissuhteet eivät vastaa lainsäädännön olettamia. Aiemmissä tutkimuksissa ihmisen toimintaan liittyviä olettamia on analysoitu esimerkiksi hyvinvointivaltion uudistamisen ideoita tarkasteltaessa, mutta näkökulma on tällöin ollut enemmän järjestelmätasolla (esim. Hiilamo & Saari 2010).

Analyysimme pohjaa toimeentuloturvalainsäädännön lisäksi ylimpien laillisuusvalvojien kanteluratkaisuihin, joilla on keskeinen merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Eri-laisten olettamien tunnistaminen on tärkeää, sillä se voi paitsi edistää yksilöiden oikeuksien toteutumista, myös auttaa purkamaan toimeentuloturvaaan liittyvää monimutkaisuutta, mikä on keskeinen tavoite käynnissä olevassa sosiaaliturvauudistuksessa (ks. Virrankari ym. 2021).

Rajoitettu rationaalisuus

Toimeentuloturvalainsäädäntö sisältää erilaisia taloudellisia kannustimia, jotka kytkeytyvät lisäk-

si monin tavoin verotuksen ja työmarkkinoiden muodostamiin kannustimiin. Optimaalisten valintojen tekeminen tämän kannustinverkon puitteissa on eri elämäntilanteissa haastavaa. Esimerkiksi työllistymisellä on vaikutuksia paitsi veroprosenttiin ja välittömiin sosiaalietuuksiin – ja siten käytettävissä oleviin tuloihin – myös tuleviin ansiosidonnaisiin etuuksiin.

Toimeentuloturvalainsäädäntö sisältääkin implisiittisesti oletuksen *rationaalisesta toimijasta*, joka tuntee toimeentuloturvan ja verotuksen yksityiskohdat, pystyy arvioimaan valintojensa seurauksia ja toimimaan tilanteeseensa sopivalla tavalla. Siten yksilön pääsy oikeuksiinsa edellyttää häneltä riittäviä tietoja ja kykyä hyödyntää niitä.

Olettama rationaalisesta toiminnasta on ongelmallinen useista syistä. Ensinnäkin kattava ja riittävän helposti saatavilla oleva informaatio toimeentuloturvajärjestelmästä on välttämätön edellytys rationaalisille valinnoille. Vaikka informaatio periaatteessa olisikin vapaasti saatavilla, toimeentuloturvalainsäädäntöön sisältyvät epäjohdonmukaisuudet ja sen toimeenpanon monimutkaisuus väistämättä nostavat informaation hankkimisen kustannuksia. Nämä kustannukset voivat olla taloudellisia mutta myös kognitiivisia tai käytettyä ajasta aiheutuvia.¹ Joissakin elämäntilanteissa kustannukset voivat olla niin korkeat, että ne estävät informaation hankkimisen tai hyödyntämisen. Jos yksilöllä ei ole riittävää tietoa etuuksista, niiden saamisedellytyksistä tai vaikutuksista muihin etuuksiin, hän saattaa tehdä itselleen epäedullisia päätöksiä. Seurauksena voi olla esimerkiksi sosiaalietuuden alikäyttöä, jos etuuteen oikeutettu ei sitä osaa tai pysty hakemaan (Liebman & Luttmer 2015).

Vaikka riittävä informaatio olisikin helposti saatavilla, toimeentuloturvalainsäädäntö edellyttää yksilöltä huomattavaa rationaalisuutta. Yksilön taloudellisten valintojen seuraukset – niiden kustannukset ja hyödyt – ovat usein epävarmoja tai lankeavat eri ajankohtina. Laajan empiirisen tutkimusnäytön mukaan juuri tällaisissa olosuhteissa käyttäytyminen on kuitenkin usein rajoitettua rationaalista (esim. Gilovich ym. 2002; DellaVigna 2009). Ihmisten on esimerkiksi usein vaikea käsitellä satunnaisuutta ja todennäköisyyksiä

rationaalisesti. Koska esimerkiksi sairastumiseen, työttömäksi jäämiseen ja niiden kestoon vaikuttaa myös sattuma, ihmisten voi olla vaikea arvioida toimeentuloturvaan vaikuttavien valintojensa kaikkia taloudellisia seurauksia realistisesti. Liian optimistiset odotukset työttömyyden tai sairauden kestosta saattavat johtaa työttömyys- tai sairauspäivärahojen riittävyyden aliarviointiin (Spinnewijn 2015). Henkilö saattaa myös lyhytnäköisesti lykätä etuuden hakemista, koska hakuprosessiin käytetty aika ja vaivannäkö ovat välittömiä kustannuksia, kun taas hakemisen hyöty (etuusmaksut) toteutuu vasta myöhemmin.

Sosiaalietuuksien saaminen edellyttää yksilöltä usein myös erilaisten tiedonanto-, ilmoitus- ja toimintavelvoitteiden noudattamista.² Velvoitteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa etuuden maksun katkaisuun tai sen takaisinperintään sekä joissakin tilanteissa karenssiin, jonka aikana etuutta ei voi saada. Esimerkiksi työttömyysturvalaissa (1290/2002, TTL) velvollisuuksista säädetään seuraavasti:

Etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. (TTL 1 luku 3 § 2 mom.).

Velvoitteiden taustalla on käsitys siitä, että ilman säädettyjä velvoitteita, valvontaa, sanktioita ja aktivointia ihmiset saattavat käyttää järjestelmää hyväkseen taloudellista hyötyä saadakseen. Ilmoitusvelvollisuuden ja valvonnan tarkoituksena onkin varmistaa, että etuuden saamisen ehdot täyttyvät. Samalla ne kuitenkin väistämättä lisäävät byrokraattisuutta ja siten toimeentuloturvajärjestelmän monimutkaisuutta, mikä voi vaarantaa rajoitetusti rationaalisten yksilöiden oikeuksien toteutumisen.

Edellä kuvatut byrokraattiset esteet oikeuksien toteutumiselle ovat erityisen vakavia, koska toimeentuloturvajärjestelmän tukea tarvitsevat ovat usein taloudellisesti vaikeassa tilanteessa. Siten esimerkiksi informaation hankkimisesta ja etuuden hakemisesta aiheutuvat absoluuttisesti pienetkin taloudelliset kustannukset voivat olla tukea tarvit-

¹ Taloudellisia kustannuksia syntyy esimerkiksi puhelinasiointista tai tiedon hakemiseen tarvittavan internetliittymän hankinnasta. Kognitiivisia kustannuksia aiheutuu muun muassa monimutkaisen tai sirpaleisen tiedon käsittelystä.

² Toimeentuloturvaetuuksissa etuudensaajaa koskee vähintään ilmoitusvelvollisuus olosuhteiden muuttumisesta, kuten muutoista ulkomaille tai perhesuhteiden tai tulojen muuttumisesta.

seville ylittämättömiä. Lisäksi on tutkimusnäyttöä siitä, että taloudelliset huolet ja stressi alentavat (tilapäisesti) yksilön kognitiivista kapasiteettia ja heikentävät päätösten laatua (Haushofer & Fehr 2014). Seurauksena voi olla, että yksilö tekee itselleen epäedullisia valintoja, kuten jättää hakematta etuutta, johon olisi oikeutettu. Tilanne on siis vaikein juuri heille, joille sen pitäisi olla helpoin. Tämä voi vaarantaa yhdenvertaisuuden.

Vaikka toimeentuloturvalainsäädäntö ja sen toimeenpano osittain nojaavat pelkistettyyn ihmiskuvaan (vrt. Rautiainen & Koivisto 2018) rationaalista ja itsekkästä toimijasta, niissä on myös ihmisten rajoitetun rationaalisuuden huomioivia piirteitä. Sosiaalivakuutuksen lakisääteisyys itsessään voi vähentää alivakuuttamista, johon vapaaehtoiseen vakuuttamiseen perustuva järjestelmä saattaisi johtaa.

Toimeentuloturvan yksilön rationaalisuudelle asettamia vaatimuksia pyritään lievittämään hallintolain (434/2003, HL) säännöksiin viranomaisen neuvontavelvollisuudesta (HL 8 §) sekä selkeästä ja ymmärrettävästä kielenkäytöstä (HL 9 §). Kelassa hallintolain 8 §:n soveltamisesta ohjeistetaan seuraavasti:

Asiakkaalla on oikeus saada neuvontaa ja Kelan toimihenkilöllä on neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuus tarkoittaa sitä, että asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa niistä etuuksista, joita hänellä on asiointihetken elämäntilanteessa mahdollisuus saada. Asiakasta neuvotaan myös etuuden hakemisesta ja muista menettelytapoista. (...) Neuvontaan sisältyy myös velvollisuus laatia esitteet, kirjeet, lomakkeet, ohjeet ja ilmoitukset huolellisesti selkeään, yksiselitteiseen ja ymmärrettävään muotoon.” (Kela 2022a, 8.)

Näiden säännösten tärkeys yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta ilmenee myös monista laillisuusvalvojen ratkaisuista (ks. esim. OKV/250/10/2020). Neuvontavelvollisuus ja selkeä kielenkäyttö parantavat asiakkaan käytössä olevaa informaatiota ja helpottavat valintojen tekemistä sekä niiden seurausten arviointia (vrt. Bhargava & Manoli 2015). Kelassa toteutettiinkin vuosina 2020–2021 kehittämisohjelma, jossa selkeytettiin Kelan asiakastekstejä ja pyrittiin siten edistämään asiakkaan oikeuksien toteutumista (Viinikka 2022).

Rajoittunut toimintakyky

Toimeentuloturassa paradoksaalisesti toimintakyvyn³ alenema on monien etuuksien saamisedylytys, mutta se voi muodostua myös niiden saamisen esteeksi, eli yksilön pääsy oikeuksiin voi vaarantua. Marja Pajukoski (2013, 259) on todennut, että ”[o]letus asiakkuudesta perustuu toimeentuloturassa normaliteettiin”, vaikka osalla sosiaaliturvajärjestelmän asiakkaista on heikentynyt kyky turvata toimeentulonsa. Esimerkiksi monet kuntoutusetuudet, sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke ja vammaisetuudet on tarkoitettu tilanteisiin, joissa toimintakyky (tai työkyky) on heikentynyt. Sosiaalioikeudessa siis yhtäältä tunnustetaan se, että yksilöt voivat olla haavoittuvia ja apua tarvitsevia, mutta toisaalta heiltä edellytetään kykyä luovia monimutkaisessa etuuslainsäädännössä avun saamiseksi (Kalliomaa-Puha 2013). Yksilön toimintakyvyn rajoitteet eivät kuitenkaan saa olla esteenä sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle. Siksi sosiaalisia oikeuksia toteuttavan *aineellisen lainsäädännön* lisäksi on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota *menettelyllisiin oikeuksiin*, jotka turvaavat oikeuksien toteutumista (ks. THL 2011).

Toimeentuloturassa kuten muussakin sosiaaliturvassa menettelylliset oikeudet ovat tärkeitä, koska asiakas on yleisesti heikommassa asemassa suhteessa viranomaisiin (Tuori & Kortas 2016, 379). Toimeentuloturvajärjestelmään ei kuitenkaan sisälly vastaavaa asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa erillislainsäädäntöä kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa⁴ (Pajukoski 2013, 259). Toisaalta esimerkiksi hallintolain menettelylliset oikeudet raamittavat asiakkaan asemaa myös toimeentuloturassa, minkä lisäksi useissa toimeentuloturvan etuuslaeissa asiakkaan toimintakyvyn alentuminen on huomioitu hallintolaista poikkeavalla puhevaltasäännöksellä.

Kuten rationaalisuusolettaman yhteydessä toime esiin, neuvonnalla on toimeentuloturassa keskeinen rooli, jotta etuuden hakemismenettelystä

³ Toimintakyky viittaa yksilön fyysisiin, psyykkisiin, sosiaalisiin ja kognitiivisiin selviytymisen edellytyksiin elinympäristössään. Toimintakyvyn rajoite voi johtua esimerkiksi sairaudesta, vammaisuudesta tai ikääntymisestä. Toimintakyvyn vaikuttavia tekijöitä ovat myös kieli sekä koulutus. Yksilön ominaisuudet eivät yksin määritä toimintakykyä, vaan se muodostuu suhteessa elinympäristön ja olosuhteiden asettamiin vaatimuksiin. (THL 2022.) Yksilön toimintakyky voi heikentyä niin, että se vaikuttaa oikeustoimikelpoisuuteen, eli kykyyn tehdä oikeudellisesti päteviä oikeustoimia, mikä rajautuu tarkastelumme ulkopuolelle.

⁴ Ks. laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

itsessään ei muodostuisi estettä asiakkaan aineellisten oikeuksien toteutumiselle (THL 2011, 139). Viranomaisen neuvontavelvollisuutta (HL 8 §) arvioitaessa tuleekin huomioida asiakkaan tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä asiansa hoitamisesta itsenäisesti (HE 72/2002 vp, 58). Hallinnossa tulee pyrkiä edistämään asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä sekä huomioida asioinnin järjestämisessä erityisryhmien (esim. vanhusten, sairaiden ja vammaisten) tarpeet (HE 72/2002 vp, 57). Hallintolaki esimerkiksi mahdollistaa hallintoasian vireillepanon suullisesti (HL 19 §). Myös vaatimuksen tai selvityksen esittämisen voi tehdä suullisesti, jos asianosaiselle tuottaisi ”kohtuuttomia vaikeuksia” tehdä se kirjallisesti (HL 37 §) esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, vamman, vammaisuuden tai sairauden takia (HE 72/2002 vp, 91).

Asiakkaiden tosiasiallisia asiointimahdollisuuksia arvioidaan monissa laillisuusvalvojien kanteluratkaisuissa. Oikeusturvakeinona kantelu ei kuitenkaan mahdollista sen kohteena olevan asiantilän muuttamista; kyse ei ole muutoksenhakukeinosta. Ylimpien laillisuusvalvojien kanteluratkaisuilla on sen sijaan tärkeä merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa (ks. PL 108 § ja 109 §). Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen mahdollistaa erilaiset asiointitavat myös kiireellisissä tilanteissa. Oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa todettiin, että kantelijan vamma ei mahdollistanut puhelinasiointia, jota edellytetään tietyissä kiireellisissä asioissa. Apulaisoikeusasiamies linjasi, että normaalitilanteissa tulisi käyttää Kelan asiakaslinjauksen mukaisia palvelukanavia, mutta poikkeuksellisia, esimerkiksi kiireellisiä tilanteita varten ”Kelan ja kantelijan tulisi yhdessä etsiä kiireellisiin asioihin asiointitapa, joka sopisi parhaiten kantelijan nykyisiin olosuhteisiin ja asiointitarpeeseen” (EOAK/1839/2019, 7.4.2020).

Toimeentuloturvalainsäädännössä yksilön oikeuksiin pääsyä turvaa moneen etuuslakiin kirjattu säännös puhevallan käyttämisestä, joka mahdollistaa etuushakemuksen tekemisen toisen puolesta ilman nimenomaista valtuutusta. Esimerkiksi sairausvakuutuslaissa (1224/2004, SVL) säädetään, että

[j]os vakuutettu ei sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse hakemaan tämän lain mukaista etuutta tai muuten huolehtimaan tähän lakiin liittyvistä eduistaan ja oikeuksistaan, eikä hänellä ole holhous-toimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettua edun-

valvojaa, Kansaneläkelaitos voi hyväksyä lähiomaisen tai muun vakuutetusta pääasiallisesti huolehtivan henkilön käyttämään puhevaltaa vakuutetun puolesta tämän lain mukaista etuutta koskevassa asiassa. (SVL 15 luku 2 § 3 mom.)

Muun muassa sairausvakuutusasioiden hoitamisessa hallintolain säännös puhevallan käyttämisestä toisen puolesta (HL 12 §) ei ollut käytännössä toimiva keino, jos vakuutettu ei sairauden tai muun syyn takia kyennyt tekemään valtuutusta puolestaan toimimiselle (HE 217/2005 vp, 2). Vaikka toimeentuloturvalainsäädännössä yksilöiden toimintakyvyn rajoitteita on otettu huomioon, haasteita aiheutuu nykyään enenevästi sähköisessä asiointiympäristössä, jolloin puhutaan digisyrjäytymisestä. Tähän myös oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota todeten, että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat tulevat huomioida sähköisten asiointijärjestelmien kehittämisessä esimerkiksi parantamalla mahdollisuuksia asioida toisen puolesta (EOAK/1945/2021, 24.5.2021). Myös uudet sääntelyratkaisut ottavat toimintakyvyn entistä paremmin huomioon. Esimerkiksi saavutettavuusvaatimukset parantavat erityisryhmiin kuuluvien sähköisiä asiointimahdollisuuksia, minkä apulaisoikeuskansleri huomioi Kelan sähköisen asiointipalvelun käytettävyyttä koskevassa ratkaisussaan (OKV/1179/10/2020, 11.5.2021).⁵

Rajatut perhe- ja läheissuhteet

Suomalaisten perheiden monimuotoisuus on tunnustettu laajasti empiirissä perhetutkimuksissa (Castrén 2009; Lahti ym. 2020). Myös lainsäädännön tasolla on ollut pyrkimystä huomioida perheiden monimuotoisuutta paremmin, mistä kertoo pidempiaikainen lainsäädännön kehitys, jossa avioliitto ja lasten aseman oikeudellinen sääntely ovat erkaantuneet toisistaan (Pylkkänen 2012). Seurauksena avioliiton ja lasten aseman oi-

⁵ Toimeentulotukilakiuudistuksella (HE 127/2022 vp) on tarkoitus parantaa eri asiakasryhmien asiointimahdollisuuksia, ja ehdotuksessa onkin kiinnitetty erityistä huomiota muun muassa saavutettavuus- ja esteettömyysnäkökohtiin sekä digisyrjäytymisen haasteeseen. Toimeentulotukilakiin ehdotettiin siksi lisättäväksi uusi 14 d §, jonka 1 momentin mukaisesti "[t]oimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden". Ehdotuksen perustelut viittaavat nimenomaan erityisryhmien sekä haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseen (s. 54–55). Eduskunta hyväksyi lakiesityksen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (StVM 29/2022 vp) mukaisena, ja lakimuutokset tulivat voimaan vuoden 2023 alussa.

keudellisen sääntelyn erottamisesta on esimerkiksi lapsista huolehtimisen ja elatuksen ensisijaisuuden korostaminen riippumatta vanhempien parisuhdestatuksesta (Castrén ym. 2019). Tästä on osoituksena myös vuoden 2022 elokuussa voimaan astunut perhevapaauudistus (HE 129/2021 vp). Monimuotoisuuden huomioimisen seurauksena perheen määrittely on osin siirtynyt perheoikeudellisesta lainsäädännöstä sosiaali oikeuteen etuuk-sien määrittelyn yhteyteen eli osaksi toimeentulo turvalainsäädäntöä (ks. Pylkkänen 2012, 121).

Toimeentuloturvalainsäädännössä on käytössä useita eri määritelmiä perheelle, mutta pääasiassa määritelmät pohjaavat *ydinperheolettamaan* eli oletukseen avio- tai avioliitossa olevien vanhempien ja heidän lastensa yhteisestä kotitaloudesta (Sihvonen 2021). Esimerkiksi sairausvakuutuslaissa perheenjäsenellä tarkoitetaan:

(...) vakuutetun aviopuolisoa ja vakuutetun tai hänen puolisonsa alle 18-vuotiasta lasta; puolisoihin rinnastetaan kaksi henkilöä, jotka jatkuvasti elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa yhteisessä taloudessa. (SVL 1 luku 4 § 1 kohta)

Lainsäädännön ydinperheolettama raamittaa vanhempien toimintaa. Ydinperheolettamaa monimuotoisemmissa perheissä eläviltä vaaditaan vankkaa etuuslainsäädännön tuntemusta, jotta he voivat päästä oikeuksiinsa. Kaikki perhemuodot eivät myöskään ole lainsäädännössä yhdenvertaisessa asemassa. Esimerkiksi vanhempien eron jälkeen perhe jakautuu molempien vanhempien luona vuoroasuvan lapsen näkökulmasta useampaan kotitalouteen (ks. esim. Linnavuori 2020). Lapsen perheen jakautuminen useampaan kotitalouteen on ilmiönä merkittävä, sillä Suomessa ensimmäisistä avioliitoista noin 40 prosenttia päättyy avioeroon (SVT 2019). Eron jälkeen vanhemmat haluavat yhä useammin järjestää lapsen asumisen niin, että lapsi vuoroasuu molempien vanhempien luona eli lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon molempien vanhempien luona. Kelan toteuttaman kyselytutkimuksen mukaan Suomessa lähes 30 prosenttia eroperheiden lapsista vuoroasuu (Miettinen ym. 2020).

Vanhempiensa luona vuoroasuvalla lapsella voi toisin sanoen olla kaksi samanarvoista kotia, mutta lapsi voi väestötietojärjestelmän mukaan asua samaan aikaan vakituisesti vain yhdessä osoitteessa. Osoitetiedolla on suoria vaikutuksia tiettyjen toimeentuloturvaetuksien määrytymiseen. Esimerkiksi yleisessä asumistuessa sovellettavan ruo-

kakuntakäsittteen (ks. laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 4 §) vuoksi lapsen katsotaan kuuluvan vain sen vanhemman ruokakuntaan, jossa lapsi väestötietojärjestelmän mukaan asuu vakituisesti (ns. lähivanhempi), vaikka lapsi asuisi puolet ajasta toisen vanhemman (ns. etävänhempi) luona. Seurauksena on, että vanhemmat joutuvat eron jälkeistä lapsen asumisratkaisua punnitessaan väis-tämättä päättämään lähi- ja etävänhemmuudesta, vaikka lapsi asuisi yhtä paljon molempien vanhempien luona. Myöskään lapsilisää ei voida mak-saa molemmille vanhemmille, vaan se maksetaan ristiriitailanteissa lähivanhemmalle (Kela 2022b). Toimeentuloturvaetuksien tulisi kuitenkin mahdollistaa eikä estää tasa-arvoisen vanhemmuuden toteutuminen perhemuodosta riippumatta.

Lopuksi

Olemme tässä analyysissä tarkastelleet toimeentuloturvalainsäädännön sisältämiä olettamia. Oletamat yksilöiden toimintakyvystä, rationaalisuudesta ja perhesuhteista saattavat ajan saatossa kumuloitua toimeentuloturvalainsäädännössä ja sen toimeenpanossa monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Vaarana on, että monimutkainen sosiaaliturvajärjestelmä voi vaikeuttaa yksilön oikeuksien toteutumista, mikä voi ilmetä esimerkiksi sosiaalietuuksien alikäyttönä.

Oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää huomata, että vaikka lakisääteinen sosiaalivakuutus suojaakin laajasti yksilöitä alivakuuttamiselta, voi kulloinkin voimassa olevaa turvan tasoa olla vaikea arvioida rationaalisesti. Yksilö saattaa esimerkiksi tietää olevansa vakuutettu sairauden varalta mutta olla epä tietoinen turvan suuruudesta tai kattavuudesta.

Toimeentuloturvalainsäädännön monimutkaisuus voikin paitsi vaarantaa yksilön oikeuksien toteutumisen myös vaikeuttaa lakisääteisen vakuutusturvan täydentämistä yksityisellä säästämislä tai vakuuttamisella. Toimeentuloturvaan liittyviä erilaisia ennakoitavaikeuksia voitaisiin lievittää esimerkiksi paremmalla yksilöllisellä tiedottamisella, kuten on toimittu työeläkekertymän yhteydessä (vrt. lakisääteinen työeläkeote).

Rationaalisuusolettaman ohella myös toimintakykyolettama voi haastaa yksilöiden oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Sosiaalisten oikeuksien toteutumista ei voida kytkeä oletamaan toimintakyvystä, koska se voi vaarantaa oikeuk-

siin pääsyn niissä tilanteissa, joissa toimintakyky on rajoittunut. Mitä heikompi on yksilön oma toimintakyky, sitä korostuneempi on viranomaisen vastuu etuusasian selvittämisessä sekä yksilön oikeuksien toteutumisen varmistamisessa. (Ks. THL 2011.) Siksi esimerkiksi sosiaaliturvauudistuksessa tulisi arvioida, olisiko toimeentuloturvan menettelysäännöksiä tarkistettava tältä osin (ks. myös Sosiaaliturvakomitea 2022). Lisäksi tulevaisuudessa hallinnon automatisoituminen saattaa osaltaan yhdenmukaistaa oikeuksien toteutumista, mutta toisaalta esimerkiksi tekoäly voi tuottaa uusia eriarvoistavia mekanismeja, mihin lainsäätäjän on kiinnitettävä huomiota myös toimeentuloturvassa.

Toimeentuloturvallainsäädäntö sisältää myös monia oletettavia ja rajauksia perhe- ja läheissuhteista, millä on merkitystä yksilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Perhesuhteiden moninaisuuden kattavampi huomioiminen toimeentuloturvassa parantaisi yhdenvertaisuutta, tasa-arvoista vanhemmuutta ja lasten oikeuksien toteutumista erilaisissa perhemuodoissa. Elokuussa 2022 voidaan tullut perhevapaaudistus päivittääkin ydinperheolettamaa, sillä uudistuksen myötä vanhempainrahaa saavat lapsen läheiset eivät enää määrity vanhemman sukupuolen tai jaetun kotitalouden mukaan. Tarve esimerkiksi sosiaalisten vanhempien huomioon ottamiseksi lainsäädännössä nou-

see kuitenkin edelleen esiin sateenkaariperheiden, uusperheiden ja huostaanoton seurauksena sijoitettujen lasten perhe- ja läheissuhteiden kohdalla (ks. Koulu ym. 2023). Tosiasiallisten perhesuhteiden huomioiminen vaatiikin paitsi kattavampaa perhe- ja sosiaalioikeudellisen lainsäädännön myös muun lainsäädännön uudelleen tarkastelua.⁶

Sosiaaliturvan sisältämät olettamatt jättävät usein ihmisten ja erilaisten elämäntilanteiden moninaisuuden huomiotta. Koska kategorisointeihin, luokitteluihin ja rajanvetoihin sisältyy implisiittisesti syrjinnän mahdollisuus, niiden tarkoituksenmukaisuutta on aika ajoin punnittava kriittisesti. On kuitenkin huomattava, että jotkut käsittelemistämme monimutkaisuutta tuottavista mekanismeista ovat perusteltuja. Esimerkiksi velvoitteet ja sanktiot kiistatta lisäävät byrokratiaa ja monimutkaisuutta, mutta ne ovat myös jossakin määrin välttämättömiä sen varmistamiseksi, että etuuden saamisen edellytykset täyttyvät. On silti syytä pohtia velvoitteita ja sanktioiden oikeasuhtaisuutta myös yksilöiden oikeuksiin pääsyn kannalta. Yhteiskunnan muuttuessa pitää myös toimeentuloturvan oletettavia tarkistaa vastaamaan muutunutta ympäristöä. Sosiaaliturvauudistus tarjoaa tähän hyvän tilaisuuden.

⁶ Ks. tästä esim. tutkimushanke *Laki ja perheiden monimuotoisuus (tietokayttoon.fi)*

KIRJALLISUUS

- Bhargava, Saurabh & Manoli, Dayanand (2015) Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review* 105 (11), 3489–3529.
- Castrén, Anna-Maija (2009) Onko perhettä eron jälkeen? Eroperhe, etäperhe, uusperhe. Helsinki: Gaudemus.
- Castrén, Anna-Maija & Forsberg, Hannele & Ritala-Koskinen, Aino (2019) Harvinaisesta ja kielletystä tavanomaiseksi ja hyväksytyksi: muuttuva kulttuurinen ymmärrys av(i)erosta suomalaisessa yhteiskunnassa. *Janus* 27 (4), 344–361.
- Della Vigna, Stefano (2009) Psychology and economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature* 47 (2), 315–372.
- Gilovich, Thomas & Griffin, Dale & Kahneman, Daniel (eds.) (2002) *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallintolaki (434/2003, HL).
- Haushofer, Johannes & Fehr, Ernst (2014) On the psychology of poverty. *Science* 344 (6186), 862–867.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 217/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain 2 luvun 6 §:n ja 15 luvun 2 §:n sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- HE 129/2021 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatustalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 127/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (toim.) (2010) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Kalliomaa-Puha, Laura (2013) *Homo sociojuridicus –*

- mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? Teoksessa Hänninen, Sakari & Kotkas, Toomas & Nykänen, Eeva & Pajukoski, Marja & Sakslin, Maija (toim.) Muuttuva sosiaalioikeus. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 97–123.
- Kela (2021) Kelan terminologinen sanasto. Etuuksiin liittyvät käsitteet. 6. laitos. Sanastokeskus TSK. Helsinki 2.2.2021. Saatavissa: <https://www.kela.fi/documents/20124/410399/kelan-terminologinen-sanasto-6laitos-web.pdf/cc303a5e-ca70-24f2-b7fb-a82844b9ccb4?t=1667300945110> (luettu 16.11.2022)
- Kela (2022a) Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa, 1.9.2022. <https://www.kela.fi/etti/HallintolainsoveltaminenjaasiointitoisenpuolestaKelassa.pdf> (luettu 16.11.2022)
- Kela (2022b) Etuusohje. Yleinen asumistuki 14.9.2022. <https://www.kela.fi/etti/Yleinenasumistuki.pdf> (luettu 16.11.2022)
- Ketokivi, Kaisa & Meskus, Mianna (2015) The dilemma of 'the capable actor' and the case of disrupted lives. *Contemporary Social Science* 10 (1), 39–51.
- Koulu, Sanna & Sihvonen, Ella & Aarnio, Kia & Moring, Anna (2023) Laki ja perheiden monimuotoisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja (tulossa).
- Lahti, Annukka & Aarnio, Kia & Moring, Anna & Kerppola, Jenni (2020) Perhe- ja läheissuhteet saateenkaaren alla. Helsinki: Gaudemus.
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992).
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).
- Laki yleisestä asumistuesta (938/2014).
- Liebman, Jeffrey B. & Luttmer, Erzo F. P. (2015) Would people behave differently if they better understood social security? Evidence from a field experiment. *American Economic Journal: Economic Policy* 7 (1), 275–299.
- Linnavuori, Hannariikka (2020) Lasten ja nuorten aikuisten kokemuksia vuoroasumisesta – tarkastelussa koti, perhe ja perheen ihmissuhteet. Teoksessa Valkendorff, Tiina & Sihvonen, Ella (toim.) Nuorten perheet ja läheissuhteet. Nuorten elinolut -vuosikirja. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Valtion nuorisoneuvosto.
- Miettinen, Anneli & Hakovirta, Mia & Saarikalio-Torp, Miia & Haapanen, Mari & Kalliomaa-Puha, Laura & Sihvonen, Ella & Heinonen, Hanna-Mari & Kivistö, Netta (2020) Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Pajukoski, Marja (2013) Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? Teoksessa Hänninen, Sakari & Kotkas, Toomas & Nykänen, Eeva & Pajukoski, Marja & Sakslin, Maija (toim.) Muuttuva sosiaalioikeus. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 239–269.
- Pylkkänen, Anu (2012) Vaihtoehto avioliitolle. Seksuaalisuudesta yhteistalouden sääntelyyn. Helsinki: Vastapaino.
- Rautiainen, Pauli & Koivisto, Ida (2018) Oikeuden maailmaan kuviteltu ihminen ja hänen itsemääräämisoikeutensa rajat. *Oikeus* 47 (4), 465–481.
- Sairausvakuutuslaki (1224/2004, SVL).
- Sihvonen, Ella (2021) Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuksissa. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24. Helsinki: Kela.
- Sosiaaliturvakomitea (2022) Sosiaaliturvan monimutkaisuus. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Spinnewijn, Johannes (2015) Unemployed but optimistic: Optimal insurance design with biased beliefs. *Journal of the European Economic Association* 13 (1), 130–167.
- StVM 29/2022 vp. Sosiaali- ja terveysturvan ministeriön 29/2022 vp.
- Suomen perustuslaki (731/1999, PL).
- SVT (2020) Siviilissäädyn muutokset. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/ssaaty/2020/ssaaty_2020_2021-06-18_tie_001_fi.html (luettu 16.11.2022)
- THL (2022) Mitä toimintakyky on? <https://thl.fi/fi/web/toimintakyky/mita-toimintakyky-on> (luettu 16.11.2022)
- THL (2011) Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti IV. Raportti 48/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2016) Sosiaalioikeus. Helsinki: Talentum pro.
- Työttömyysturvalaki (1290/2002, TTL).
- Viinikka, Jenni (2022) Kelassa on selkeytetty jo tuhansia sivuja tekstejä, eikä työ lopu tulevaisuudessakaan. <https://sosiaalivakuutus.fi/kelassa-on-selkeytetty-jo-tuhansia-sivuja-teksteja-eika-tyo-lopua-tulevaisuudessakaan/> (luettu 16.11.2022)
- Virrankari, Lotta & Mattila, Hannu & Saikku, Peppi & Sihvonen, Ella & Tervola, Jussi (toim.) (2021) Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

EOAK/1839/2019, 7.4.2020.

EOAK/1945/2021, 24.5.2021.

OKV/1179/10/2020, 11.5.2021.

OKV/250/10/2020, 22.10.2020.

TIIVISTELMÄ

Tuomas Nurminen & Ella Sihvonen & Anna-Kaisa Tuovinen: Toimeentuloturvalainsäädännön olettamat ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen

Tarkastelemme analyysissä toimeentuloturvalainsäädännössä ilmeneviä olettamia ihmisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Olettamalla viittaamme asioista tehtyihin päätelmiin, jotka eivät kaikissa tilanteissa pidä paikkaansa. Analyysimme kattaa kolme olettamaa: *rationaalisuusolettaman*, *toimintakykyolettaman* ja *ydinperheolettaman*. Olettamien tarkoituksena on suoraviivaistaa lainsäädäntöä, mutta joissakin tilanteissa ne voivat lisätä toimeentuloturvajärjestelmän monimutkaisuutta ja hankaloittaa ihmisten oikeuksien toteutumista.

Olettama yksilöistä rationaalisina ja toimintakykyisinä on yleisesti lähtökohtana toimeentuloturvassa, minkä lisäksi erilaisilla toimeentuloturvalainsäädännön olettamalla perhesuhteista – esimerkiksi analyysissä kuvaavallamme ydinperheolettamalla – on vaikutusta niille ihmisille, joiden perhesuhteet eivät vastaa lainsäädännön olettamia. Pohdimme analyysissä esimerkkien valossa, millä tavoin rationaalisuus-, toimintakyky- ja ydinperheolettama voivat lisätä toimeentuloturvalainsäädännön monimutkaisuutta sekä miten ne saattavat vaikeuttaa ihmisten oikeuksien toteutumista. Erilaisten olettamien tunnistaminen on tärkeää, jotta epäjohdonmukaisuuksia voidaan korjata lainsäädäntöä muutettaessa – esimerkiksi sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

KIRJOITTAJAT

Nurminen, Tuomas, VTM, väitöskirjatutkija, Svenska handelshögskolan (tuomas.nurminen[at]hanken.fi)

Sihvonen, Ella, VTT, erikoistutkija, Kansaneläkelaitos (ella.sihvonen[at]kela.fi)

Tuovinen, Anna-Kaisa, OTM, tutkija, Kansaneläkelaitos (toimivapaalla THL:ssa) (anna-kaisa.e.tuovinen[at]kela.fi)