

Sisällys

1.JOHDANTO	2
2.PERUSVALINNAT JA NIIDEN MÄÄRITTELY	3
Perusvalintojen esittely ja määrittely.....	3
Keskeisimpien valintojen avaaminen ja kytkentä ongelmakokonaisuuksiin.....	17
Velvoittavuus	18
Sosiaaliturvan taso.....	19
Yksilökohtaisuus vs. Perhekohtaisuus	20
Syyperusteisuus	22
3.TULEVAISUUDEN TRENDIT JA MUUTOSPAINEEET	24
Demografinen muutos	24
4.VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN TARKASTELU JA SUHDE PERUSOIKEUKSIIN	26
Sosiaaliturvan ihmis- ja perusoikeusperusta.....	26
Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus.....	27
Oikeus sosiaaliturvaan	27
Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus	29
5.VIITTEET	30

1. Johdanto

Miksi työmarkkinatuki maksetaan yksilölle ja asumistuki kotitaloudelle? Miksi aktiivinen työnhaku on etuuden saajan velvollisuus työttömyysturvassa, mutta ei asumistuessa? Millä perustella eri ihmiset saavat erisuuruisia määriä samoja etuuksia? Nämä esimerkit kuvaavat konkreettisia, arkeen vaikuttavia valintoja sosiaaliturvan eri osissa, ja näiden valintojen taustalla on tiettyjä tavoitteita ja periaatteita.

Muiden raporttien ongelmakokonaisuuksia käsitellessä on noussut esiin sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteisiin liittyviä kysymyksiä, joihin liittyvät valinnat ovat useiden raporteissa tunnistettujen ongelmien taustalla. Keskeisimpinä kysymyksinä käsittelyssä on noussut esille vastikkeellisuuteen/velvoittavuuteen, syyperusteisuuteen, yksilö-/perhekohtaisuuteen sekä sosiaaliturvan tasoon liittyvät periaatteet.

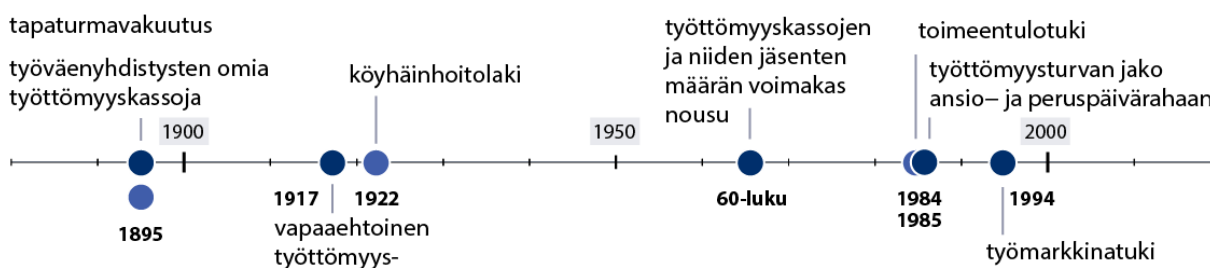
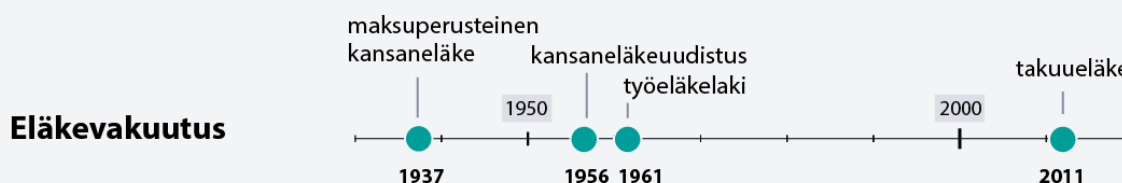
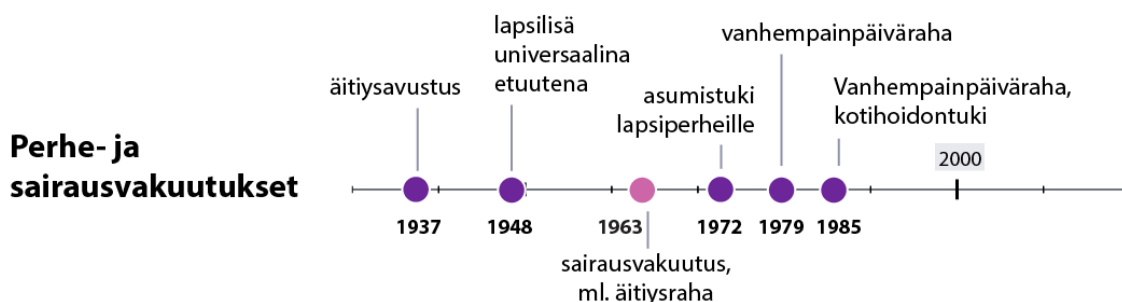
Tässä raportissa muodostetaan tiivis kokonaiskuvaus suomalaisen sosiaaliturvan keskeisistä valinnoista ja niiden kytköksistä sosiaaliturvan peruseriaatteisiin ja tavoitteisiin, myös historiallisessa ja valtiosääntöoikeudellisessa kontekstissa. Raportin tarkoitus ei ole tarjota valmiita vastauksia, vaan auttaa ymmärtämään nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän valintoja ja niiden moninaisuutta.

Sosiaaliturvalle asetetut tavoitteet ovat usein ristiriidassa, ja konkreettiset valinnat ovat punnintaa eri tavoitteiden välillä. Kuten yllä esitetyistä esimerkeistä käy ilmi, eri etuuksissa tehdään erilaisia valintoja.

Ensimmäisessä osiossa luodaan kokonaiskatsaus sosiaaliturvan valintoihin ja tavoitteisiin ja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin keskeisimpiä teemoja. Tämän jälkeen sosiaaliturvan periaatteellisia kysymyksiä tarkastellaan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Kuviossa 1 havainnollistetaan suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän historiallista kehitystä. Aikajanalla on esitetty ajankohtia, jolloin tietyistä keskeisimmistä etuuksista on säädetty. Raportin jatkotyössä historiallista katsausta laajennetaan ja syvennetään.

Kuvio 1. Suomalaisen sosiaaliturvan historia aikajanalla.



2. Perusvalinnat ja niiden määrittely

Tässä osiossa hahmotetaan lainsäädännön konkreettiset valinnat ja niitä heijastelevat periaatteet sosiaaliturvan kokonaisuudessa. Ensimmäisessä osiossa luodaan tiivis yleiskatsaus, minkä jälkeen käsitellään tarkemmin keskeisimpiä perusvalintoja: velvoittavuutta, yksilö/perhekohtaisuutta, syyperusteisuutta, ja sosiaaliturvan tasoa.

Perusvalintojen esittely ja määrittely

Taulukko 1 alla esittelee sosiaaliturvan konkreettiset perusvalinnat. Ensimmäisessä sarakkeessa on esitelty eri valintoja järjesteltynä alaotsikoiden alle.

Sosiaaliturvan perusyksikkö on yleensä yksilö, mutta joissakin etuuksissa etuus maksetaan perheelle tai kotitaloudelle (ruokakunnalle yleisessä asumistuessa), ja joissakin tapauksissa puolison tai perheen tulot vaikuttavat etuuden määrään (kotihoidontuen hoitolisä).

Sosiaaliturvan piiriin kuuluvat yleensä Suomessa vakinaisesti asuvat tai täällä työskentelevät henkilöt. Joissakin tapauksissa myös tilapäisesti maassa oleskeleville voi syntyä oikeus vähimmäisturvaan. Kansalaisuutta ei juuri käytetä sosiaaliturvan piirin määrittämisessä; poikkeuksena tähän on esimerkiksi ulkomailla suoritettaviin opintoihin myönnettävä opintotuki.

Vaikka sosiaaliturvan piiri on laaja, tiettyyn etuuteen on käytännössä aina oikeus vain tietyt ehdot täyttävillä henkilöillä. Esimerkki universaalista ¹sosiaaliturvasta voisi olla terveydenhuollon hoidon tarpeen arviointi, johon on oikeus kaikilla sen piirissä olevilla; hoidon tarpeen arvioinnin jälkeen terveydenhuoltopalveluita kohdistetaan niitä tarvitseville.

Perustuslain 19 § on otsikoltaan "oikeus sosiaaliturvaan". Sosiaaliturvan syyperusteisuuden lainsäädännöllinen pohja on tämän pykälän 2 momentissa.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Näiden "riskien" lisäksi sosiaaliturvan saamisen ehtoina käytetään esimerkiksi ikää, työhistoriaa, tuloja, varallisuutta, ja työttömyyskassan jäsenyyttä. Näin ollen ihmiset, jotka tarvitsevat toimeentulon turvaa esimerkiksi työttömyydestä johtuen, saavat erilaisia ja erisuuruisia etuuksia, riippuen heidän taustastaan. Syyperusteiseen sosiaaliturvaan kytkeytyy myös em. pykälän 1 momentti, jonka mukaan "Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon".

Syyperusteisuudesta erillinen ehdollisuuden muoto on sosiaaliturvan velvoittavuus. Sosiaaliturvan velvoittavuudessa on kyse siitä, että sosiaaliturvan saamisen jatkumisen ehdoksi asetetaan tiettyjä

¹ Sosiaaliturvan universaalius on vaikeasti määriteltävä käsite, ja lukijan on syytä huomioida, että tässä raportissa ei ole määritelty sitä tyhjentävästi. Universaalilla tarkoitetaan usein etuutta tai palvelua, johon kaikilla on yhtäläinen oikeus ja joka rahoitetaan pääosin verovaroin (Halmetoja 2016), mutta se voi ilmentyä käytännössä esim. turvan kattavuutena, saajajoukon laajuutena tai sitä, että etuuksien/palveluiden saajia ei valikoida (selektiivisyyden puuttuminen).

velvoitteita etuudensaajalle. Esimerkiksi työttömyysturvan maksatus voidaan keskeyttää, mikäli henkilö kieltäytyy hänen työllistymistään edistävän työllistymissuunnitelman laatimisesta.

Yksi sosiaaliturvan keskeinen perusvalinta on tietenkin sosiaaliturvan taso ja se, mihin etuuden määrä kussakin tilanteessa perustuu. Tässä on hyvin monia erilaisia ratkaisuja: on enemmän tai vähemmän kiinteäsuuruisia etuuksia (kuten lapsilisä), on tulovähenteisiä etuuksia (kuten kotihoidontuen hoitolisä), on aiemmista tuloista riippuvia etuuksia (kuten ansiopäiväraha), ja kustannuksista riippuvia etuuksia (kuten täydentävä toimeentulotuki). Järjestelmän tasolla puolestaan osa etuuksista on kiinnitetty indeksiin, jolloin niiden taso nousee automaattisesti kuluttajahintojen tai palkkojen noustessa, ja toisaalta jotkut etuudet ovat veronalaisia ja jotkut ovat verottomia.

Sosiaaliturva ei ole aina etuusmuotoista, mikä näkyy perustuslain tasollakin em. 19 § 2. ja 3. momentissa:

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Julkinen valta voi esimerkiksi tukea pienituloisten asumista tulovähenteisellä etuudella (asumistuki) tai pienituloisille suunnatulla asuntotuotannolla.

Sosiaaliturvaan voi joissakin tapauksissa liittyä viranomaisharkintaa (esimerkiksi täydentävä toimeentulotuki), jossa arvioidaan onko henkilö oikeutettu etuuteen tai kuinka suureen etuuteen henkilö on oikeutettu. Etuutta hakeneilla on lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeus viranomaisten päätöksiin. Sosiaaliturvan piiriin tulevan näkökulmasta merkitystä voi olla myös sillä, onko esimerkiksi etuus oikeus laissa määritelty subjektiivinen oikeus ja vastaako siitä esimerkiksi kunta vai valtio (esimerkkitapaus omaishoidon tuki).

Viimeisenä taulukossa esiteltyinä valintana on sosiaaliturvan rahoitus. Keskeiset vaihtoehdot tässä ovat verotuksella ja sosiaaliturvamaksuilla kerättävä rahoitus.

Taulukko 1: Sosiaaliturvan konkreettiset perusvalinnat

Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Sosiaaliturvan perusyksikkö		

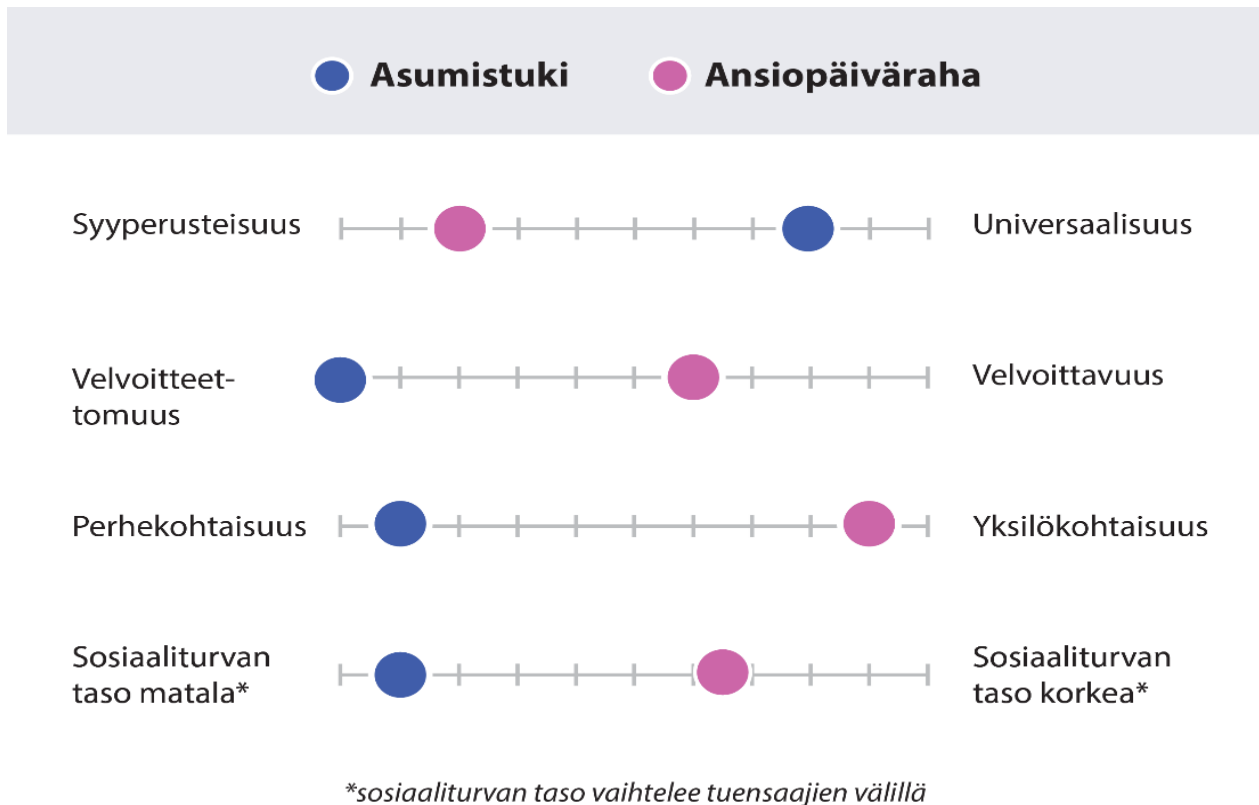
Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Yksilökohtaisuus	Etuus maksetaan yksilölle tai etuuden määrä ei riipu yksilön perhetilanteesta.	Useimmat sosiaaliturvaetuudet ovat yksilökohtaisia.
Perhekohtaisuus/kotitalouskohtaisuus	Etuus maksetaan perheille (tai kotitalouksille) tai etuuden määrä riippuu esimerkiksi puolison tuloista.	Perhe/kotitalouskohtaisia etuuksia ovat toimeentulotuki, yleinen asumistuki.
Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? 1: sosiaaliturvan piiri		
Suomen lainkäyttöpiiri	Oikeus sosiaaliturvaan on kaikilla, jotka ovat Suomen oikeudenkäyttöpiirissä (perustuslain 19 § 1 mom).	Konkreettisesti näkyy esimerkiksi laittomasti maassa oleskelevien ja turistien oikeudessa saada tarvittaessa toimeentulotukea kiireelliseen tarpeeseen.
Asumisperusteisuus	Asuminen Suomessa on määrittävä tekijä arvioitaessa oikeutta sosiaaliturvaan.	Lähtökohtaisesti oikeus kaikkiin Kelan toimeenpanemiin etuuksiin ja kuntien vastuulla oleviin etuuksiin ja palveluihin perustuu asumiseen Suomessa.
Työskentelyperusteisuus	Työskentely Suomessa on määrittävä tekijä arvioitaessa oikeutta sosiaaliturvaan	Työeläkeoikeuden karttuminen; Suomessa ansaittua työeläkettä maksetaan myös ulkomaille.
Kansalaisuusperusteisuus	Kansalaisuus on määrittävä tekijä arvioitaessa oikeutta sosiaaliturvaan	Suomen kansalaisuus ei ole pääsääntöisesti sosiaaliturva-oikeuteen vaikuttava tekijä; poikkeuksena ulkomailta suoritettaviin opintoihin maksettava opintotuki, ulkomaisten opiskelijoiden oikeus suomalaiseen opintotukeen.
Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? 2: sosiaaliturvan kohdistuminen		
Universaalisuus	Sosiaaliturvaan on oikeus kaikilla Suomessa asuvilla.	Julkinen terveydenhuolto
Syyperusteisuus ja sosiaaliturvan saamisen ehdot	Sosiaaliturvan piiriä rajataan ja sitä kohdistetaan tiettyjen ehtojen mukaisesti. Etuus-oikeus syntyy esimerkiksi työttömyyden tai työkyvyttömyyden perusteella, minkä lisäksi etuus-oikeutta määritettäessä käytetään myös esimerkiksi tulo- ja ikärajoja.	Lähes kaikkiin sosiaaliturvan muotoihin liittyy jotain rajoituksia. Esimerkiksi lapsilisä, eri etuuksien työhistoria- ja ikäraajat, ansioturvan kassaehto.

Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? 3: sosiaaliturvan velvoitteet		
Velvoittavuus	Sosiaaliturvan saamisen ehtona on tiettyjä velvoitteita, esimerkiksi työnhaku tai osallistuminen palveluihin.	Esimerkiksi työttömyysetuudet, kuntoutusraha, mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen enintään 20-40 prosentilla
Sosiaaliturvan taso ja sen perusteet		
Sosiaaliturvan yleinen taso	Mikä on sosiaaliturvaetuuksien yleinen taso esimerkiksi suhteessa ansiotasoon, mikä on vähimmäisturvan taso?	
Vakuutusperusteisuus	Henkilön sosiaaliturvan taso perustuu hänen itsensä tai hänen työnantajansa maksamiin sosiaalivakuutusmaksuihin tai vakuutuksenalaiseen tuloon.	Palkansaajan työeläke, yrittäjän työeläke.
Tuloperusteisuus	Henkilön sosiaaliturvan taso perustuu hänen riskin toteutumista (esimerkiksi työttömäksi jäämistä) edeltäviin tuloihinsa	Ansiopäiväraha, sairauspäiväraha
Kustannusten korvaaminen	Etuudella katetaan henkilön elinkustannuksia, ja etuuden taso riippuu kustannuksista	Asumistuki, asumismenot perustoimeentulotuessa, täydentävä toimeentulotuki, lääkekorvaukset
Etuuksien sitominen indeksiin	Etuuksien tasoa korotetaan vuosittain indeksin mukaisesti	Maksussa olevat ansiosidonnaiset etuudet on usein sidottu työeläkeindeksiin (esimerkiksi työeläkkeet), perusturvaetuudet kansaneläkeindeksiin (esimerkki työmarkkinatuki).
Sosiaaliturvan veronalaisuus	Onko sosiaaliturva veronalaista tuloa (ja etuuksien verokohtelu yleisemmin)?	Yleisperiaatteena etuus, joka kompensoi kustannuksia, on verovapaata tuloa (esimerkiksi lapsilisä, vammaisetuudet). Etuuksien verokohtelusta ks. myös eläketulovähennys, eläketulon lisävero.
Sosiaaliturvan muodot		

Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Raha	Sosiaaliturva annetaan rahamuotoisena	Sosiaalietuudet tyypillisesti.
Palvelu	Sosiaaliturva annetaan palveluna	Palveluasuminen, terveydenhuolto. Myös palveluseteleitä voidaan pitää palveluna annettavana etuutena.
Laina tai lainatakaus	Sosiaaliturva annetaan rahana, mutta myönnetty etuus on ainakin osittain maksettava takaisin, tai se vähentää tulevien etuuksien määrää.	Opintolaina, sosiaalinen luototus, osittainen varhennettu vanhuuseläke.
Verovähennys	Sosiaaliturva kohdistetaan saajille verojärjestelmän kautta	Tuloverotuksen invalidivähennys
Sosiaaliturvan harkinnanvaraisuus ja etuudensaajan oikeusturva		
Harkinnanvaraisuus	Etuusoikeus tai etuuden taso riippuu viranomaisen harkinnasta	Täydentävä toimeentulotuki.
Muutoksenhakuoikeus	Onko henkilöllä oikeus hakea muutosta viranomaispäätökseen?	Sääntönä muutoksenhakuoikeus on aina, joissakin yksittäistapauksissa ei muutoksenhakuoikeutta (esim. työttömyysetuutta saavan kulukorvaus tietyissä tilanteissa).
Subjekttiivinen oikeus	Henkilöllä on laissa määrätty oikeus etuuteen/palveluun	Yleistapaus, poikkeuksena omaishoidon tuki (ei subjektiivista oikeutta).
Järjestämisvelvollisuus	Esimerkiksi kunnalla on velvoite järjestää tietty palvelu (mutta kunnalla voi olla harkinnanvaraa palvelun tason määrittämisessä).	Omaishoidon tuki
Sosiaaliturvan rahoitus		
Rahoitus verovaroin	Yleisperiaatteena perusturvaetuuksia rahoitetaan verovaroin	Kansaneläke, asumistuki.
Rahoitus pakollisilla sosiaaliturvamaksuilla	Yleisperiaatteena ansiosidonnaisia etuuksia rahoitetaan keräämällä sosiaaliturvamaksuja vakuutetuilta ja työnantajilta	Vanhempainpäiväraha.
Rahoitus vapaaehtoisilla maksuilla	Etuuksia rahoitetaan keräämällä vapaaehtoisia maksuja vakuutetuilta	Palkansaajan ja yrittäjän työttömyyskassa, yrittäjän tapaturmavakuutus.

Kuviossa 2 on havainnollistettu sosiaaliturvan keskeisiä valintoja kahdessa etuudessa: asumistuessa ja ansiopäivärahassa. Kuvio havainnollistaa sitä, että sosiaaliturvajärjestelmän sisällä eri etuuksissa on tehty hyvin erilaisia valintoja. Näitä erilaisia valintoja voidaan peilata sosiaaliturvan erilaisia tavoitteita vasten. Tämä ja vastaava kuvio 3 ovat suuntaa-antavia kuvauksia etuuksien sijoittumisesta eri periaatteiden suhteen ja monia järjestelmien yksityiskohtia ei ole näissä kuvioissa voitu huomioida.

Kuvio 2: Havainnollistus asumistuen ja ansiopäivärahan sijoittumisesta sosiaaliturvan keskeisten valintojen suhteen. Kuvio on suuntaa-antava.



Siinä missä taulukko 1 kuvaa sosiaaliturvassa käytännössä tehtäviä ratkaisuja ja valintoja, taulukossa 2 pyritään hahmottamaan erilaisiin ratkaisuihin liittyviä tavoitteita. Taulukossa ensimmäisessä sarakkeessa on kussakin solussa erilaisia tavoitteita koskien tiettyä teemaa. Nämä tavoitteet ovat yleisesti ottaen kaikki ymmärrettäviä, mutta keskeistä on, että ne ovat usein enemmän tai vähemmän keskenään ristiriidassa tai toisiaan poissulkevia. Toisessa sarakkeessa esitetään eri tavoitteisiin liittyviä ongelmakohtia. Taulukon 2 tarkoitus on kuvata taulukon 1 konkreettisiin ratkaisuihin kytkeytyviä tavoitteita. Mukana ei siis ole koko sosiaaliturvajärjestelmää koskevia yleisempiä tavoitteita (kuten kansakunnan yhtenäisyys, oikeudenmukaisuus tai yleinen hyvinvoinnin kohottaminen). Taulukon laadinnassa on pyritty ottamaan huomioon ongelmaraporteista esiin nousseita kysymyksiä.

Esimerkiksi sekä yksilö- että perhekohtaisia ratkaisuja sosiaaliturvassa perustellaan eri näkökulmista. Näihin palataan myöhemmin tarkemmin.

Sosiaaliturvan piirin osalta tavoite lienee yleisellä tasolla se, että suomalainen sosiaaliturva kattaa suomalaisen yhteiskuntaan kuuluvat, mutta tämän tarkempi määrittely vaihtelee etuusittain. Suuri osa sosiaaliturvasta on asumisperusteista, mikä aiheuttaa haasteita etuusoikeuden määrittelyssä ja valvonnassa ihmisten liikuessa rajojen yli.

Siihen, kenelle sosiaaliturva kohdistuu, liittyy huomattava määrä erilaisia tavoitteita ja lähtökohtia, jotka heijastuvat eri ratkaisuihin. Yksi keskeinen lähtökohta on esimerkiksi se, että sosiaaliturva kohdistetaan pienituloisille. Tämän lähestymistavan ongelma on se, että se heikentää työllistymisen kannustimia. Jos etuudet pienenevät työllistyessä, työllistyminen on vähemmän kannattavaa. Jos taas työllisetkin ovat oikeutettuja etuuksiin, etuuksiin oikeutettujen joukko on suurempi, ja menot ja verorasitus vastaavasti korkeampi. Tulojen lisäksi tai niiden sijaan sosiaaliturvan kohdentamiseen käytetään myös erilaisia syitä, kuten työpaikan menettämistä tai lapsen syntymää. Syyperusteista sosiaaliturvaa käsitellään myöhemmin tarkemmin.

Yksi sosiaaliturvan kohdentumisen keskeinen jakolinja koskee sitä, tasataanko tuloja yksilöiden välillä vai elinkaaren sisällä. Esimerkiksi progressiivisella tuloverotuksella rahoitetut perusturvaetuudet ovat tyyppiesimerkki edellisestä, jossa kulutusmahdollisuuksia halutaan siirtää korkeampituloisilta pienempituloisille. Toisaalta työeläkkeet on esimerkki etuusjärjestelmästä, joka ei lähtökohtaisesti pyri tasaamaan tuloja yksilöiden välillä, vaan siirtämään kulutusmahdollisuuksia korkeampituloisesta elämänvaiheesta (työura) pienempituloiseen elämänvaiheeseen (eläkkeelläolo). Eri etuuksien jaottelu tällä tavalla ei useinkaan ole käytännössä selvää. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan sijoittaminen tälle akselille riippuu siitä, kasautuvatko ansiopäivärahajaksot tietyille henkilöille (jolloin järjestelmä tasaa tuloja yksilöiden välillä) vai onko työttömyysriski tasaisesti jakautunut vakuutettujen välillä (jolloin järjestelmä tasaa tuloja elinkaaren sisällä).

Sosiaaliturvan velvoitteiden osalta voidaan hahmottaa kaksi erilaista lähestymistapaa: velvoittavuus velvollisuutena osallistua yhteiskuntaan ja velvoittavuus kannustimena. Näihin palataan alempana.

Sosiaaliturvan tasoon liittyy monia samoja tavoitteita ja ongelmia kuin sosiaaliturvan kohdistumiseen. Sosiaaliturvan tai sosiaalimenojen kokonaistason osalta on huomioitava sosiaaliturva osana julkista taloutta; korkeampi sosiaaliturva täytyy rahoittaa kireämmällä verotuksella tai matalammalla menotasolla muualla julkisessa taloudessa. Jos sosiaaliturva keskeinen tavoite on turvata toimeentulo, keskeinen tasoon liittyvä kysymys on se, mitä toimeentuloa turvataan – esimerkiksi vähimmäistoimeentuloa vai riskin toteutumista edeltävää toimeentuloa.

Sosiaaliturvaa voidaan myöntää vapaasti käytettävänä rahana, tai palveluna tai tiettyyn tarkoitukseen korvamerkittynä rahana. Tässä valinnassa on kyse siitä, kuinka paljon julkinen valta haluaa ohjata etuudensaajien rahankäyttöä.

Lainana annettavan etuuden tavoitteita ja potentiaalisia ongelmia voidaan hahmottaa opintolainan kautta. Korkeakouluopiskelijat ovat elinkaarituloilla tarkasteltuina korkeatuloisia ja he saavat henkilökohtaista hyötyä yhteiskunnan kustantamasta opiskelusta. Tätä taustaa vasten on luontevaa, että heidän opintojen aikaista toimeentuloaan tuetaan ainakin osittain lainamuotoisesti. Lainaan perustuva sosiaaliturva voi kuitenkin vähentää sen käyttöä epätarkoituksenmukaisella tavalla, jos ihmiset karttavat liikaa lainaan liittyvää riskiä.

Lopuksi keskeinen tavoitepari, joka on vahvasti sosiaaliturvaa läpileikkaava teema, on sosiaaliturvan yksinkertaisuus ja kohdentaminen. Toisaalta on tavoite siitä, että sosiaaliturva huomioi yksilölliset elämäntilanteet ja kohdistuu aina tarpeeseen; toisaalta on tavoite siitä, että sosiaaliturva olisi mahdollisimman yksinkertainen ja sitä kautta niin etuudensaajien kuin veronmaksajien kannalta ymmärrettävä. Nämä kaksi tavoitetta eivät aina ole ristiriidassa, mutta hyvin usein.

Taulukko 2: Sosiaaliturvan tavoitteet ja rajoitteet

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
Sosiaaliturvan perusyksikkö	
Turvataan yksilöiden taloudellista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä	Yksilökohtainen sosiaaliturva on kalliimpi ratkaisu; etuuksia maksetaan myös hyvin toimeentuleville kotitalouksille.
Turvataan perheen/kotitalouden toimeentulo, puolisoilla on velvollisuus huolehtia toistensa elatuksesta	Perhekohtainen sosiaaliturva ongelmallinen sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ja perusoikeuksien yksilöllisen luonteen näkökulmista.
Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? 1: Sosiaaliturvan piiri	
Sosiaaliturvaan ovat oikeutettuja kaikki Suomessa asuvat ja työskentelevät.	Eri etuusjärjestelmien eri määritelmät voivat aiheuttaa vaikeasti hahmotettavia ja yhteen sovitettavia tilanteita. Asumisperusteisen sosiaaliturvaoikeuden seuraaminen aiheuttaa haastavia tilanteita ihmisten liikkuesssa rajojen yli.
Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? 2: Sosiaaliturvan kohdistuminen	
Ketä halutaan tukea, minkä perusteella?	
Tuetaan vain apua tarvitsevia. Tuetaan henkilöitä, joiden tulot ovat matalat Tuetaan henkilöitä, joiden kohdalla riski (esimerkiksi työttömyys) on toteutunut tai saattaa toteutua. Tuetaan haavoittuvassa asemassa olevaa ryhmää (esimerkiksi nuoret/ikäntyneet/ vähemmistöt). Kannustetaan yhteiskunnan kannalta hyödylliseen toimintaan (esimerkiksi opiskeluun).	Ristiriita kannustavuuden ja kustannuksen välillä: kohdennetummat tuet aiheuttavat vähemmän kustannuksia, mutta heikentävät usein työnteon kannustimia (kun etuuden määrä vähenee henkilön työllistyessä). Voimakkaasti kohdennettaviin etuuksiin voi syntyä haitallinen stigmavaikutus; laajalle väestösosalle kohdennetut etuudet (kuten lapsilisä) voivat olla hyväksytympiä, koska useimmat pääsevät hyötymään etuudesta. Syiden ja tarpeiden määrittelyn ongelmat ja niiden yhteys etuuksien ehtoihin. Syyperusteisessa järjestelmässä tai tarveharkinnassa etuuden saannin täytyy perustua määriteltyyn syyhyn/tarpeeseen, mutta tämä syy/tarve ei aina vastaa ihmisten todellista tilannetta.

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
	<p>Sosiaaliturvan ehdot asettavat usein viime kädessä lähes samankaltaisia ihmisiä erilaiseen asemaan, esimerkiksi iän tai syntymäajankohdan mukaan (esimerkiksi 31.12.1956 ja 1.1.1957 syntyneet ja ansioturvan lisäpäiväoikeus).</p>
<p>Minkä perusteella halutaan tukea? Tehokkuus ja tulonjako.</p>	
<p>Tasataan tuloja yksilöiden välillä; siirretään kulutusmahdollisuuksia korkeampituloisilta pienempituloisille ja tasoitetaan tulonjakoa.</p>	<p>Mikä on yksilön oma vastuu suojautua riskeiltä, ehkäistä niiden syntymistä ja käyttää omaa varallisuuttaan tulojen tasaamiseksi elämäntilanteiden välillä, mikä on yhteiskunnan vastuu?</p>
<p>Tasataan tuloja elinkaaren sisällä; luodaan sosiaalivakuutusjärjestelmiä, jossa yksilöt pakotetaan säästämään riskien varalle; siirretään kulutusmahdollisuuksia elinkaaren sisällä korkeatuloisista jaksoista pienempituloisiin jaksoihin.</p>	<p>Mikä on eri kokonaisuuksien työnjako tavoitteiden suhteen; pitääkö esimerkiksi työeläkejärjestelmällä olla myös tulonjakotavoite?</p>
<p>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? 3: sosiaaliturvan velvoitteet</p>	
<p>Sosiaaliturvaa annetaan vain ihmisille, jotka osallistuvat yhteiskuntaan, näin ehkäistään syrjäytymistä ja tehdään tulonsiirroista hyväksyttävämpiä.</p> <p>Sosiaaliturvan ehdoksi asetetaan velvoitteita, jotka auttavat etuudensaajaa pääsemään pois sosiaaliturvalta.</p> <p>Etuudensaajalle ei aseteta velvoitteita; luotetaan etuudensaajan kykyyn tehdä oikeita valintoja.</p>	<p>Kuinka hyödyllisiä ja mielekkäitä velvoitteet ovat yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta, ovatko ne oikeudenmukaisia etuuksien saajien ja rahoittajien mielestä?</p> <p>Velvoitteeton sosiaaliturva voi lisätä ihmisten mahdollisuuksia valita itse paras tapa edistää asemaansa ja vähentää byrokratiaa, mutta myös vähentää työllistymistä, palveluihin osallistumista tai muuta yksilön tai yhteiskunnan kannalta toivottavaa toimintaa.</p> <p>Ilman velvoitteita aktiivisesti työllistymistään edistävä työtön saa saman etuuden kuin henkilö, joka ei etsi töitä.</p>
<p>Sosiaaliturvan taso ja sen perusteet</p>	

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
<p>Turvataan ihmisille vähimmäistoimeentulo.</p> <p>Turvataan ihmisten toimeentuloa riskien varalta.</p> <p>Maksetaan korkeampaa etuutta ihmisille, jotka ovat maksaneet enemmän järjestelmään.</p> <p>Tasataan tuloeroja ja tuetaan pienituloisia.</p> <p>Kannustetaan etuudensaajia työntekoon ja työllistymiseen.</p> <p>Mitoitetaan sosiaaliturvamenojen kokonaisuus ja työnteon kannustimet julkisen talouden raameihin.</p>	<p>Samoja ongelmia ja ristiriitoja kuin sosiaaliturvan kohdentamiseen (ks. yllä) liittyen.</p> <p>Korkea etuustaso turvaa matalaa etuustasoa paremmin riskeiltä; se kuitenkin myös heikentää työhön siirtymisen kannustimia ja lähtökohtaisesti nostaa verorasitusta ja/tai lisää painetta muiden julkisten menojen karsimiseen. Tiukka tarveharkinta voi vähentää etuusmenoja, mutta heikentää kannustimia.</p>
Sosiaaliturvan muodot	
<p>Annetaan yksilölle vapaus päättää etuuden paras käyttötarkoitus.</p> <p>Rajataan tuen käyttö yhteiskunnan kannalta tavoiteltavaan käyttötarkoitukseen.</p> <p>Mahdollistetaan tietty valinta henkilölle ilman, että tästä koituu lisärasitetta muille veronmaksajille</p>	<p>Rahamuotoisen etuuden ongelma: yksilö voi käyttää sosiaaliturvaa yhteiskunnan mielestä ei-hyväksyttävällä tai etuudensaajan kannalta haitallisella tavalla.</p> <p>Sosiaaliturvan rajaaminen käyttötarkoituksen mukaan (esimerkiksi asumismenojen korvaaminen toimeentulotuella) voi synnyttää tehottomuutta vääristämällä yksilöiden ja kotitalouksien valintoja.</p> <p>Lainana myönnettävä sosiaaliturva ei välttämättä mahdollista valinnan tekemistä, jos henkilö haluaa karttaa lainanottoon liittyvää riskiä.</p>
<p>Sosiaaliturvan harkinnanvaraisuus ja etuudensaajan oikeusturva</p>	
<p>Huomioidaan ihmisten elämäntilanteet, räätälöidään apu tarpeen mukaan.</p> <p>Sosiaaliturvan tulee olla ennakoitava, ymmärrettävä ja yksinkertainen.</p>	<p>Yksilöllisten elämäntilanteiden huomioiminen edellyttää yleensä joko yksityiskohtaisia sääntöjä eri tilanteille tai pitkälle menevää viranomaisharkintaa, mikä usein lisää järjestelmän monimutkaisuutta ja tekee siitä vaikeammin ennakoitavan ja ymmärrettävän.</p> <p>Etusjärjestelmän yksinkertaistaminen pienentää joidenkin etuuksia ja/tai lisää kustannuksia.</p>

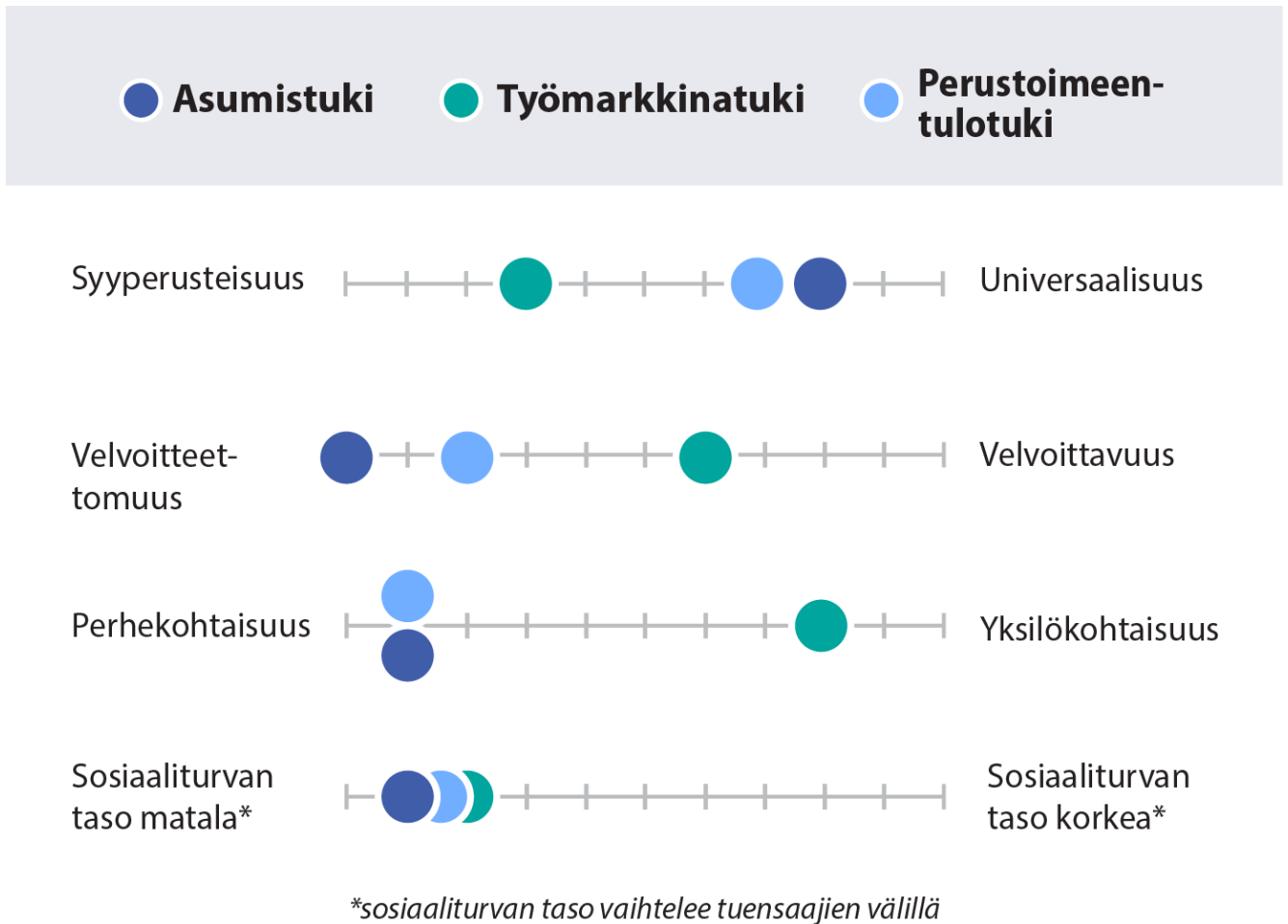
Sosiaaliturvan eri tavoitteita ja valintoja voidaan vielä havainnollistaa kolmen tapausesimerkin kautta.

Etuuksien yhdistäminen

Erityisesti vähimmäis- ja perustasoisten etuuksien saajat saavat monessa tapauksessa useita eri etuuksia yhtäaikaaisesti. Eri etuuksia onkin joskus esitetty yhdisteltäväksi. Etuuksien yhdistäminen voi kuitenkin olla haastavaa, jos yhdisteltäviin etuuksiin liittyy erilaisia tavoitteita ja periaatteita.

Kuviossa 3 havainnollistetaan asumistuen, työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen sijoittumista sosiaaliturvan keskeisiin ulottuvuuksiin. Keskeiset ongelmakohdat näiden kolmen etuuden yhdistelyssä koskevat sitä, että työmarkkinatuki on merkittävästi näitä kahta muuta tukimuotoa velvoitteellisempi ja yksilökohtaisempi. Jos tuet yhdistettäisiin, kaikkien tukien pitäisi olla samassa määrin velvoittavia tai vaihtoehtoisesti poistaa velvoittavuus kaikista. Näiden ulottuvuuksien lisäksi perustoimeentulotukeen liittyy kahta muuta etuutta paljon tiukempi tarveharkinta.

Kuvio 3: Havainnollistus asumistuen, työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen sijoittumisesta sosiaaliturvan keskeisten valintojen suhteen. Kuvio on suuntaa-antava, ja etuudet voisi sijoittaa janoille toisinkin riippuen valintojen määritelmästä ja painotuksista.



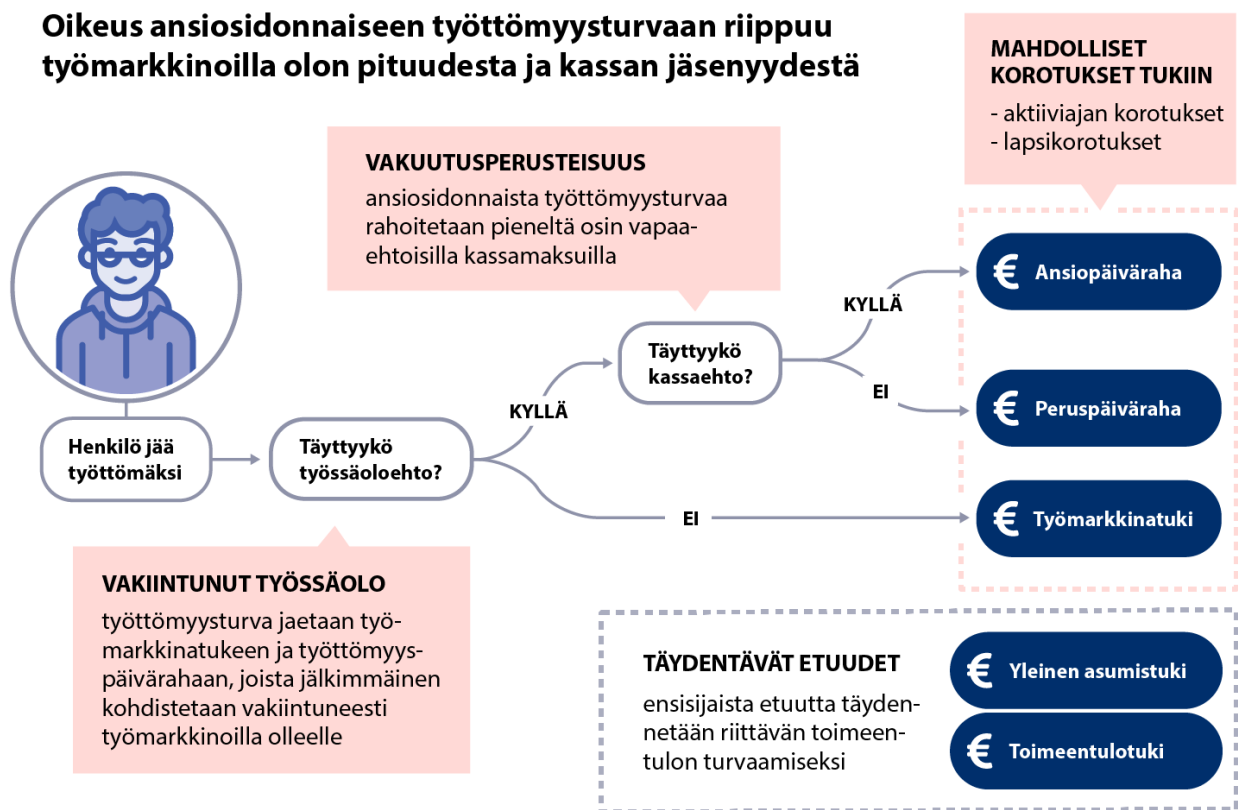
Lapsilisä

Lapsilisää säädettäessä järjestelmän tavoitteeksi katsottiin ”perhekustannusten tasoittaminen” (HE 163/1948). Lapsilisää on perusteltu vuosien varrella myös mm. lapsiköyhyyden torjumisella ja syntyvyyden edistämällä. Vaikka lapsilisää sinänsä voidaan perustella kaikkien näiden tavoitteiden näkökulmasta, eri tavoitteet johtavat erilaisiin ratkaisuihin. Jos lapsilisän tarkoitus on tasoittaa lapsesta aiheutuvia kustannuksia, olisi luontevaa, että sen taso olisi kiinnitetty lapsesta aiheutuvia kustannuksia kuvaavaan hintaindeksiin, ja että ensimmäisestä lapsesta maksettava lapsilisä olisi korkeampi kuin toisesta lapsesta maksettava lapsilisä. Toisaalta jos lapsilisän tarkoitus on torjua lapsiköyhyyttä tai edistää syntyvyyttä, tulisi pohtia voidaanko näitä tavoitteita edistää vaihtoehtoisilla tavoilla – lapsiköyhyyden tapauksessa esimerkiksi yksinhuoltajakorotuksilla tai työttömyysturvan lapsikorotuksilla.

Työttömyysturva

Toisena tapausesimerkkinä voidaan tarkastella työttömyysturvaa. Työttömyysturva on nimensä mukaisesti syyperusteinen etuus, eli etuutta maksetaan työttömyyden perusteella. Työttömien saaman sosiaaliturvan taso kuitenkin vaihtelee, eli samasta syystä sosiaaliturvaan oikeutettujen etuuden määrä ei ole aina sama. Työttömyysetuuden lajia ja etuustasoa määritettäessä käytetään useita erilaisia ehtoja: työssäoloehto, työttömyyskassan jäsenyyttä, työttömän lasten määrää ja osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin. Kaikkia näitä ehtoja voidaan perustella jollakin sosiaaliturvan yleisellä tavoitteella tai periaatteella. Lisäksi työttömänä olevan toimeentuloa voidaan turvata myös täydentävillä etuuksilla. Lopputulos on siis joka tapauksessa se, että työttömyyden perusteella maksettavien etuuksien taso vaihtelee huomattavasti työttömien välillä.

Kuvio 4: Työttömän saamiin etuuksiin vaikuttavia tekijöitä.



Keskeisimpien valintojen avaaminen ja kytkentä ongelmakokonaisuuksiin

Edellisessä osiossa pyrittiin luomaan kattava kokonaiskuva sosiaaliturvan valintoihin ja tavoitteisiin. Tutkimus- ja arviointijaoston sekä puheenjohtajiston käsittelyssä valittiin tarkempaan tarkasteluun neljä perusvalintaa: velvoittavuus, sosiaaliturvan taso, yksilö/perhekohtaisuus, ja syyperusteisuus.

Velvoittavuus

Velvoittavuus (tai vastikkeellisuus) on yksi sosiaaliturvan keskeisistä jakolinjoista. Velvoittavuudella tarkoitetaan tässä sitä, miten ihmisen halutaan tai edellytetään toimivan etuutta saadakseen tai etuuden kulloisenkin tavoitteen eteen. Velvoittavuuden arvoperustaa voi hahmottaa kahdella tavalla.

Ensinnäkin velvoittavuus tuottaa etuudensaajalle kannustimia ja mahdollisuuksia parantaa omaa asemaansa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi työttömyysturvan velvoittavuus - velvoite hakea työtä ja osallistua palveluihin - parantaa henkilön mahdollisuuksia siirtyä töihin, mikä taas mahdollistaa korkeamman työttömyysturvan tason (ks. esim. Andersen & Svarer 2014; Wunsch 2013). Tätä näkökulmaa voi kutsua kannustinnäkökmäksi. Kannustinnäkökmästä sosiaaliturvan kannattaa olla sitä vahvemmin velvoittavaa, mitä enemmän henkilö pystyy itse vaikuttamaan omaan asemaansa. Näin ollen velvoittavuus on luontevampi elementti esimerkiksi työttömyysturvassa kuin työkyvyttömyyseläkkeessä.

Toisaalta velvoittavuuden voi nähdä yleisemmällä tasolla velvoitteena osallistua yhteiskuntaan, joka turvaa etuudensaajan toimeentuloa. Tällaista ajattelua on esimerkiksi osallistumistulon taustalla (Atkinson 1996). Myös tässä näkökulmassa velvoittavuudelle voidaan asettaa tavoitteita, mutta nämä liittyvät pikemminkin syrjäytymisen ehkäisyyn ja osallisuuden säilyttämiseen kuin työllistymisen edistämiseen (Hiilamo ym. 2017).

Sosiaaliturvan velvoittavuutta ja siihen kytkeytyviä erilaisia valintoja ja haasteita voidaan havainnollistaa tarkastelemalla työttömyysturvaa, työkyvyttömyyttä ja vähimmäisturvaa.

Työttömyysturvalain 1 luvun 3 § määrittelee etuuden saajan yleiset velvollisuudet, esimerkiksi velvollisuuden hakea aktiivisesti työtä. Tämä lain kirjaus yksin ei kuitenkaan tee työttömyysturvasta velvoittavaa etuudensaajan näkökulmasta. Velvoittavuuden voidaan käytännössä nähdä muodostuvan kolmesta osatekijästä: velvoitteista, niiden valvonnasta, ja niiden rikkomisen sanktioista. Periaatteellisella tasolla velvoittava järjestelmä ei ole sitä käytännössä, jos velvoitteita ei ole, niiden toteutumista ei valvota, tai niiden rikkomisesta ei aiheudu sanktioita. Suomessa vastuu työttömyysturvan velvoittavuuden toimeenpanosta on pitkälti TE-toimistoilla.

Työkyvyttömyyden osalta yhtenä keskeisenä ongelmana nykyisessä sosiaaliturvassa on nähty ns. tosiasiallisesti työkyvyttömät työttömät. Tämän ryhmän ytimessä ovat henkilöt, jotka ovat saaneet enimmäisajan sairauspäivärahaa, mutta jotka eivät ole saaneet oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen (eli eivät ole tämän järjestelmän arvioimana työkyvyttömiä). Kielteisen työkyvyttömyyseläkepäättöksen saaneella henkilöllä voi olla oikeus kuntoutukseen, mutta koska tähän ei ole velvoitetta, osa kuntoutusta tarvitsevista jää kuntoutuksen ulkopuolelle.

Vähimmäisturvan osalta kysymys sosiaaliturvan velvoittavuudesta kytkeytyy ylempänäkin viitattuun perustuslain 19 § 1. momenttiin ja kysymykseen siitä, kykeneekö henkilö itse hankkimaan

ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa. Toimeentulolain 10 § mukaan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään, jos henkilö on esimerkiksi ilman perustelua kieltäytynyt tarjotusta työstä tai kieltäytyy osallistumasta kuntouttavaan työtoimintaan. Perustuslakivaliokunta (PeVL 31/1997) on esimerkiksi todennut, että "Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan".

Sosiaaliturvan taso

Sosiaaliturvan tasoon kytkeytyy lukuisia periaatteellisia valintoja, jotka näkyvät eri tavoin järjestelmän eri osissa sekä yksittäisten etuuksienkin sisällä. Esimerkiksi ansiopäiväraha on vakuutusperusteinen etuus, jolla pyritään tasoittamaan työttömyysriskin toteutumisesta johtuvaa tulonmenetystä, mutta etuudessa on myös muiden työttömyysetuuksien tasoinen perusosa, joka takaa tietyn suuruisen vähimmäismäärän.

Yksi keskeisimmistä turvan tasoon liittyvistä valinnoista liittyy etuuksien vähimmäistasoon ja riittävyteen. Minkä suuruinen etuus takaa ihmisille perustuslaissakin mainitut välttämättömän toimeentulon tai perustoimeentulon? Turvan riittävyttä voidaan arvioida esimerkiksi viitebudjettien avulla kuten [Perusturvan riittävyden arviointiraportissa](#). Tason riittävyttä tarkastellessa on kuitenkin otettava huomioon myös se, että ihmisten tarpeet ja tilanteet voivat vaihdella, ja toiselle varsin hyvinkin riittävä etuus voi olla toiselle henkilölle riittämätön.

Toinen keskeinen tasoon kytkeytyvä kysymys liittyy kannustimiin. Turvan tason nostaminen heikentää yleensä etuuden saajan kannustimia ottaa vastaan työtä, kun etuus on korkea suhteessa työstä saatavaan palkkaan. Vaikka jyrkkiä kannustinloukkuja on pystytty jossain määrin helpottamaan sovittelun työttömyysetuuden kaltaisilla ratkaisuilla, kannustinongelmia ei voida kokonaan välttää järjestelmässä, jossa etuuksien taso on merkittävä suhteessa saajien odotettavaan palkkatasoon. Etuuden tasolla voidaan myös kannustaa ihmisiä esimerkiksi osallistumaan palveluihin: esimerkiksi työttömyysturvaa saa korotettuna työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Tutkimustietoa turvan tason kannustinvaikutuksista on käyty läpi Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan ongelmaraportin tutkimusosiossa.

Kolmas näkökulma sosiaaliturvan tasoon on sosiaaliturvan vakuutusperusteisuudessa: missä määrin sosiaaliturvan tarkoituksena on välttämättömän toimeentulon sijaan vakuuttaa ihmisten tulotasoa erilaisten riskien, kuten työttömyyden tai työkyvyttömyyden varalle? Vakuutusmalliin kuuluu se, että riskiä tasataan suuren joukon kesken ja rahoitus perustuu yleensä vakuutettujen itsensä maksamiin vakuutusmaksuihin ja/tai menetettyjen tulojen korvaamiseen. Sosiaalivakuutuksen piirteenä on myös yleensä sen pakollisuus, jolla estetään valikoitumisongelma, eli se, että suuressa riskissä olevat henkilöt ottavat vapaaehtoisen vakuutuksen herkemmin kuin ne, jotka arvioivat riskinsä pieneksi.

Vakuutusperusteisuus kytkeytyy vahvasti myös etuuksien syyperusteisuuteen: vakuutuskorvauksen perusteena on ennalta määritelty syy, eli riski, jota vastaan henkilö on vakuutettu.

Vakuutusperusteisuuteen liittyvät läheisesti myös maksu- ja tuloperusteisuus, eli se, missä määrin etuuksien tason tulee olla sidoksissa henkilön aiempaan tulotasoon sekä hänen maksamiinsa veroihin tai sosiaaliturvamaksuihin. Vakuutusperusteisia ovat selkeästi ansiosidonnaiset etuudet, joissa etuuksia rahoitetaan vakuutusmaksuilla ja joissa etuuden taso muuttuu edeltävien tulojen mukaan. Perusturvaetuuksissakin voi nähdä vakuutuselementin: ne antavat turvaa määriteltyjen riskien varalle, mutta niissä korostuu perustoimeentulotuen turvaaminen tulojen vakuuttamisen sijaan ja rahoitukseen osallistuvat veroja maksavat. Yksi keskeinen periaatteellinen valinta onkin se, millainen perus- ja ansioturvan tasojen suhteen tulisi olla.

Sosiaaliturvan tasoa voivat määrittää myös esimerkiksi etuuksien hierarkia (ansioturva-perusturva-viimesijainen turva), vastikkeellisuus tai yksilöllinen tarveharkinta tai etuuden saantiaika. Etuuksien sitominen indeksiin (tai sitomatta jättäminen) voi vaikuttaa eri etuuksien välisiin tasoeroihin pitkällä aikavälillä merkittävällä tavalla. Yleisemminkin sosiaaliturvan tasoon liittyy usein polkuriippuvuutta, jossa tehdyt ratkaisut vaikuttavat järjestelmän kehitykseen pitkällä aikavälillä ja asettavat rajoitteita järjestelmän uudistamiselle.

Lopulta etuuksien tasoa rajaa julkisen talouden budjettirajoite, tai yleisemmin ilmaistuna käytettävissä olevat resurssit. Tämä pakottaa tekemään valintoja sen suhteen, ketä halutaan tukea, minkä verran ja mistä syystä. Rajallisten resurssien vuoksi täytyy myös arvioida valintojen tosiasiallisia vaikutuksia sekä toimien tehokkuutta eli sitä, kuinka hyvin etuuksiin tai palveluihin laitettut panostukset edistävät niille asetettuja tavoitteita.

Yksilökohtaisuus vs. Perhekohtaisuus

Sosiaaliset etuudet ja palvelut ovat pääsääntöisesti yksilökohtaisia. Yksilökohtaisuus kattaa monia elementtejä. Myöntämisperusteiden yksilökohtaisuus tarkoittaa, että etuuden saamiseen ja etuuden suuruuteen vaikuttavat vain henkilön omat tulot, varat, ja muut vastaavat. Toisaalta yksilökohtainen mitoitus tarkoittaa sitä, että etuuden tarkoituksena on tyydyttää vain siihen oikeutetun henkilön tarpeet. Etuusoikeuden tai etuuden suuruuden määrittämisen lisäksi yksilökohtaisuus voi olla sitä, että vain henkilöllä itse tai hänen valtuuttamansa henkilö voi panna etuutta koskevan hakemuksen vireille (Stakes 2006).

Perhekohtaisuuden elementit ja perheen määritelmä sosiaaliturvan eri osa-alueilla vaihtelee huomattavasti². Perhesuhteiden selvittäminen sosiaaliturvan käytännön toimeenpanossa (esimerkiksi avoliittojen selvittäminen) on osoittautunut usein haasteelliseksi, ja näitä haasteita on käsitelty mm. hallintojaoston työssä.

Sosiaaliturvan poikkeuksissa yksilökohtaisuuden pääsääntöön on yleisesti ottaen kyse seuraavista kysymyksistä: asuminen, avio- tai avopuolison tulojen vaikutus etuusoikeuteen tai etuuden määrään, ja vanhempien vastuu lasten elatuksesta.

Yleinen asumistuki on ruokakuntakohtainen etuus. Ruokakunta tarkoittaa periaatteessa samassa asunnossa pysyvästi asuvia henkilöitä; ruokakunnan määrittely käytännössä on sitten hieman monimutkaisempi kysymys. Yleisen asumistuen kohdalla on katsottu, että kun etuuden tarkoitus on tukea asumisen järjestämistä, ei olisi tarkoituksenmukaista arvioida asumisen tukemista jokaisen samassa asunnossa olevan perheenjäsenen suhteen erikseen.

Puolison, joko avo- tai aviopuolison, tulot vaikuttavat moniin etuuksiin. Aviopuolisoiden osalta tätä voidaan perustella avioliittolain elatusvelvoitteen kautta, ja yleisesti ottaen syyperusteisuudella tai tarveharkinnalla. Lisäksi toimeentulotuenessa on oma perhekäsitteensä, ja toimeentulotuen määrään vaikuttavat kaikkien perheenjäsenten tulot ja varat sekä menot.

Laki lapsen elatuksesta määrittää lapsen oikeuden riittävään elatukseen, ja sen että vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Lasten oikeuksien turvaamiseksi ja lapsiköyhyyden torjumiseksi monissa etuuksissa (kuten opintorahassa ja työttömyysturvassa) on erilliset lapsikorotukset, ja ilman erillisiä lapsikorotuksia alaikäisten lasten läsnäolo perheessä tai kotitaloudessa voi oikeuttaa korkeampaan etuuteen.

Avo- tai aviopuolison tulojen käyttöä sosiaaliturvan myöntämisperusteena voidaan perustella sosiaaliturvan kohdentumisella: jos puolison tulot ovat korkeat, kotitalouden tulot ovat korkeat, ei tarvetta vähimmäisturvaan ole. Toisaalta puolison tulojen huomiointi voi heikentää etuuteen muuten oikeutettujen taloudellista riippumattomuutta, olla jännitteessä perusoikeuksien yksilöperusteisuuden

²ks. [Linkki Kelan sivuille tutkimukseen](#)

kanssa, ja vaikuttaa erityisesti naisten oikeuksiin saada etuuksia ja heidän taloudelliseen riippumattomuuteensa.

Syyperusteisuus

Syyperusteisuudella tarkoitetaan sitä, että sosiaaliturva perustuu ennalta määriteltyyn syyhyn. Suomalainen järjestelmä on hyvin pitkälti syyperusteinen: etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, vanhemmuuden, sairauden ja opiskelun perusteella. Syyperusteisuuden vastinparina pidetään usein universaaliutta, eli sitä, että sosiaaliturvaa saavat kaikki syystä riippumatta. Aivan vastakohtina universaaliutta ja syyperusteisuutta ei kuitenkaan voi pitää: Suomen järjestelmää voidaan itse asiassa pitää paitsi vahvasti syyperusteisena, myös hyvin universaalina, sillä se on hyvin kattava ja turvaa viime kädessä tietyn minimitoimeentulon lähes kaikille. Syyperusteisuutta voi peilata myös tarveharkintaan: perustuuko sosiaaliturvan saaminen ensisijaisesti tiettyyn syyhyn vai yleisemmin tarpeeseen. Sekä syyperusteisuus että tarveharkinta rajaavat turvan saajajoukkoa, syyperusteisuus tulojen tippumisen aiheuttavan syyn, ja tarveharkinta itse tulojen puutteen perusteella.

Etuuden saannin perusteena oleva syy vaatii käytännössä aina sen määrittelyä, toteutuuko syy ja voidaanko etuus siten myöntää. Etuuden perusteena ja tavoitteena olevat syyt eivät ole siis sama asia kuin etuuden ehdot, vaan syy on lainsäädännössä tai sen tulkinnassa ”operationalisoitava” käytännön tasolla sovellettaviksi ehdoiksi. Joidenkin syiden kohdalla tämä voi olla melko suoraviivaista: esimerkiksi vanhuuseläkkeeseen on oikeus, kun ylittää tietyn ikärajan. Jotkut syyt voivat sen sijaan olla – etenkin rajatapauksissa – varsin vaikeasti määriteltäviä. Etenkin työkyvyttömyyden ja työttömyyden määritelmät etuuden tai palvelun saannin syynä nousevat usein esiin esimerkkeinä syistä, joiden määrittely aiheuttaa ongelmia.

Koska Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on laajalti syyperusteinen ja eri etuuksien saannin ehdot on kytketty syihin, syyperusteisuus näkyy myös kaikkien neljän sosiaaliturvakoiteen tunnistaman ongelmakokonaisuuden taustalla. Monimutkaisuutta ja palvelujen etuuksien yhteensovittamisen ongelmia syntyy usein eniten tilanteissa, joissa henkilön oma tilanne on sellainen, että järjestelmä ei tunnista yksittäistä syytä, jonka perusteella etuutta tulisi maksaa tai palvelua tarjota, vaan hakija saa useaa etuutta erilaisten syiden perusteella, tai kukaan viranomainen ei ota asiakkaan asiaa kunnolla hoitaakseen, koska syyhyn perustuva vastuunjako on epäselvä.

Myös ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa yksi keskeimmistä näkökulmista on se, mikä on etuuden perusteena olevien syiden ja tavoitteiden sekä ansiotulojen saamisen suhde. Esimerkiksi se, mikä on työttömyyspäivärahan tai opintorahan saannin ehtona oleva syy, ja millä tavalla ehdot rajaavat etuuden saantia, kun henkilöllä on ansiotyöstä saatavia tuloja. Syyperusteisessa työttömyysturvassa on johonkin kohtaan määriteltävä se raja, milloin henkilö ei ole enää tuen tarpeessa oleva työtön, joskin raja voi olla myös liukuva kuten sovitellussa työttömyysetuudessa.

Kokonaan työttömänä olevienkaan kohdalla syyt eivät ole usein kovin yhtenäisiä: etuuden tarpeen pohjimmainen syy on todennäköisesti 2000 päivää työttömänä olleella hyvin erilainen kuin 20 päivää työttömänä olleella, vaikka nämä saisivatkin samaa etuutta.

Syyperusteisten etuuksien lisäksi sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu etuuksia, joilla on toimeentulon turvaamisen sijasta esimerkiksi tuloriippumattomia kustannusten tasaamiseen liittyviä tavoitteita. Tästä esimerkki on lapsilisä, jonka yksi tarkoitus on tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä. Myös asumistukea voidaan jossain määrin pitää melko vähän syyperusteisena etuutena, sillä se tukee pienituloisia varsin laajasti syistä riippumatta, koska asumiskustannuksia on lähes kaikilla.

Erityisesti toimeentulotukea, asumistukea ja työmarkkinatukea samaan aikaan saavilla tilanne on mutkikas syyperusteisuuden ja etuuksien tavoitteiden näkökulmasta. Työmarkkinatuki on melko selkeästi syyperusteinen etuus, kun taas asumistuki huomattavasti vähemmän sitä, ja toimeentulotuessa korostuu syyperusteisuuden sijaan varsin tiukka tarveharkinta. Jokaisella näistä etuuksista on erilaiset syynsä ja tavoitteensa, ja siten myös erilaiset ehdot.

Syyperusteisuuden yhteys perustuslakiin

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla on taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Kyse on sosiaalisista riskeistä eli syistä, joiden perusteella etuuksia maksetaan. Työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha ja vanhempainrahat, vanhuuden ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja vanhemman menettämisen perusteella maksettavat eläkkeet ovat tällaista turvaa, ja jokaisesta etuudesta ja etuuden saannin edellytyksistä säädetään omassa erityislaissaan.

Perustuslain 16 §:ssä kohdennetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa myös opintotuen. Opintotukilaissa säädetään tarkemmin opiskelun perusteella saatavasta taloudellisesta tuesta ja etuuksien ja tuen saamisen edellytyksistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Verrattuna esimerkiksi työttömyyden tai opiskelun perusteella maksettavaan toimeentulon turvaan, tässä säännöksessä tarkoitettu toimeentulon turva on viimesijaista. Tämä viimesijaisen turvan taloudellinen, rahamääräinen osa toteutetaan nykyisessä järjestelmässämme viimeistään toimeentulotuella, jonka saannin ehtoihin sisältyy tarveharkintaa, joka kohdentaa tuen sitä tarvitseville. Viimesijaiseen turvaan

sisältyy kuitenkin myös tarpeen mukainen huolenpito, jolloin kyse on osasta sosiaalipalveluiden kokonaisuutta.

Kaikissa edellä kuvatuissa tilanteissa etuuden tai tuen maksaminen perustuu saajansa tulottomuuteen tai siihen, että tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen. Tämä jälkimmäinen tilanne, jossa ihmisen tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen, on peruste sille, että ansiotyöstä saatavaa tuloa ja sosiaaliturvaa sovitetaan keskenään yhteen.

Syyperusteisten ja viimesijaisen turvan lisäksi perustuslain 19 §:n 4 momenttiin sisältyy julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Näitä velvollisuuksia täytetään muun muassa asumistuilla. Asumistuilla on kahtalainen luonne toisaalta osana sosiaaliturvaa ja toisaalta osana asuntopoliittikkaa. Asumistuet ovat tulovähenteisiä, mutta yleiseen asumistukeen lisättiin vuonna 2015 myös nimenomainen ansiotyöhön kannustava elementti, eli ansiotulovähennys. Sen tarkoituksena on tehdä työn tekemisestä tai sen vastaanottamisesta kannattavampaa.

3. Tulevaisuuden trendit ja muutospaineet

Tätä lukua vasta luonnostellaan.

Demografinen muutos

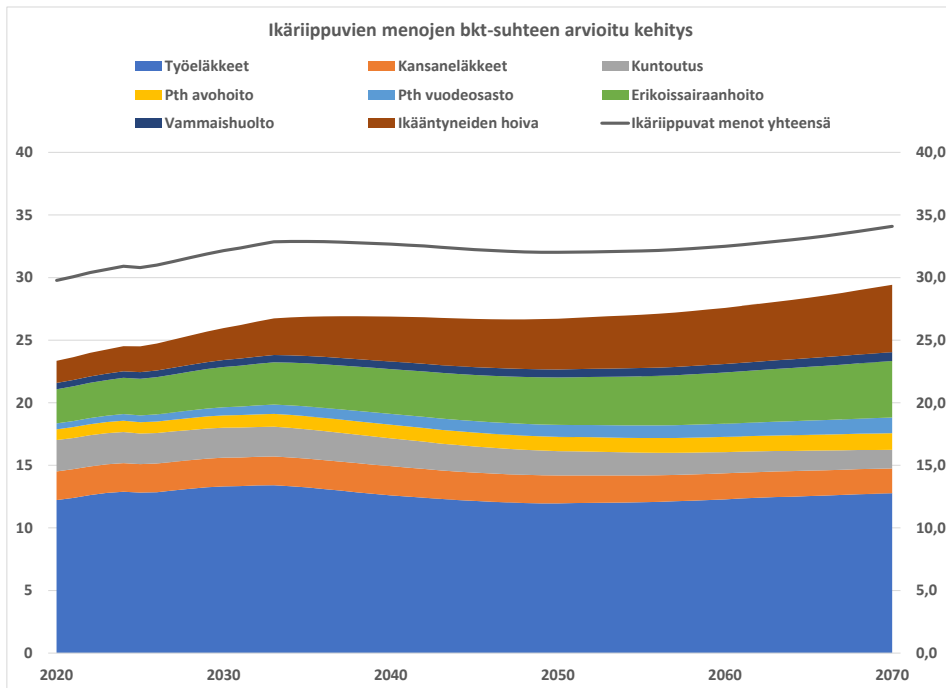
Kansalliseen väestökehitykseen vaikuttavat syntyvyyden, kuolleisuuden ja pitkäikäisyyden lisääntymisen lisäksi monet muut seikat. Kehittyneiden maiden alhaisten syntyvyyslukujen vuoksi monen maan väestön lisääntyminen on johtunut nettomaahanmuutosta. Suomen viimeaikainen väestöllinen kehitys on hyvä esimerkki tästä (Kuvio 5; SVT, 2020).

Kuvio 5: Suomen nettoväestönmuutos 2017-2020 (SVT, 2020)



Vuoteen 2040 mennessä pelkästään väestötekijöistä aiheutuvaksi sote-menojen kasvutarve on THL:n arvion mukaan nykyhintatasolla noin 26,4% vuodesta 2019 lukien (Honkatukia 2019). Kustannusten kasvusta reilut yli kaksi kolmasosaa johtuu väestön ikärakenteen muutoksesta. Väestön kasvaessa kaikki kustannukset pyrkivät kasvamaan, mutta ikärakenteen muutos vaikuttaa siihen, millaisiin toimenpiteisiin kasvu kohdistuu. Kaikkiaan yli 65-vuotiaiden osuus kustannuksista oli vuonna 2017 noin puolet. Kun kustannukset henkeä kohden laskettuna ovat suurempia vanhemmissa ikäluokissa, väestön vanheneminen pyrkii nostamaan kustannuksia. Väestörakenteen muutos lähivuosikymmeninä näyttää muodostuvan kohtuullisen suureksi: siinä missä yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli vuonna 2014 noin 20 prosenttia, nousee se vuoteen 2030 mennessä noin 26 prosenttiin (Kuvio 6).

Kuvio 6: Ikäriippuvien menojen bkt-suhteen arvioitu kehitys



4. Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu ja suhde perusoikeuksiin³

Sosiaaliturvan ihmis- ja perusoikeusperusta

Suomen perustuslaki (731/1999, perustuslaki), Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeus ja kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset, joissa Suomi on osapuolena, asettavat oikeudellisia reunaehtoja sosiaaliturvan uudistamiselle. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti perustuslain sosiaaliturvaa koskevia säännöksiä. Perustuslaista uudistukselle seuraavia vaatimuksia ei ole mahdollista määrittellä etukäteen kovinkaan yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi, sillä näiden vaatimusten sisältö täsmentyy erilaisten uusien sääntelyratkaisujen tullessa arvioitaviksi perustuslain valossa. Tämän vuoksi on tärkeää, että sosiaaliturvakomitean esittämiä

³ Tämän osion kirjoittamisesta on vastannut Eeva Nykänen (THL).

ratkaisuja arvioidaan perustuslain valossa tiiviissä vuoropuhelussa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kanssa sitä mukaa kun ne alkavat hahmottua.

Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän säännöksen sisältämä vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen (HE 309/1993 vp s. 42/I). Nämä lähtökohdat ohjaavat perustuslain muiden säännösten tulkintaa. Tämän lisäksi säännöksen voidaan nähdä edellyttävän, että lainsäädäntöön sisältyy erilaisia ihmisarvoa suojaavia ja yhdenvertaisuutta edistäviä järjestelyjä, kuten sääntelyä sosiaalietuuksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä yksikön asemasta etuuksien saajana ja palvelujen käyttäjänä.

Perustuslain 6 §:ssä vahvistetaan yhdenvertaisuusperusoikeus. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämä pitää sisällään vaatimuksen sekä muodollisesta että tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee vaatimusta oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta toisiinsa nähden samanlaisten tapausten ratkaisemista samalla tavalla. Tämä ei siis kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia, vaan sen sijaan ihmisten ja olosuhteiden väliset oikeudellisesti olennaiset erot tulee tunnistaa ja ottaa päätöksenteossa huomioon tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. (HE 309/1993 vp s. 42/II-43/I.)

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Säännöksen mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös turvaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä tarkoittaa, että yksilö voi vedota oikeuteen välittömästi perustuslain säännöksen perusteella. Avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla ja avun

saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä kuten puolisoiltaan tai vanhemmiltaan (esim. HE 309/1993 vp s. 69/II; PeVL 31/1997 vp s. 2).

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, eli niin sanottu eksistenssiminimi. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse ei ole kuitenkaan vain ihmiselämän biologisten edellytysten varmistamisesta, vaan sellaisen tuen ja palvelujen varmistamisesta, joka turvaa *ihmisarvoisen elämän* vähimmäisedellytykset. Voimassaolevassa lainsäädännössä tätä oikeutta turvaavat toimeentulotuki sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten tukitoimet, oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp s. 69/II-70/I) sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut (esim. PeVL 18/2001 vp). Lainsäätäjällä on kuitenkin harkintavaltaa niiden mekanismien suhteen, joilla oikeuden toteutuminen turvataan.

Perustuslain 19 pykälän 1 momentin säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 13 artiklan 1 kohtaa. Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Sopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtion, jota sopimusmääräys velvoittaa, on turvattava tämä oikeus subjektiivisena oikeutena.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi. Tämä perustuslain säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan, mutta se edellyttää, että tällainen oikeus turvataan säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa tavallisella lailla (esim. PeVL 6/2009 vp). Perustuslain säännös edellyttää siinä mainituissa riskitilanteissa kattavien lakisääteisten turvajärjestelmien olemassaoloa perustoimeentulon varmistamiseksi, mutta se ei estä ehtojen asettamista etuuksien saamiselle. Perustuslaki ei myöskään suojaa mitään nimenomaista, voimassaolevaan lainsäädäntöön jo sisältyvää etuusjärjestelmää tai etuuksien tasoa. Lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. (Esim. PeVL 25/2013 vp.) Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp s. 70/II). Perustuslaki ei aseta estettä perustoimeentulon turvaamiselle myös sellaisissa riskitilanteissa, joita säännöksessä ei nimenomaisesti mainita, kunhan turvajärjestelmä on kattava säännöksessä mainituissa tilanteissa eikä se asettane estettä sille, että

erilaiset tilanteet katetaan samalla tai samankaltaisella etuudella, kunhan järjestelmä on kattava perustuslaissa mainittujen riskien osalta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet. (HE 309/1993 vp s. 70/II-71/I.)

Perustuslain 19 §:n 3 momentin veloitteesta turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelujen ja edistää väestön terveyttä seuraa julkiselle vallalle velvollisuus varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Palvelujen riittävyden arvioinnissa pidetään lähtökohtana sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kattaa puolestaan esimerkiksi lapsiperheiden aineellisen tukemisen lapsilisin ja verotuksellisin keinoin. (HE 309/1993 vp s. 71/II-72/I.)

Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Säännöksen piiriin kuuluvat erilaiset julkisen vallan toimet, joilla tuetaan asumista, kehitetään asunto-oloja ja varmistetaan asumisen terveellisyttä. (HE 309/1993 vp s. 72/I-72/2.)

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus

Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta merkitystä on myös perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Oikeutta työhön koskevan sääntelyn keskeisenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkiselle vallalle asetettu työllisyyden edistämisvelvoite merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (HE 309/1993 vp s. 69/I-69/II.)

5. VIITTEET

- Andersen, T. M., & Svarer, M. (2014). The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market. *Economica*, 81(321), 86-116.
- Atkinson, A. B. The Case for a Participation Income. *Political Quarterly*, vol. 67, no. 1, Jan. 1996, pp. 67–70, doi:10.1111/j.1467-923X.1996.tb01568.x.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp
- Halmetoja, A. (2016). Universalismi sosiaalipoliikan ideaalina. *Sosiaalipoliikan lumo*.
- Hiilamo, H., Komp, K., Moisio, P., Babila Sama, T., Lauronen, J-P., Karimo, A., Mäntyneva, P., Parpo, A. & Aaltonen, H. (2017). Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 18/2017.
- Honkatukia, J. (2019) Evaluating the welfare effects of public health care provision - a dynamic, regional AGE analysis for Finland. Conference Paper at 22nd Annual Conference on Global Economic Modelling, Warsaw.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1997 vp. Hallituksen esitys 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2001 vp. Hallituksen esitys 25/2001 vp maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2009 vp. Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Stakes. (2006). Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista.
- SVT, Suomen virallinen tilasto (2020), Väestön ennakkotilasto. Tilastokeskus.
- Wunsch, C. (2013). Optimal use of labor market policies: the role of job search assistance. *Review of Economics and Statistics*, 95(3), 1030-1045.