



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jenna Pitkänen

**Perustuslain 19 § ja ulosmittauskiellot
sosiaalietuuksiin kohdistuvan täytäntöönpanon
rajoituksena**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Hallintotieteiden kandidaatti

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jenna Pitkänen		
Tutkielman nimi:	Perustuslain 19 § ja ulosmittauskiellot sosiaalietuuksiin kohdistuvan täytäntöönpanon rajoituksena		
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Laura Perttola		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	38

TIIVISTELMÄ:

Tutkielmassa tarkastellaan ulosmittauskieltojen merkitystä velallisen oikeusturvan näkökulmasta huomioiden Suomen perustuslain asettamat reunaehdot. Tutkimuksessa selvitetään, miten ulosottokaaren ulosmittauskieltoja koskeva sääntely turvaa vähävaraisten velallisten oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja millä perusteilla sosiaalietuuksia on rajattu ulosmittausten ulkopuolelle. Aihe on yhteiskunnallisesti merkittävä, sillä velkaantuminen ja ulosotto koskevat suurta joukkoa kansalaisia ja liittyvät keskeisesti myös hyvinvointivaltion toimintaan. Tutkimusmenetelmänä on hyödynnetty lainopillista eli oikeusdogmaattista lähestymistapaa.

Sosiaalietuudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden ulosmittauskelpoisuuden perusteella. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ulosmittauskelpoiset etuudet, kuten työeläke ja ansiopäiväraha. Toiseen ryhmään kuuluvat ne etuudet, jotka ovat ulosmittauskiellon alla, mutta jotka huomioidaan kuitenkin laskennallisesti velallisen tulopohjassa. Näitä ovat esimerkiksi takuueläke ja työttömän peruspäiväraha. Kolmannessa ryhmässä ovat ulosmittauskelvottomat etuudet, joita ei huomioida edes tulopohjassa. Esimerkkeinä tällaisista etuuksista ovat toimeentulotuki ja asumistuki. Työmarkkinatuen asemasta on ilmennyt tulkintaeroja, kuten myös vapaakuukausilta säästöön jääneiden etuuksien ulosmittauksesta.

Ulosottokaaren ulosmittauskiellot muodostavat merkittävän osan velallisen oikeusturvaa ja turvaavat osaltaan perustuslain 19 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Sääntely ei ole kaikilta osin yksiselitteistä, mikä näkyy etenkin työmarkkinatuen ja vapaakuukausilta kertyneiden säästöjen tulkinnassa. Tutkimuksen perusteella ulosmittauskiellot vahvistavat velallisen oikeusturvaa ja edistävät velkajärjestelmän kohtuullisuutta, mutta niiden tulkinta- ja soveltamiskäytännöt eivät ole kaikilta osin johdonmukaisia. Nämä tulkintaerot yhdistettynä Suomen sosiaaliturvajärjestelmän lohkoutuneisuuteen voivat heikentää velallisen oikeusturvaa ja kyseenalaistaa yhdenvertaisuuden toteutumisen käytännössä.

AVAINSANAT: ulosotto, ulosmittauskiellot, perusoikeudet, sosiaalietuudet, toimeentuloturva

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Sosiaaliset oikeudet	8
2.1	Ensisijaiset ja viimesijaiset sosiaaliuudet	8
2.2	Toimeentulon turva perusoikeutena	11
2.3	Sosiaaliuudet osana perustoimeentuloa	14
3	Ulosmittauskiellot ja sosiaaliuudet	18
3.1	Kohtuullisuusperiaate ja velallisen taloudellinen vähimmäissuoja	18
3.2	Säännökset ulosmittauskielloista liittyen sosiaaliuuteksiin	21
3.3	Sosiaaliuuteksiin ulosmittauskelpoisuus	24
4	Johtopäätökset	31
	Lähteet	35

Kuviot

Kuvio 1.	Sosiaaliturvan jaottelu.	15
----------	--------------------------	----

Taulukot

Taulukko 1.	Sosiaaliturvaetuuksien jaottelu ulosmittauskelpoisuuden perusteella.	24
Taulukko 2.	Tutkimuksen keskeiset havainnot.	31

Lyhenteet

dnro	Diaarinumero
ECSR	Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HO	Hovioikeus
KKO	Korkein oikeus
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
TSS-sopimus	Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus
UK	Ulosottokaari 705/2007
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

Tämä kandidaatintutkielma tarkastelee ulosmittauskieltoja ja velallisen oikeusturvaa perustuslain näkökulmasta. Suomen perustuslain (731/1999) mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” (PL 19.1 §). Lisäksi ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana” (PL 19.2 §). Tutkielma tarkastelee ulosottokaaren sääntelyä ulosmittauskielloista ja sen riittävyttä etenkin vähävaraisten velallisten toimeentulon suojaamisessa. Olennaista on tutkia, kuinka sosiaalietuuksia on rajattu ulosmittausten ulkopuolelle ja millä perusteilla rajaus on tehty.

Perusoikeuksien merkitys on kasvanut huomattavasti Suomessa erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen. Aiemmin lähinnä lainsäädäntömenettelyssä esillä olleet perusoikeudet näkyvät yhä enemmän käytännön hallinnossa ja tuomioistuimissa. Perusoikeudet ovat myös keskeinen osa oikeusvaltiota ja perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin lisättiin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, ovat vaikuttaneet suomalaiseen perusoikeusjärjestelmään Suomen liityttyä Euroopan neuvostoon jo vuonna 1990 ja siten sen tultua sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen velvoittamaksi.¹

Tutkielman aihe on tärkeä ja ajankohtainen, sillä sosiaalietuuksien ulosmittaus on yhteydessä perustuslaissa turvattuun oikeuteen välttämättömästä toimeentulosta ja ihmisarvoisesta elämästä. PL 19 §:ssä lainsäätäjälle asetettu velvoite perustoimeentulon turvaamiseen korostaa sosiaalisten oikeuksien pysyvyyttä ja rajoittaa mahdollisuuksia heikentää turvan tasoa olennaisesti². Velkaantuminen on myös merkittävä

¹ Hallberg ja muut, 2011, I JOHDANTO, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Perusoikeuksien tarkoitus, Perusoikeuksien merkitys.

² Rahkonen, 2024, s. 143–144. Myös HE 309/1993 vp, s. 71.

yhteiskunnallinen haaste, jolla on vaikutuksia sekä yksilöiden elämänlaatuun että julkisen talouden kestävyys³.

Ulosotolla tarkoitetaan laiminlyödyn maksuvelvoitteen ja muun ulosottokaarissa säädetyn velvoitteen täytäntöönpanoa.⁴ Ulosoton tehtäviin kuuluu velkojen perinnän lisäksi myös rehabilitaatio eli pyrkimys palauttaa velallisen taloudellinen toimintakyky ennalleen. Ulosottomenettelyssä huomioidaan myös inhimilliset ja yhteiskunnalliset näkökohdat, kuten perinnän kohtuullisuus ja kustannustehokkuus. Ulosottokaari mahdollistaa velalliselle erilaisia kevennyksiä, kuten maksuaikaa, maksusuunnitelmia, suojaosuuden, vapaakuukaudet ja erottamisedun, joka turvaa välttämättömän omaisuuden säilymistä.⁵ Ulosottolaitoksen toiminnan merkitys yhteiskunnallisesti on merkittävä. Ulosottolaitos edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, julkisen talouden toimivuutta ja yksilön oikeusturvaa.

Tutkielmassa sovellettu tutkimusmenetelmä on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi on tutkimusala, joka tarkastelee oikeutta normijärjestelmänä. Sen päätarkoitus on selvittää, miten lakia tulisi soveltaa käytännössä, erityisesti viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa. Menetelmänä käytetään oikeuslähteisiin perustuvaa tulkintaa, jonka avulla pyritään hahmottamaan ja jäsentämään voimassa olevan oikeuden sisältö.⁶ Tutkielma kuuluu julkisoikeuden piiriin. Tarkemmin sanottuna tutkielma sijoittuu perusoikeusjuridiikan ja ulosotto-oikeuden osa-alueille. Mukana on myös sosiaalioikeudellista näkökulmaa, sillä tarkastelun kohteena ovat sosiaalietuudet ja niiden ulosmittauskelpoisuus.

Tutkielmassa analysoidaan voimassa olevaa oikeutta perustuslain, ulosottokaaren ja lainvalmisteluaineiston pohjalta. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Keskeisimpiä lähteitä ovat Kaarlo Tuorin ja Toomas Kotkaksen teos

³ Oikeusministeriö, 2025.

⁴ Linna, 2019, s. 19.

⁵ Linna, 2019, s. 20.

⁶ Rautiainen ja muut, 2023, luku 1.

Sosiaalioikeus sekä Tuula Linnan teokset, erityisesti *Ulosotto-oikeus II*. Perusoikeus- ja sosiaalioikeustutkimuksessa on analysoitu perustuslain 19 §:n sisältöä ja sosiaaliturvan riittävyttä. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa ulosoton perusoikeuskysymyksiä on käsitelty hyvin vähän. Linna on kuitenkin käsitellyt perusoikeuksien merkitystä ulosottomenettelyssä artikkelissaan *Ulosotto ja perusoikeudet*. Ulosmittauskielloista sosiaalietuuksien näkökulmasta ei juuri löydy aiempia tutkimuksia, vaan aihe on noussut esiin lähinnä oikeuskäytännössä. Näin ollen korkeimman oikeuden ja hovioikeuden ratkaisuja on käsitelty laajasti tutkielman kolmannessa luvussa.

Tutkimuskysymyksiä ovat:

1. Miten ulosottokaaren ulosmittauskieltoja koskeva sääntely turvaa vähävaraisten velallisten oikeuden välttämättömään toimeentuloon?
2. Kuinka sosiaalietuuksia on rajattu ulosmittausten ulkopuolelle ja miten rajoituksia voidaan arvioida perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta?

Johdannon jälkeen tutkielman toisessa luvussa käsitellään sosiaaliturvaa ja sen kytkeytymistä perusoikeuksiin sekä ensisijaisia ja viimesijaisia etuuksia. Tämän jälkeen kolmannessa luvussa siirrytään tarkastelemaan ulosottokaaren ulosmittauskieltoja ja sitä, missä määrin sosiaalietuuksia on mahdollista ulosmitata. Lisäksi tarkastellaan myös ulosottokaaren sisäistä kohtuullisuusperiaatetta ja sen yhteyttä vähimmäistoimeentulon turvaamiseen. Kolmannessa luvussa painottuvat UK 4 luvun säännökset sekä oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön kautta esiin tulevat tulkintakysymykset. Tutkielma päättyy johtopäätöksiin, jossa käydään läpi tutkielmaa tehdessä esiin nousseita havaintoja ja esitetään vastauksia tutkimuskysymyksiin.

2 Sosiaaliset oikeudet

2.1 Ensisijaiset ja viimesijaiset sosiaalietuudet

Toimeentuloturva on ensisijaisesti tarkoitettu tasaamaan terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia riskejä, kuten sairautta, työttömyyttä, työkyvyttömyyttä, vanhuutta, lapsen syntymää tai puolison kuolemaa. Tämä syyperusteinen toimeentuloturva voidaan jakaa perusturvaan ja ansioturvaan. Perusturvan tehtävänä on turvata kohtuullinen perustoimeentulo edellä mainituissa riskitilanteissa. Ansioturvan tehtävänä on tämän lisäksi myös toimeentulon tason säilyttäminen suhteuttamalla etuuden määrä aiempiin ansioihin. Perusturvaa ja ansioturvaa täydentää tarveharkintainen vähimmäisturva eli viimesijainen turva.⁷

Kelan maksamaa kansaneläkettä voidaan myöntää joko työkyvyttömyyden (työkyvyttömyyseläke) tai vanhuuden (vanhuuseläke) perusteella. Kansaneläkkeeseen on oikeutettu, jos henkilöllä ei ole työeläkettä tai jos muut eläkkeet ja korvaukset jäävät säädetyn tulorajan alapuolelle.⁸ Takuueläke on valtion varoista maksettavaa lisäeläkettä, jolla pyritään turvaamaan eläkkeensaajan toimeentuloa niissä tilanteissa, joissa muut eläkkeet eivät riitä ylläpitämään kohtuullista toimeentuloa. Takuueläke toimii viimesijaisena tukimuotona vasta silloin, kun kaikki muut eläkkeet on haettu.⁹ Lainvalmisteluaineiston mukaan lain tarkoitus on turvata paremmin sellaisten eläkkeensaajien toimeentulo, jotka elävät kaikkein vähäisimpien eläketulojen varassa.¹⁰ Lain esitöistä käy myös ilmi takuueläkkeellä olevan erityisesti maahanmuuttajien ja pienituloisten naisten toimeentuloon helpottava vaikutus.¹¹

Sairauspäivärahaa voi saada 16–67-vuotias ei-eläkkeellä oleva henkilö korvauksena sairauden tai vamman aiheuttamasta ansionmenetyksestä silloin, kun sairauspoissaolo

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022, s. 10.

⁸ OM 2023:14, s. 24.

⁹ OM 2023:14, s. 25.

¹⁰ HE 50/2010 vp, s. 8.

¹¹ HE 50/2010 vp, s. 12–13.

kestää yli kymmenen arkipäivän ajan työnantajan kustantamana.¹² Sairauspäivärahan suuruus määräytyy sairastuneen henkilön ansiotulojen perusteella ja sitä maksetaan enintään 300 arkipäivältä.¹³ Kuntoutustuki on määräajaksi myönnettävä eläke, jota voi saada työkyvyn tilapäisesti alentuessa tai sen menetettyä. Kuntoutusetuuksilla turvataan toimeentulo erilaisissa kuntoutusmuodoissa, joiden tavoite on palauttaa tai ylläpitää työ- ja opiskelukykyä sairauden tai vamman sitä heikentäessä.¹⁴ Kuntoutusrahan tarkoituksena sen sijaan on turvata henkilön toimeentulo ammatillisen kuntoutuksen aikana.¹⁵

Sosiaaliturvajärjestelmän perhekustannusten tasauspyrkimystä toteutetaan muun muassa lapsilisän avulla, jonka suuruus määräytyy tasakorvausperiaatteella.¹⁶ Lapsilisä kuuluu harvoin täysin universaaleihin etuuksiin Suomessa ja sitä on maksettu jo vuodesta 1948 alkaen kaikille lapsiperheille riippumatta perheen tulotasosta. Etuutta myönnetään Suomessa vakinaisesti asuville huoltajille heidän alle 17-vuotiaasta lapsestaan.¹⁷

Nykyisin työttömyysturva muodostuu kolmesta eri etuusmuodosta: työmarkkinatuesta, peruspäivärahasta ja ansiopäivärahasta. Kela vastaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan maksamisesta, kun taas henkilön aiempiin ansiotuloihin perustuva ansiopäiväraha on yksityisen sektorin tuottamaa.¹⁸ Työmarkkinatukea maksetaan tilanteissa, joissa henkilö ei voi saada ansiopäivärahaa, työttömyyspäivärahan työssäoloehto ei täyty tai kun henkilölle on jo maksettu työttömyyspäivärahaa enimmäisajan.¹⁹

¹² Perhoniemi & Blomgren, 2022, kohta 2.2.

¹³ Kotkas, 2019, s. 157.

¹⁴ Lamberg, 2024, s. 10.

¹⁵ Kotkas, 2019, s. 158.

¹⁶ Tuori & Kotkas, 2023, s. 26–27.

¹⁷ Lamberg, 2024, s. 11.

¹⁸ Lamberg, 2024, s. 12.

¹⁹ OM 2023:14, s. 21.

Yleisen asumistuen tarkoitus on auttaa pienituloisia selviytymään asumiskustannuksista.²⁰ YK:n kansainvälisen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat edistämään sopimuksessa tunnustettujen velvoitteiden toteutumista täysimääräisesti käytettävissä olevien resurssien rajoissa tavoitteena niiden asteittainen toteutus kokonaisuudessaan. TSS-sopimuksen 11 artikla takaa jokaiselle tyydyttävän elintason, johon sisältyy myös oikeus ”sopivaan asuntoon”. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa 31 artikla pitää sisällään sopimuspuolten sitoutumisen toimiin, joiden tavoitteena on edesauttaa kohtuutasoisen asunnon saamista, torjua ja vähentää asunnottomuutta tavoitellen sen asteittaista poistamista sekä kohtuullistaa asumiskustannuksia, jotta myös vähävaraisilla on mahdollisuus saada asunto.²¹

PL 19.4 §:n mukaan yksi julkisen vallan tehtävistä on edesauttaa jokaisen oikeutta asuntoon. Lain esitöiden mukaan säännöksessä ei määritellä tarkkoja laatuvaatimuksia koskien asumisen tasoa, mutta oikeutta asuntoon edistettäessä olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota terveellisiin asumisolosuhteisiin.²² Asumistuen saajien määrä pienentyi useiden muutosten myötä vuonna 2024.²³ Lainsäädännön valmisteluaineistossa ehdotettiin asumistuen lakkautusta omistusasuntoihin, korvausprosentin laskua 80 prosentista 70 prosenttiin, perusomavastuun nousua 42 prosentista 50 prosenttiin, 300 euron suuruisesta ansiotulovähennyksestä luopumista ja Helsingin yhdistämistä samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa.²⁴

Lainvalmisteluaineiston mukaan muutokset vähentävät yleistä asumistukea saavien kotitalouksien käytettävissä olevia varoja. Vaikutuksen suuruus vaihtelee kotitalouden koon, asuinpaikan, tulotason ja asumiskustannusten mukaan. Muutokset koskettavat kaikkia yleisen asumistuen saajia, mutta toimeentulotukea saaville asumistuen

²⁰ Lamberg, 2024, s. 14.

²¹ Helenelund, 2013, s. 333.

²² HE 309/1993 vp, s. 72.

²³ Lamberg, 2024, s. 14.

²⁴ HE 74/2023 vp, s. 9.

pienentyminen hyvitetään kokonaan toimeentulotuessa. Tuki vähenee eniten niillä tuensaajilla, joilla on jonkin verran ansiotuloja.²⁵ Viimesijaisen etuuden eli toimeentulotuen rooli kasvaa, kun ensisijainen asumistuki heikkenee.

Toimeentulotuki toimii viimesijaisena turvana. Jos ensisijaiset etuudet eivät kata välttämättömiä menoja, eikä kotitaloudella ole säästöjä, voi syntyä tarve turvautua toimeentulotukeen.²⁶ Toimeentulotuen viimesijaisuus tulee ilmi toimeentulotukilaissa. Laissa toimeentulotuesta (1412/1997) toimeentulotuki määritellään sosiaalihuoltoon kuuluvaksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jonka avulla turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo (1.1 §). Usein esimerkiksi pitkäaikaistyöttömät saavat työmarkkinatukea, asumistukea ja toimeentulotukea saman aikaisesti, jolloin toimeentulotuki toimii muita etuuksia täydentävänä etuutena.²⁷ Perustoimeentulotuen saajista noin joka toisella kotitaloudella on tulonlähteenä työttömyysetuus, jonka lisäksi tavallisesti myös yleinen asumistuki. Yleistä asumistukea saa valtaosa perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista.²⁸

2.2 Toimeentulon turva perusoikeutena

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan elämän eri tilanteissa. Perustuslain mukaan *jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon* (PL 19.1 §). Lisäksi *lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana* (PL 19.2 §).

Edellä mainituilla perustuslain säädöksillä on yhtymäkohtia kansainvälisiin, sosiaalisia oikeuksia turvaaviin ihmisoikeussopimuksiin. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 9 artiklassa on

²⁵ HE 74/2023 vp, s. 9–10.

²⁶ Saikkonen & Munkkila, 2025, s. 24.

²⁷ Saari, 2017, s. 59.

²⁸ HE 58/2023 vp, s. 7.

säädetty jokaisen oikeudesta sosiaaliturvaan ja sosiaalivakuutukseen. TSS-sopimuksen 11 artiklassa on turvattu jokaiselle tyydyttävä elintaso sisältäen riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon. 12 artiklassa puolestaan on turvattu oikeus parhaaseen saavutettavissa olevaan fyysiseen ja henkiseen terveyteen. Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) artiklassa 13 turvataan myös oikeus sosiaaliavustukseen kaikille, joilla ei ole riittävää toimeentuloa tai varallisuutta. ESP:n 14 artiklassa todetaan jokaisella olevan oikeus sosiaalipalveluihin.

Toimeentulotuen näkökulmasta on ratkaisevaa se, mitä pidetään etuuden hakijan tosiasiallisesti käytettävissä olevina tuloina. Alla olevista tapauksista ilmenee, kuinka hallintokäytännön virheet voivat vaarantaa PL 19 §:ssä turvatun oikeuden välttämättömään toimeentuloon.

Ratkaisussa KHO:2001:20 todetaan, ettei ulosmitattua osuutta palkasta tai eläkkeestä voida pitää toimeentulotukilaskelmassa käytettävissä olevana tulona, sillä hakijalla ei tällöin ole enää mahdollisuutta määrätä siitä. Samaa linjausta on seurattu myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/2359/2019, jossa katsottiin virheelliseksi, ettei ulosmitattua eläkkeen osaa huomioitu vähennyksenä toimeentulotuen laskelmassa ulosoton perustuttua rikosoikeudelliseen saatavaan.

Lainvalmisteluaineiston mukaan välttämätön toimeentulo ja huolenpito tarkoittavat sellaista tulotasoa ja palveluja, jotka turvaavat ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tähän sisältyvät esimerkiksi ravinto ja asuminen, jotka ovat välttämättömiä terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi.²⁹ Hyvinvointiyhteiskunnan tarkoituksen mukaisesti jokaisella on oikeus turvalliseen elämään riippumatta siitä, onko hän työelämässä, millaisessa perhetilanteessa hän elää tai mikä hänen sosiaalinen asemansa on. Tämän vuoksi lain esitöissä on ehdotettu perustoimeentuloturvan takaamista tilanteissa, joissa yksilö ei voi sitä itse hankkia.³⁰ Vuonna 2024 Suomessa on sekä suunniteltu että toteutettu useita

²⁹ HE 309/1993 vp, s. 69.

³⁰ HE 309/1993 vp, s. 70.

sosiaaliturvan muutoksia, jotka koskevat pääosin sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia ja lakkauttamisia.³¹

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on ottanut kantaa siihen, mitä se pitää ihmisarvoisen elämän edellytyksenä arvioitaessa sosiaaliturvan vähimmäistasoa. Antamassaan suosituksessa ECSR on katsonut, että sosiaaliturvaetuuksien tason tulee olla riittävä ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi ja yksilön perustarpeiden kattamiseksi huomioiden Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklat. Mikäli etuuden taso on alle 50 prosenttia mediaanitulosta, sen riittävyyttä arvioidaan muiden täydentävien etuuksien vaikutus huomioiden. Jos etuuden taso on alle 40 prosenttia, etuutta on pidettävä ilmeisen riittämättömänä, eikä täydentävien etuuksien vaikutusta huomioida.³²

ECSR totesi sairaus-, vanhempain- ja kuntoutusetuuksien, perustyöttömyyspäivärahan ja takuueläkkeen tason olleen Suomessa vuonna 2021 alle 40 prosenttia mediaanitulosta ja olleen siksi ilmeisen riittämättömällä tasolla. Perustoimeentulotuen taso samana vuonna vastasi alle 24 prosenttia mediaanituloista ja työmarkkinatuen taso 34 prosenttia mediaanituloista. ECSR katsoi tällöin myös toimeentulotuen ja työmarkkinatuen tason olleen riittämätöntä.³³ Sosiaaliturvan riittämättömyyttä osoittavat myös ihmisten arkielämän kokemukset ja sosiaaliturvan varassa toimeen tuleminen vaikeudet.³⁴ Myös toisessa tapauksessa ECSR on ottanut kantaa vuoden 2014 työmarkkinatuen riittävyyteen Suomessa, joka on tuolloin ollut noin 28,4 prosenttia mediaanituloista. Komitea on todennut, ettei työmarkkinatuen taso riitä varmistamaan peruskirjan noudattamista eikä se yhdessä muidenkaan tapauksessa mainittujen etuuksien kanssa riitä mahdollistamaan tuensaajien perustarpeiden tyydyttämistä.³⁵

³¹ Lamberg, 2024, s. 8.

³² Council of Europe: Committee of Ministers. Recommendation CM/RecChS(2023)1 – Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018. Adopted on 14 June 2023

³³ Council of Europe: Committee of Ministers. Recommendation CM/RecChS(2023)1 – Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018. Adopted on 14 June 2023

³⁴ Lamberg, 2024, s. 6.

³⁵ Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, Decision on admissibility and the merits 8.12.2016, kohdat 66 ja 70.

Perustuslain etusija-asemaa ilmentää PL 106 §, jonka sisältämän ilmeisyysvaatimuksen mukaan perustuslain ja tavallisen lain ilmeisessä ristiriitatilanteessa tuomioistuimen on yksittäisen oikeusjutun yhteydessä annettava etusija perustuslain säännökselle.³⁶ PL 19 §:n sääntelykokonaisuuden eri osilla on erilainen oikeudellinen sitovuus. Osa säännöksistä antaa subjektiivisen eli tuomioistuimessa toteutettavissa olevan oikeuden, osa velvoittaa lainsäätäjää ja osa sisältää vain julkiseen valtaan kohdistettavia toimeksiantoja luomatta suoraan oikeuksia yksilölle.³⁷

Perustoimeentulotuen turva, josta säädetään 2 momentissa, viittaa pidemmälle menevään turvan tasoon kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon.³⁸ Vaikka 1 momentin säännöstä pidetään subjektiivisena oikeutena, sen toteutuminen edellyttää tarkempaa sääntelyä alemmanasteisessa lainsäädännössä.³⁹ 2 momentissa perustoimeentulon turva ei kuitenkaan ole perustuslain tasoinen yksilön subjektiivinen oikeus, vaan perustuslaki asettaa veloitteen taata perustoimeentulon turva tavallisen lain tasolla. Säännös velvoittaa järjestämään perustoimeentulon turvan niissä elämäntilanteissa, joita perustuslaki koskee.⁴⁰

2.3 Sosiaalietuudet osana perustoimeentuloa

Pohjoismaissa sosiaaliturva on muodostanut verotuksen ja yleisten palvelujen rinnalla yhden tärkeimmistä keinoista edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta.⁴¹ Sosiaaliturva jaetaan toimeentuloturvaan sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Samaa jaottelua noudatetaan myös PL 19 §:n säännöksessä sosiaalisista perusoikeuksista.⁴² Sosiaaliturvan jaottelua havainnollistetaan alla olevassa kuviossa 1.

³⁶ HE 1/1998 vp, s. 162.

³⁷ Saraviita, 2011, s. 267.

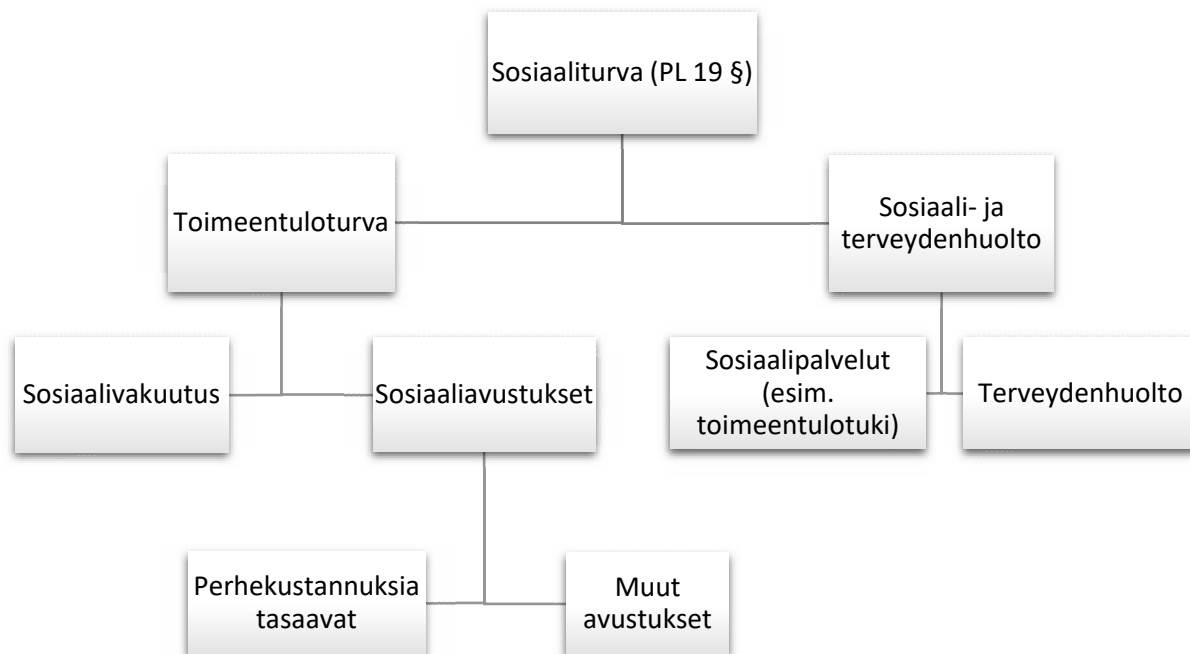
³⁸ HE 309/1993 vp, s. 70.

³⁹ Saraviita, 2011, s. 268.

⁴⁰ HE 309/1993 vp, s. 70.

⁴¹ Saikkonen & Peltoniemi, 2024, s. 55.

⁴² Tuori & Kotkas, 2023, s. 4.



Kuvio 1. Sosiaaliturvan jaottelu.

Toimeentuloturvaan kuuluvat sosiaalivakuutukseen luetut etuudet, joilla pyritään turvaamaan toimeentulo vanhuuden, sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden ja työtapaturmien varalta.⁴³ Sosiaaliturvaetuuden saamisen edellytyksenä on etuuden yhteys johonkin tiettyyn sosiaaliseen riskiin.⁴⁴ Edellä luetellut riskitilanteet ovat yhteydessä PL 19.2 §:än ja sosiaalivakuutusjärjestelmä toteuttaaakin 2 momentin mukaista perustoimeentulon turvaa.

Toimeentuloturvaan sisältyy myös sosiaaliavustukseen luetut etuudet, joihin kuuluu perhekustannuksia tasaavia sosiaaliavustuksia ja muita sosiaaliavustuksia.

⁴³ Tuori & Kotkas, 2023, s. 20.

⁴⁴ Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, Decision on admissibility and the merits 8.12.2016, kohta 27.

Perhekustannuksia tasaavia sosiaaliavustuksia ovat äitiysavustus, lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki sekä elatustuki. Muihin sosiaaliavustuksiin kuuluu asumistuki, opintotuki, sotilasavustus ja muut vammaisetuudet.⁴⁵ Myös sosiaaliavustukset toteuttavat perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja perustoimeentulon turvaan eri elämäntilanteissa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan sekä vakuutusperusteisten etuuksien että sosiaaliavustusten tulee olla laissa selkeästi määriteltäviä, objektiivisiin kriteereihin perustuvia ja yksilön vaadittavissa olevia subjektiivisia oikeuksia⁴⁶.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osa-alueeseen kuuluvat sosiaalipalvelut jaetaan yleisiin -ja erityisiin sosiaalipalveluihin.⁴⁷ Sosiaalipalveluiden osalta tutkielmassa käsitellään vain erityisiä sosiaalipalveluita, sillä toimeentulotuki kuuluu tähän sosiaalipalveluiden luokkaan⁴⁸. Tutkielmassa ei käsitellä terveydenhuollon osa-aluetta, koska tarkastelun kohteena ovat ensisijaisesti sosiaalietuudet, joilla turvataan toimeentuloa PL 19 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti.

Suomessa toimeentuloturvajärjestelmä on laaja, mutta myös lohkoutunut. Lohkoutumisella tarkoitetaan yksilön toimeentulon olevan tyypillisesti turvattu jonkin etuusjärjestelmän kautta. Esimerkiksi jos ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen, voi usein olla oikeutettu saamaan jotakin muuta etuutta, kuten opintotukea tai sairauspäivärahaa. Näin yksilön perusoikeus perustoimeentulon turvaan toteutuu.⁴⁹ Sosiaaliturvan toimeenpanosta huolehtivat useat eri tahot, kuten Kansaneläkelaitos, työttömyyskassat ja hyvinvointialueet.⁵⁰

⁴⁵ Tuori & Kotkas, 2023, s. 25–26.

⁴⁶ Rahkonen, 2023, s. 33.

⁴⁷ Tuori & Kotkas, 2023, s. 28.

⁴⁸ Tuori & Kotkas, 2023, s. 29.

⁴⁹ Kotkas, 2020, s. 837.

⁵⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2025.

Toisaalta noin joka kolmannessa perustoimeentulotukea saavassa kotitaloudessa hakijalla tai hänen puolisoillaan ei ole lainkaan ensisijaisia sosiaalietuuksia taikka ansiotuloja.⁵¹ Tämä voi johtua siitä, että useiden eri etuuksien hakeminen ja niiden sovittaminen ansiotulojen kanssa voi olla byrokraattisesti hankalaa. Toimeentulotuki voidaan kokea helpommaksi vaihtoehdoksi, koska se mahdollistaa välttämättömän tulon saamisen yhdellä hakemuksella yhdestä paikasta. Pitkäaikaiseen toimeentulotuen asiakkuuteen vaikuttavat myös ulosotto ja velkaantuminen, sillä ulosmitattava rahamäärä ansiotulosta huomioidaan toimeentulotukilaskelmassa vähennyksenä, mikä paikataan toimeentulotuella.⁵²

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus voi estää yksilön oikeuksien toteutumisen, mikä voi näkyä esimerkiksi sosiaalietuuksien alikäyttönä.⁵³ Byrokraattiset esteet ovat erityisen ongelmallisia, koska toimeentuloturvaa tarvitsevat ovat usein taloudellisessa ahdingossa. Tällöin yksilö voi joutua tekemään hyvinvoinnilleen haitallisia päätöksiä, kuten jättää hakematta etuutta, johon hänellä olisi oikeus. Järjestelmä toimii heikoimmin niiden kohdalla, joiden pitäisi hyötyä siitä eniten, mikä voi johtaa yhdenvertaisuuden heikkenemiseen.⁵⁴ Tämä nostaa esiin myös kysymyksen siitä, kuinka hyvin ihmisarvoisen elämän perusedellytykset ovat turvattuja jokaiselle.

⁵¹ HE 58/2023 vp, s. 7.

⁵² Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022, s. 52.

⁵³ Nurminen ja muut, 2023, s. 66.

⁵⁴ Nurminen ja muut, 2023, s. 63–64.

3 Ulosmittauskiellot ja sosiaalietuudet

3.1 Kohtuullisuusperiaate ja velallisen taloudellinen vähimmäissuoja

Ulosottomenettelyssä voidaan viitata sisäiseen kohtuullisuusperiaatteeseen, joka on merkittävä erityisesti maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa, mutta myös häätötilanteissa. Ulosmittauksen kohtuullisuus on ulosmittauskieltojen, erottamisedun, ulosmittausjärjestyksen sekä palkan ja muiden toistuvaistulojen ulosmittausmäärää koskevan sääntelyn takana.⁵⁵ Velallisen taloudellinen vähimmäissuoja on yhteydessä osin myös TSS-oikeuksiin ja useissa velallisen taloudellista vähimmäissuojaa koskevissa säännöksissä on vahvasti taustalla sosiaalinen perusta.⁵⁶

Kohtuullisuusperiaate ei ole ulosottokaarella nimenomaisesti omana säännöksenään, vaan se on sisällytettyä kyseisen lain eri säännöksiin. Esimerkiksi UK 4:19 §:n mukaiset ulosmittauskiellot turvaavat velallisen välttämättömään toimeentuloon tarkoitetut etuudet ulosmittaukselta. UK 4:21 §:ssä on säädetty erottamisedusta, jolla tarkoitetaan velallisen oikeutta pitää itsellään lain suojaama omaisuus, kuten kodin irtaimisto, työhön tarvittavat välineet ja tietty rahamäärä⁵⁷. Ulosmittausjärjestyksestä säädetään saman lain 4:24 §:ssä, jonka mukaan ensimmäisenä ulosmitataan raha, rahasaatava, palkka, eläke tai muu toistuvaistulo, toisena muu irtain omaisuus ja kolmantena kiinteä omaisuus. Vasta viimeisenä ulosmittaus voidaan kohdistaa velallisen asumisen, toimeentulon tai elinkeinonharjoittamisen kannalta välttämättömään omaisuuteen (UK 4:24 §).

UK 4:48 § on säännös suojaosuudesta, jonka mukaisesti palkasta toimitettavassa ulosmittauksessa velalliselle jätettävä suojaosuus on 30,75 euroa päivässä hänen itsensä osalta. Tämän lisäksi velallisen elatuksen varassa olevasta puolisoista, omasta lapsesta taikka puolison lapsesta suojaosuutta kertyy 8,99 euroa päivää kohden seuraavaan

⁵⁵ Linna ja muut, 2022, s. 49.

⁵⁶ Linna, 2000, s. 699.

⁵⁷ Linna, 2019, s. 20.

palkanmaksupäivään saakka (UK 4:48 §). Palkan ulosmittauksen rajoituksilla pyritään varmistamaan, että velalliselle ja hänen perheelleen jää riittävä vähimmäistasoinen toimeentulo.⁵⁸

Pitkään jatkuneen ulosoton haittojen lieventämiseksi velallisella on oikeus vapaakuukausiin, joiden aikana palkasta ei tehdä ulosmittausta.⁵⁹ Palkan ulosmittauksen jatkuessa keskeytyksettä tai lähes keskeytyksettä vuoden ajan velalliselle tulee myöntää vapaakuukausi, kun jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

1. ulosmittaus on tehty tulorajaulosmittauksena
2. palkasta on jätetty ulosmittaamatta kaksi kolmasosaa palkan ollessa suurempi kuin kaksi kertaa velallisen suojaosuuden määrä
3. velallisen välttämättömät asumis- tai muut elinkustannukset ovat korkeat suhteutettuna hänelle jääviin varoihin ulosmittauksen jälkeen
4. ulosmittauksen keskeyttämiseen on erityinen peruste. (UK 4:52 §)

Edellä luetelluista vapaakuukausia koskevista säännöksistä on ollut velallisille merkittävää hyötyä.⁶⁰ Vapaakuukausijärjestelmän säätämistä vuonna 1997 perusteltiin esimerkiksi sillä, että velallisen eläessä vuoden ajan vain suojaosuuden suuruksilla tai hieman sitä suuremmilla tuloilla rahat riittivät ainoastaan välttämättömiin menoihin, kuten ruokaan ja asumiskuluihin. Tällöin esimerkiksi kodin perushankintojen tekeminen ei ollut mahdollista.⁶¹ Vapaakuukausien määrästä on säädetty UK 4:53 §:ssä.

Ulosottokaaren sisäinen kohtuullisuusperiaate näkyy myös oikeuskäytännössä:

Ratkaisussa THO:2022:1 oli kyse tilanteesta, jossa eläkeläiselle oli myönnetty vapaakuukausia, mutta pian niiden jälkeen hänen tililtään ulosmitattiin vapaakuukausien aikana säästetyistä eläkkeistä ja suojaosuuksista koostuvia

⁵⁸ HE 13/2005 vp, s. 78.

⁵⁹ Koulu ja muut, 2017, III ULOSOTTO-OIKEUS, 5. Omaisuuden ulosmittaaminen, Saatavat ulosoton kohteena, Palkan ulosmittaus, Ulosmittaamatta jätettävä osuus, Vapaakuukaudet.

⁶⁰ HE 13/2005 vp, s. 83. Myös Tammenkoski & Töyrylä, 2020, s. 278.

⁶¹ HE 8/1997 vp, s. 9.

varoja. Ratkaisussa kohtuullisuusperiaate vaikutti siten, että velalliselle tuli varata kohtuullinen aika käyttää hammasleikkaukseen säästämänsä varat. Ratkaisussa tuotiin ilmi vapaakuukausien tarkoitusta velallisen taloudellisen aseman helpottamisessa pitkäkestoisen ulosmittauksen aikana. Jos säästöön jääneet varat voitaisiin ulosmitata heti, vapaakuukausijärjestelmän tarkoitus vesittyisi.⁶²

Kohtuullisuusperiaate tulee esiin myös korkeimman oikeuden vuonna 2023 antamassa ratkaisussa:

Tapauksessa KKO:2023:59 eläkeläinen vaati eläkkeensä ulosmittauksen rajoittamista 50 eurolla kuukaudessa johtuen korkeista sairauskuluista. Ulosottomies, kärjäoikeus ja hovioikeus hylkäsivät vaatimuksen, sillä katsoivat kulujen sisältyvän suojaosuuteen. Korkein oikeus katsoi kuitenkin velallisen esittäneen riittävän selvityksen poikkeuksellisen suurista ja välttämättömistä sairauskuluista, jotka selvästi heikensivät hänen maksukykyään. Korkein oikeus kumosi ulosottomiehen, kärjäoikeuden ja hovioikeuden päätökset sekä määräsi eläkkeen ulosmittausta rajoitettavan 50 eurolla kuukaudessa määrätyn ajanjakson ajan. Lisäksi tältä ajalta ulosmitatut tilittämättömät varat määrättiin palautettavaksi velalliselle. Perusteluissaan korkein oikeus toi ilmi, että ulosmittausta koskevien säännösten tavoite on sekä tehokas että kohtuullinen ulosotto. Ulosmittauksen suuruus määräytyy tavallisesti kaavamaisin perustein, jotta täytäntöönpano olisi tehokasta. Tällöin laskennassa ei pääsääntöisesti huomioida velallisen yksilöllisiä erityisolosuhteita, minkä takia ulosmittaus voi muodostua kohtuuttomaksi.⁶³

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on vuonna 2013 ottanut kantaa ulosoton vapaakuukausien selvitysmenettelyyn. Ratkaisussa korostuu menettelyssä noudatettava asianmukaisuusvaatimus ja suhteellisuusperiaate, jotka huomioiden velalliselle ei tule asettaa kohtuuttomia ennakkovaatimuksia välttämättömien hankintojen tekemiselle.

⁶² THO:2022:1.

⁶³ KKO:2023:59.

Tapauksessa velallinen oli hakenut vapaakuukautta silmälasien hankkimista varten, mutta häneltä oli edellytetty laskun esittämistä ennen vapaakuukauden myöntämistä. Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei kyseinen menettely vastannut UK 1:19 §:n asianmukaisuusvaatimusta eikä suhteellisuusperiaatetta. Velallisilta puuttuu usein mahdollisuus tehdä välttämättömiä hankintoja etukäteen. Myös lainvalmisteluaineistossa (HE 13/2005 vp) mainittu erityinen syy, kuten silmälasien hankinta, on hyväksyttävä peruste vapaakuukauden myöntämiselle ilman, että hankintaa täytyy suorittaa etukäteen.⁶⁴

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista, jonka mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen nähden. Lainvalmisteluaineistosta käy ilmi, että viranomaisen toimien tulee olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja suhteessa tavoitteisiin, joita toimilla tavoitellaan. Viranomaisen on mitoitettava toimintansa vähimpään mahdolliseen tasoon, jolla tavoiteltu lopputulos voidaan saavuttaa.⁶⁵ Viranomaisten harkintavalta on sidottu tämän suhteellisuusperiaatteen vaatimuksiin. Suhteellisuusperiaate korostuu sellaisten viranomaisten toiminnassa, joilla on oikeus käyttää voimakeinoja.⁶⁶

3.2 Säännökset ulosmittauskielloista liittyen sosiaalietuuksiin

Yleisimpänä ulosmittauksen kohteena ovat velallisen saatavat, joihin kuuluvat esimerkiksi velallisen pankkitilillä olevat varat, palkka, muu toistuvaistulo ja veronpalautus.⁶⁷ Ulosottokaaren (705/2007) mukaan omaisuus on ulosmitattavissa, jollei sitä laissa erikseen kielletä (UK 4:8.1 §). Ulosmittauskielto voidaan säätää yleisenä prosessilakina toimivassa ulosottokaareissa tai erityislaissa, jossa kielto koskee juuri tietynlaista omaisuutta.⁶⁸

⁶⁴ EOAK 9.12.2013, dnro 163/4/13.

⁶⁵ HE 72/2002 vp, s. 60.

⁶⁶ Niemivuo ja muut, 2010, s. 130–131.

⁶⁷ Koulu ja muut, 2017, III ULOSOTTO-OIKEUS, 5. Omaisuuden ulosmittaaminen, Saatavat ulosoton kohteena, Saatavan ulosmittaus, Velallisen saatavat ulosmitattavana omaisuutena.

⁶⁸ Linna ja muut, 2023, s. 44.

Ulosottokaaren sisältämien ulosmittauskieltojen ohella eläke- ja sosiaalilainsäädäntöön sisältyy useita erityissäännöksiä, jotka kieltävät etuuskien ulosmittaamisen.⁶⁹ Erityislain säännös syrjäyttää ristiriitatilanteessa yleissäännöksen (lex specialis derogat legi generali). Tämä perustuu siihen, että erityislain tarkoitus on säätää poikkeus tiettyä tilannetta varten yleislain mukaiseen pääsääntöön. Yleislakia sovelletaan, kun muualla lainsäädännössä ei ole samaa asiaa koskevia erityissäännöksiä.⁷⁰

Jos etuus on säädetty ulosmittauskelvottomaksi vain erityislaissa, se otetaan huomioon palkan ulosmittauksen tulopohjassa. Tällöin esimerkiksi ulosmittauskelvoton kansaneläke lisätään laskennallisesti velallisen muihin tuloihin, kun määritetään ulosmitattavan osuuden suuruutta. Sen sijaan etuudet, joihin ei kohdistu erityislaissa säädettyä ulosmittauskieltoa, kuten työeläke ja ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, ulosmitataan kuten palkka.⁷¹

UK 4:19.1 §:ssä säädetään, ettei sellaista eläke- ja sosiaalilainsäädännön perusteella myönnettyä avustusta tai kustannusten korvausta saa ulosmitata, joka on myönnetty määrätarkoitukseen. Tämä säännös tekee esimerkiksi toimeentulotuesta, lapsilisästä, elatustuesta, asumistuesta ja lapsen kotihoidontuesta ulosmittauskiellon alaisia. UK 4:19 §:ssä tarkoitettut avustukset, korvaukset ja muut varat ovat täysin ulosmittauskiellon alla, joten niitä ei huomioida määritettäessä UK 4:45 §:ssä tarkoitettua palkan ulosmittauksessa käytettävää tulopohjaa. Jos velallinen saa palkan lisäksi jotakin edellä mainituista etuuksista, etuutta ei oteta huomioon palkan ulosmittausosuutta laskettaessa.⁷²

Korkein oikeus on vuonna 2013 ennakkopäätöksessään selventänyt UK 4:19 §:n ja UK 4:45 §:n sisältöä ja tulkintaa:

⁶⁹ Linna ja muut, 2023, s. 61.

⁷⁰ Nykänen, 2019, s. 64.

⁷¹ Linna ja muut, 2023, s. 61–62.

⁷² Linna ja muut, 2023, s. 60.

Tapauksessa on ollut kyse omaishoidon tuesta annetun lain mukaan maksetun hoitopalkkion lukemisesta tulopohjaan. Velalliselta oli ulosmitattu osuus hänen tulojensa yhteenlasketusta nettomäärästä. Koko ulosmitattu osuus pidätettiin eläkevakuutusyhtiön maksamasta tulosta, mutta velalliselle maksettu hoitopalkkio oli otettu myös huomioon tulopohjassa. Velallinen ei ollut työsuhteessa omaishoidon tukea maksaneelle kuntayhtymälle ja vaati valituksessaan ulosmittauksen kumoamista siltä osin, kun hoitopalkkio oli huomioitu tulona. Velallisen mukaan kyseinen tuki oli sosiaalilainsäädäntöön perustuva avustus, joka on UK 4:19.1 §:n mukaisesti ulosmittauskiellon piirissä eikä tukea olisi tullut ottaa huomioon myöskään tulopohjassa UK 4:45.1 §:n perusteella.⁷³

Kyseisessä ennakkotapauksessa kärjäoikeus viittasi ratkaisussaan omaishoidon tuesta annetun lain esitöihin, joiden mukaan kunnan ja omaishoitajan välistä sopimusta voidaan pitää toimeksiantosopimuksena. Toimeksiantosopimuksen perusteella maksettu korvaus katsotaan UK 4:2.2 §:n mukaan ulosmitattavaksi tuloksi eikä sitä voida pitää UK 4:19.1 §:n mukaisena avustuksena tai kustannusten korvauksena, vaikka omaishoidon tuki perustuukin sosiaalilainsäädäntöön. Kärjäoikeuden mukaan tuki tuli ottaa huomioon tulopohjassa UK 4:45 §:n perusteella, joten velallisen valitus hylättiin. Hovioikeus ei muuttanut kärjäoikeuden päätöstä, vaan hyväksyi sen sellaisenaan. Myös korkein oikeus päätyi samaan johtopäätökseen, jonka mukaan hoitopalkkiota ei voida pitää UK 4:19.1 §:ssä tarkoitettuna avustuksena tai kustannusten korvauksena. Tällöin ei ole ollut estettä hoitopalkkion tulopohjaan sisällyttämiselle.⁷⁴

⁷³ KKO:2013:3.

⁷⁴ KKO:2013:3.

3.3 Sosiaalietuuksien ulosmittauskelpoisuus

Palkan ulosmittaukseen sovellettavat säännökset koskevat myös muita velalliselle maksettavia toistuvaistuloja, kuten työeläkettä, sairauspäivärahaa ja muita palkan sijasta maksettavia toimeentuloetuuksia ja korvauksia, joiden ulosmittaamista ei ole laissa kielletty. Tällaisiin etuuksiin sisältyvät esimerkiksi ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainraha.⁷⁵ Kansaneläke ja työttömän peruspäiväraha on muualla lainsäädännössä rajattu ulosmittauksen ulkopuolelle, mutta ne otetaan kuitenkin huomioon laskennallisesti palkan ulosmittauksen tulopohjassa.⁷⁶ Ulosmittauskelvoton eläke tai muu toimeentuloetus huomioidaan tulopohjassa, koska kyse on palkan sijasta maksettavasta, ei määrätarkoitukseen sidotusta etuudesta.⁷⁷

Sosiaaliturvaetuudet jaotellaan niiden ulosmittauskelpoisuuden perusteella pääasiassa kolmeen eri luokkaan, joita havainnollistaa taulukko 1:

Taulukko 1. Sosiaaliturvaetuuksien jaottelu ulosmittauskelpoisuuden perusteella.

Luokka	Kuvaus	Esimerkkejä
Ulosmittauskelpoiset etuudet	Palkan tavoin kohdeltavat etuudet, joita voidaan ulosmitata.	Työeläke, ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha, äitiysraha, isyysraha, vanhempainraha
Ulosmittauskelvottomat, tulopohjassa huomioitavat etuudet	Etuudet, joita ei saa ulosmitata, mutta jotka huomioidaan kuitenkin tulopohjassa laskettaessa muista tuloista ulosmitattavaa osuutta.	Takuueläke, kansaneläke, työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki
Ulosmittauskelvottomat ja tulopohjassa huomioimatta jätettävät etuudet	Etuudet, joita ei voida ulosmitata eikä huomioida tulopohjassa.	Asumistuki, toimeentulotuki, lapsilisä, elatustuki, lapsen kotihoidon tuki

⁷⁵ Koulu ja muut, 2017, III ULOSOTTO-OIKEUS, 5. Omaisuuden ulosmittaaminen, Saatavat ulosoton kohteena, Palkan ulosmittaus, Tulopohja ja menettely, Muut toistuvaistulot.

⁷⁶ Linna ja muut, 2023, s. 265.

⁷⁷ Tammenkoski & Töyrylä, 2020, s. 245. Myös HE 13/2005 vp, s. 52.

Ensimmäisenä ovat ulosmittauskelpoiset sosiaaliturvaetuudet, kuten työeläke ja työttömän ansiopäiväraha. Toiseen luokkaan kuuluvat ulosmittauskelvottomat sosiaaliturvaetuudet, jotka kuitenkin huomioidaan tuloina muiden tulojen ulosmittausten yhteydessä. Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi takuueläke ja työttömän peruspäiväraha. Kolmanteen luokkaan sisältyvät ne ulosmittauskelvottomat sosiaaliturvaetuudet, joita ei huomioida edes muita tuloja ulosmittattaessa. Näitä ovat esimerkiksi asumistuki ja toimeentulotuki.⁷⁸

Velallisen ulosmittauksessa käytettävällä tulopohjalla tarkoitetaan kaikkia velallisen ansiotulojen, luontoisetujen ja palkan sijasta maksettavien toimeentuloetuuksien määrää yhteenlaskettuna. Tulopohjaan sisältyy ne palkan sijasta maksettavat toimeentuloetuudet, joiden ulosmittauskiellosta on säädetty erityislainsäädännössä. UK 4:19 §:n mukaiset korvaukset ja etuudet eivät sisälly tulopohjaan.⁷⁹ Tulopohjasta on säädetty UK 4:45 §:ssä. Linnan mukaan UK 4:45.1 §:n perusteella ulosmittauskelpoisesta tulosta saadaan ulosmitata enemmän mitä normaalisti saisi, kun ulosmitattava määrä lasketaan koko tulopohjaan perustuen. Toisin sanoen, kun ulosmittaus on laskettu useiden tulojen yhteismäärästä, ulosmittaus voidaan kohdistaa yhteen ulosmittauskelpoiseen tuloerään, vaikka muutoin siitä ei saisi ulosmitata niin suurta osuutta.⁸⁰

UK 4:19 §:ssä tarkoitettu ulosmittauskielto on toistuvaissuoritusten osalta voimassa vain maksukauden loppuun saakka (UK 4:20 §). Esimerkiksi velallisen saadessa asumistukea kuukausittain, ulosmittauskielto koskee jo maksettua asumistukea vain siltä osin kuin maksukuukautta on vielä jäljellä. Jos asumistuen määrä on 200 euroa, puolet eli 100 euroa olisi ulosmittauskiellon piirissä kuukauden puolivälissä. Sen sijaan mahdollisesti

⁷⁸ Salmela, 2024, s. 9.

⁷⁹ Koulu ja muut, 2017, III ULOSOTTO-OIKEUS, 5. Omaisuuden ulosmittaaminen, Saatavat ulosoton kohteena, Palkan ulosmittaus, Tulopohja ja menettely, Tulopohja.

⁸⁰ Linna ja muut, 2023, s. 267–268.

säästöön jääneet varat tai niiden osat on mahdollista ulosmitata, mikäli ne eivät ole erottamissuojan alaisia UK 4:21.1 §:n 6 kohdan perusteella.⁸¹

Rovaniemen hovioikeus on käsitellyt vuonna 2012 tapauksen, jossa velallisen pankkitililtä oli ulosmitattu säästöön jääneitä kansaneläke-, takuueläke- ja asumistukivaroja.⁸²

Tapauksessa RHO:2012:2 velallinen vaati ulosmittauksen kumoamista sillä perusteella, että varat olivat täysin ulosmittauskiellon alaisia. Käräjäoikeus oli hylännyt valituksen ja perusteluissaan tuonut ilmi kansaneläkkeen, takuueläkkeen ja eläkkeensaajan asumistuen olevan kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle jätettäviä etuuksia. Kun varat olivat kertyneet toistuvaissuorituksista, ne olivat ulosmittauskiellossa vain jäljellä olevan maksukauden ajan. Säästöön jääneet varat voitiin ulosmitata suojaosuutta lukuun ottamatta. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden päätöstä, vaan totesi ulosmittauksen olevan UK:n säännösten mukaisesti toimitettu.

Myös Itä-Suomen hovioikeus on käsitellyt vuonna 2005 oikeustapausta koskien ulosmittauskiellon alaisten sosiaalietuuksien ulosmittausta.⁸³

Tapauksessa I-SHO:2005:22 velallisen pankkitililtä oli ulosmitattu varoja, jotka olivat hänen mukaansa sairaanhoitokorvauksista ja toimeentulotuesta jääneitä säästöjä. Käräjäoikeus on ratkaisussaan maininnut silloisen voimassa olleen ulosottolain 4:5 §:n kohdan 6, jonka mukaan velallisen varoista tulee erottaa yhden kuukauden toimeentuloa vastaava rahamäärä. Tapauksessa velalliselle oli jäänyt riittävä rahamäärä toimeentuloa varten. Lisäksi käräjäoikeus totesi, ettei velallinen ole osoittanut rahavarojen olleen nimenomaan sosiaaliavustuksista kertyneitä säästöjä. Hovioikeus katsoi varojen olevan peräisin ulosmittauskiellon piiriin kuuluvista suorituksista, mutta totesi ratkaisussaan säästöjen

⁸¹ Linna ja muut, 2023, s. 67.

⁸² RHO:2012:2.

⁸³ I-SHO:2005:22.

ulosmittaamisen olleen lainmukaista ja velalliselle jääneen myös riittävä suojaosuus. Näin ollen hovioikeus hylkäsi valituksen.

Tuoreempi oikeustapaus on vuodelta 2022, jossa Turun hovioikeus ratkaisi eläkkeen suojaosuuksista ja vapaakuukausista kertyneiden säästöjen ulosmittausta koskevan oikeustapauksen.⁸⁴

Velallinen vaati valituksessaan ulosmittauksen kumoamista ja rahojen palautusta muun muassa sen perusteella, että oli säästännyt rahaa isompaan hammasleikkaukseen, johon ei pääse julkisen terveydenhuollon kautta. Käräjäoikeus totesi ratkaisussaan UK 4:20 §:n mukaisesti toistuvaistulon ulosmittauksen koskevan ainoastaan maksukauden jäljellä olevaa osuutta. Maksukauden päätyttyä säästöön jääneet varat voidaan ulosmitata siltä osin kuin niitä ei suojaa UK 4:21.1 §:n kohdan 6 mukainen erottamisetu. Pankkitilillä olleiden varojen ulosmittaukselle ei ollut estettä ja ulosmittauksessa oli huomioitu erottamisetu. Käräjäoikeuden mukaan myös UK:ssa säädetty toistuvaistulon ulosmittaukseen liittyvä mahdollisuus rajoittaa ulosmittausta esimerkiksi terveydenhoitokulujen perusteella ei ulotu pankkitilillä olevien varojen ulosmittaukseen. Näillä perusteilla valitus hylättiin.⁸⁵

Velallinen valitti käräjäoikeuden päätöksestä, sillä hänen mukaansa vapaakuukausien aikana kertyneiden säästöjen ulosmittaaminen on velallisen näkökulmasta virheellistä ja kohtuutonta. Velallinen oli säästännyt hammasleikkausta varten ja hänen mukaansa ulosmittauspäätöksen seurauksena velalliselta evätään mahdollisuus säästää lainkaan. Hovioikeuden ratkaisun mukaan eläkkeen suojaosuuksista kertynyt säästö on ollut ulosmitattavissa eikä tältä osin ole toimittu väärin. Velalliselle oli jätetty erottamisedun mukainen puolitoistakertainen suojaosuus.⁸⁶

⁸⁴ THO:2022:1.

⁸⁵ THO:2022:1.

⁸⁶ THO:2022:1.

Sen sijaan vapaakuukausien säästöjen osalta hovioikeus päätti kumota ulosmittauksen. Velallisen pankkitililtä ulosmitatut 1500 euroa olivat vapaakuukausilta kertynyttä säästöä eikä hänellä ollut muita tulonlähteitä kuin eläke. UK:ssa ei ole nimenomaisesti säädetty vapaakuukausien säästöjen ulosmittauksesta, eikä asiaa ole käsitelty myöskään lain esitöissä. Oikeuskirjallisuudessa on ilmaistu säästön olevan ulosmittauskelpoista, mutta korostettu myös velallisen oikeutta kohtuulliseen aikaan varojen käyttämiseksi vapaakuukauden tarkoituksen mukaisesti. Velallinen oli hakenut vapaakuukausia muun muassa hammasleikkauksen vuoksi, joten säästöjen ulosmittaaminen lyhyen ajan kuluttua vapaakuukausien päättymisestä ei ollut kohtuullista. Näillä perusteilla ulosmittaus kumottiin 1500 euron osalta ja muilta osin valitus hylättiin.⁸⁷

Tapauksessa THO:2022:1 esitettiin myös eri mieltä olevan jäsenen, hovioikeudenneuvos Tarja Huossan, lausunto asiassa. Huossa oli samaa mieltä eläkkeen suojaosuuksista kertyneen säästön osalta, mutta vapaakuukausien säästöstä hän toteaa, että velallista kehoitettiin vapaakuukausipäätöksessä esittämään tarkempia kustannusarvioita esimerkiksi hammasleikkauksesta ja velallinen ei toimittanut kyseisiä selvityksiä. Lisäksi Huossan mukaan velallisella oli riittävästi aikaa hoidon järjestämiseen vapaakuukausien aikana. Huossan mukaan UK 4:21.1 §:n kohta 6 ei ole sanamuodoltaan epäselvä eikä tätä säännöstä tulisi tulkita niin laajasti, etteikö vapaakuukausien aikana säästettyjä rahavaroja saisi ulosmitata myöhemmin. Laki ei estä tällaista ulosmittausta, joten Huossa katsoo, että pankkitilillä olleet säästöt voitiin ulosmitata.

Siitä onko työmarkkinatuki UK 4:45.1 §:n mukainen palkan sijasta maksettava toimeentuloetuus vai saman lain 4:19.1 §:n kohdassa 1 tarkoitettu eläke- tai sosiaalilainsäädännön perusteella määrättyyn tarkoitukseen myönnetty avustus on ollut

⁸⁷ THO:2022:1.

kahdenlaista tulkintaa oikeuskirjallisuudessa. Tuula Linnan teoksessa *Ulosotto-oikeus II* on kerrottu työmarkkinatuen olevan palkan sijaan yleisiä elinkustannuksia varten maksettava etuus, joka on säädetty ulosmittauskiellon alaiseksi erityislainsäädännössä ja täten otettava huomioon palkan ulosmittauksen tulopohjassa.⁸⁸ Toisessa Linnan teoksessa *Ulosottokaaren pääkohdat* on puolestaan todettu työmarkkinatuen kuuluvan eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen myönnettäviin avustuksiin ja korvauksiin, joita ei huomioida tulopohjassa.⁸⁹

Toisistaan poikkeavat tulkinnat oikeuskirjallisuudessa ovat saaneet huomiota myös oikeuskäytännössä, kuten käy ilmi oikeustapauksesta THO:2023:3.

Tapauksessa on kyse juuri siitä, tuleeko työmarkkinatuki laskea UK 4:45.1 §:ssä tarkoitettuihin palkan sijasta maksettaviin toimeentuloetuuksiin vai saman lain 19.1 §:n mukaisiin eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen myönnettyihin avustuksiin.⁹⁰ Kyseisessä tapauksessa velallinen oli valittanut ulosmittauspäätöksestä ja vaatinut sen muuttamista siten, ettei työmarkkinatukea otettaisi huomioon tulopohjassa. Velallinen oli vedonnut siihen, ettei työmarkkinatuki ole palkan sijasta maksettava etuus vaan sosiaalietuus.

Käräjäoikeus hylkäsi valituksen ja perusteli ratkaisuaan UK 4:19.1 §:n ja saman lain 4:45 §:n lisäksi Tuula Linnan *Ulosotto-oikeus II* teoksen mukaisen tulkinnan mukaan, jonka perusteella muussa laissa ulosmittauskelvottomaksi säädetty etuus huomioidaan tulopohjassa. Velallinen oli valituksessaan vedonnut myös PL 19 §:n mukaiseen oikeuteen perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Käräjäoikeuden mukaan ulosottokaarella säädetyt ulosmittauskiellot ja suojaosuuksia koskevat säännökset turvaavat velallisen perustoimeentulon. Lisäksi Suomessa perustuslakivaliokunta suorittaa ennakoivalvontaa valvomalla lakien perustuslainmukaisuutta niiden

⁸⁸ Linna ja muut, 2023, s. 61.

⁸⁹ Linna, 2019, s. 136.

⁹⁰ THO:2023:3.

valmisteluvaiheessa. Käräjäoikeus on viitannut myös oikeuskirjallisuuteen, jossa todetaan ulosottomenettelyn keskeisenä periaatteena olevan omaisuuden ulosmittaus vain siltä osin kuin velan kattaminen sitä edellyttää. Tällöin velallinen saa suoritukselleen vastineen, kun velka lyhenee eikä menettelyssä käräjäoikeuden mukaan ole nähtävissä mitään perustuslain vastaista.⁹¹

Hovioikeus päätyi samaan lopputulokseen kuin käräjäoikeuskin, eikä muuttanut käräjäoikeuden päätöstä. Hovioikeuden mukaan työmarkkinatuella on samankaltaisia piirteitä sekä työttömyyspäivärahan että toimeentulotuen kanssa. Ratkaisun perusteluissa on tuotu esiin eriävät tulkinnat oikeuskirjallisuudessa liittyen siihen, onko työmarkkinatuki tulopohjassa huomioitavaa tuloa vai eläke- tai sosiaalilainsäädännön perusteella määrättyyn tarkoitukseen myönnettyä avustusta. Hovioikeus katsoi työmarkkinatuen päätarkoituksen olevan työttömän perustoimeentulon turvaaminen. Työmarkkinatuen voidaan katsoa vastaavan peruspäivärahaa niin määrältään kuin tarkoitukseltaan. Joissain tilanteissa työmarkkinatuki voi olla tarveharkintainen, mutta se ei kuitenkaan ole samalla tavoin määrätarkoitukseen myönnetty kuin toimeentulotuki. Hovioikeus on myös samoilla linjoilla käräjäoikeuden kanssa siitä, ettei työmarkkinatuen huomioiminen tulopohjassa loukkaa PL 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon.⁹²

Oikeusministeriön mietinnössä on myös tuotu ilmi työmarkkinatuen olevan etuus, jota ei ole myönnetty määrättyyn tarkoitukseen. Tällöin ulosottokaaren ulosmittauskielto ei ulotu työmarkkinatukeen tavalla, joka estäisi etuuden huomioinnin velallisen tulopohjassa.⁹³ Oikeuskäytännössä työmarkkinatuen huomioiminen tulopohjassa on katsottu olevan linjassa PL 19 §:n kanssa, kun ulosmittauskiellot ja suojaosuutta koskevat säännökset turvaavat välttämättömän toimeentulon.

⁹¹ THO:2023:3.

⁹² THO:2023:3.

⁹³ OM 2023:14, s. 22.

4 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten ulosottokaaren ulosmittauskiellot turvaavat vähävaraisten velallisten oikeuden välttämättömään toimeentuloon sekä millä perusteilla sosiaalietuuksia on rajattu ulosmittausten ulkopuolelle. Tutkimuskysymykset liittyvät keskeisesti Suomen perustuslain 19 §:n sääntelyyn ja sen merkitykseen velallisen taloudellisen vähimmäissuojan turvaamisessa.

Ulosottokaaren säännökset turvaavat vähimmäistoimeentuloa usealla eri tavalla. Ulosmittauskiellot, suojaosuudet, erottamisetu sekä mahdollisuus vapaakuukausiin muodostavat kokonaisuuden, jonka tarkoitus on estää velallista joutumasta ihmisarvoa loukkaavaan tilanteeseen. Perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon näkyy erityisesti niiden etuuksien kohdalla, jotka on säädetty täysin ulosmittauskiellon alaisiksi, kuten toimeentulotuki ja asumistuki. Tutkimuksen keskeiset havainnot on koottu alla olevaan taulukkoon 2.

Taulukko 2. Tutkimuksen keskeiset havainnot.

Teema	Keskeiset havainnot
Perustuslain 19 §:n merkitys	<ul style="list-style-type: none"> ▪ luo perustan velallisen taloudelliselle vähimmäissuojalle ▪ ihmisoikeusvelvoitteet korostavat etuuksien riittävää tasoa (Suomessa jääneet riittämättömälle tasolle)
Sosiaalietuuksien ulosmittauskelpoisuus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ työmarkkinatuen luokittelu ollut kiistanalainen, HO katsoo huomioitavaksi tulopohjassa ▪ vapaakuukausista säästyneiden varojen osalta ei ole säädetty laissa
Kohtuullisuusperiaate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keskeinen velallisen oikeusturvassa: ilmenee mm. ulosmittauskielloissa, erottamisedussa, suojaosuudessa ja ulosmittausjärjestyksessä ▪ linkittyy myös hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteisiin

Vähimmäistoimeentulon turvaa tulee arvioida myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Kuten taulukossa 2 on kerrottu, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet korostavat etuuksien riittävää tasoa. ESP:n ja TSS-sopimuksen mukaan sosiaalietuuksien tason tulee olla riittävä turvaamaan ihmisarvoisen elämän perusedellytykset. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on useissa arvioissaan todennut Suomen sosiaalietuuksien jääneen riittämättömiksi. Vaikka ulosmittauskiellot suojaavatkin velallisen vähimmäistoimeentuloa, turva ei silti täytä kaikilta osin kansainvälisten velvoitteiden asettamaa tasoa.

Palkan sijasta yleisiä elinkustannuksia kattamaan tarkoitettut etuudet, kuten työeläke ja ansiopäiväraha, ovat ulosmittauskelpoisia. Määrätarkoitukseen sidotut etuudet, kuten lapsilisä ja elatustuki, on jätetty kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle. Työmarkkinatuen kohdalla on noussut esiin tulkintaeroja oikeuskäytännössä ja sen luokittelu on ollut kiistanalainen. Osa kirjallisuudesta katsoo työmarkkinatuen olevan palkan sijasta maksettava etuus, joka huomioidaan tulopohjassa, kun taas toisen kirjallisuuslähteen mukaan se kuuluu määrätarkoitukseen sidottuihin avustuksiin, joita ei kuulu ottaa huomioon tulopohjassa. Hovioikeuden ratkaisussa THO:2023:3 hovioikeus katsoi työmarkkinatuen olevan tulopohjassa huomioon otettava etuus eikä sen katsottu loukkaavan perustuslain mukaista toimeentulon turvaa.

Oikeustapaukset osoittavat myös, että vaikka tietty etuus olisi ulosmittauskiellon alainen, siitä säästöön jääneet varat voivat kuitenkin olla ulosmitattavissa. Tämä on noussut esiin erityisesti vapaakuukausien aikana kertyneiden säästöjen kohdalla (ks. taulukko 2). Hovioikeuden ratkaisu THO:2022:1 toi esille tilanteen, jossa vapaakuukausien ajalta kertyneitä säästöjä ei katsottu kohtuulliseksi ulosmitata heti, sillä ne oli kerätty selkeää, välttämätöntä menoerää varten.

Ulosottokaarissa ei ole nimenomaisesti säädetty vapaakuukausien säästöjen ulosmittauksesta, eikä sitä ole käsitelty myöskään lain esitöissä. Oikeuskirjallisuudessa on kerrottu säästön olevan ulosmittauskelpoista. Vapaakuukaudelta maksettuun

palkkaan sovelletaan UK 4:49.4 §:n mukaista periaatetta, jonka mukaan ulosmittausmäärän rajoitus kattaa myös jo maksetun palkan siltä osin kuin maksukautta on vielä jäljellä.⁹⁴ Linna korostaa, että velalliselle tulee varata kohtuullinen aika varojen käyttämiseksi vapaakuukausien tarkoituksen mukaisesti⁹⁵. Laki ei kuitenkaan estä tällaista ulosmittausta.

Kuten taulukosta 2 ilmenee, ulosottokaaren sisäinen kohtuullisuusperiaate on keskeinen velallisen oikeusturvan turvaamisessa. Tämä periaate ilmenee muun muassa ulosmittauskieltojen, erottamisedun, ulosmittausjärjestyksen sekä suojaosuutta koskevien säännösten kautta. Se linkittyy myös hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteisiin, jotka velvoittavat viranomaisia suhteellisuuteen ja tasapuolisuuteen.

Useissa velallisen vähimmäissuojaa koskevissa säännöksissä on vahva sosiaalinen perusta. Tämä ilmentää pohjoismaisen hyvinvointimallin tavoitetta turvata yhdenvertaisuus ja ihmisarvoinen elämä myös velkaantuneille. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja etuuskien ulosmittauskelpoisuutta koskevat tulkintaerot voivat heikentää velallisen oikeusturvaa. Tämä voi johtaa yhdenvertaisuusongelmiin, jos samassa tilanteessa olevat velalliset joutuvat erilaiseen asemaan riippuen esimerkiksi siitä, mitä sosiaalietuuksia he saavat.

Kokonaisuutena ulosmittauskiellot kuitenkin muodostavat merkittävän osan velallisen oikeusturvasta. Ne turvaavat vähävaraisille mahdollisuuden säilyttää ihmisarvoisen elämän perusedellytykset, mutta oikeuskäytännön ja lainvalmisteluaineiston perusteella on selvää, että sääntely jättää tulkinnanvaraa. Tämä voi johtaa velallisen aseman erilaisuuteen tapauskohtaisesti.

⁹⁴ Linna ja muut, 2023, s. 292 (Alaviite 72).

⁹⁵ Linna ja muut, 2023, s. 290–291 (myös alaviite 68).

Jatkotutkimuksen aiheeksi voisi esittää vapaakuukausilta kertyneiden säästöjen ulosmittauksen rajojen tutkimista tarkemmin. Tämä liittyy siihen, missä määrin velalliselle tulisi antaa mahdollisuus säästää välttämättömiä menoja varten ilman säästöjen välitöntä ulosmittausta ja kuinka nykyinen tulkinta suhteutuu PL 19 §:n mukaiseen vähimmäisturvaan. Toinen ehdotus jatkotutkimusideaksi on velallisten yhdenvertaisuus liittyen siihen, minkä etuuden varassa heidän toimeentulonsa on. Tähän liittyy läheisesti sosiaaliturvajärjestelmän lohkoutuneisuus ja sen vaikutukset velallisen oikeusturvaan. Tarkastelua voisi laajentaa myös muihin Pohjoismaihin sen osalta, miten sosiaalietuuksien ulosmittauskielloista on säädetty.

Lähteet

- Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. (2011). *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.
- Helenelund, J-E. (2013). Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen. Teoksessa S. Hänninen, T. Kotkas, E. Nykänen, M. Pajukoski & M. Sakslin (toim.), *Muuttuva sosiaalioikeus* (s. 331–362). Hansaprint Oy.
- Kotkas, T. (2019). *Rajat ylittävä sosiaalioikeus*. Alma Talent Oy.
- Kotkas, T. (2020). Kohtuulliset mukautukset sosiaaliturvajärjestelmässä. *Lakimies* (1), 822–844.
- Koulu, R., Lindfors, H. & Niemi, J. (2017). *Insolvenssioikeus*. Alma Talent Oy.
- Lamberg, H. (2024). *Hyvinvointivaltion uusi suunta – katsaus suomalaisen sosiaaliturvan muutoksiin vuonna 2024*. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-3665-3>
- Linna, T. (2000). Ulosotto ja perusoikeudet. *Lakimies* (5), 690–709.
- Linna, T. (2019). *Ulosottokaaren pääkohdat* (2., uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Linna, T., Leppänen, T. & Kärki, A. (2022). *Ulosotto-oikeus I, Ulosottomenettely* (3., uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Linna, T., Leppänen, T. & Kärki, A. (2023). *Ulosotto-oikeus II, Ulosmittaus ja myynti* (3., uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki* (2. uudistettu laitos). Alma Talent Oy.
- Nurminen, T., Sihvonen, E. & Tuovinen, A-K. (2023). Toimeentuloturvalainsäädännön olettamien ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88 (1), 62–69. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021627522>
- Nykänen, P. (toim.). (2019). *Johdatus oikeusjärjestykseen* (2. uudistettu painos). Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1213-8>
- Oikeusministeriö. (2023). *Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus: Työryhmän mietintö*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-691-0>
- Oikeusministeriö. (2025). *Lausuntokierroksella: työryhmä ehdottaa ulosmittaukseen yksinkertaisempia laskentasääntöjä*. Noudettu 2.8.2025 osoitteesta

<https://oikeusministerio.fi/-/lausuntokierroksella-tyoryhman-ehdottaa-ulosmittaukseen-yksinkertaisempia-laskentasaantoja->

Perhoniemi, R. & Blomgren, J. (2022). Use of Health Services and Rehabilitation before and after the Beginning of Long-Term Sickness Absence – Comparing the Use by Employment and Disability Pension Transition after the Sickness Absence in Finland. *International journal of environmental research and public health*, 19 (9).

<https://doi.org/10.3390/ijerph19094990>

Rahkonen, S. (2023). Välttämätön toimeentulo ja huolenpito – Miten perustuslaki ja kansainväliset sopimukset velvoittavat lainsäätäjää? [lisensiaattityö, Helsingin yliopisto]. Edilex.

Rahkonen, S. (2024). Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. *Oikeus* (2–3), 140–161.

Rautiainen, P., Kostianen, A., Kurki, V., Soininen, N. & Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino.

Saari, J. (toim.). (2017). Tilannekuva – Taloudellinen kestävyys ja sosiaalinen perusta. Teoksessa J. Saari, *Sosiaaliturvariippuvuus: sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* (s. 37–68). Tampere University Press.

<https://library.oapen.org/bitstream/20.500.12657/31591/1/626902.pdf>

Saikkonen, P. & Mukkila, S. (2025). *Toimeentulotuki 2020-luvulla: Tavoitteena parempi viimesijainen turva*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-450-5>

Saikkonen, P. & Peltoniemi, J. (2024). Sosiaaliturva oikeudenmukaisen siirtymän tukena – mahdollisuuksia ja kompastuskiviä. Teoksessa J. M. Korhonen (toim.), *Oikeudenmukainen siirtymä Suomessa 2025* (s. 51–77). Kalevi Sorsa -säätiö.

Salmela, T. (2024). *Sosiaaliturvaetuksien ulosmittaus: Työryhmän mietintö: Lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-013-](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-013-0)

[0](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-013-0)

Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki* (2., uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2022). Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8444-8>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2025). *Suomen sosiaaliturvajärjestelmä*. Noudettu 2.8.2025 osoitteesta <https://stm.fi/suomen-sosiaaliturvajarjestelma>

Tammenkoski, R. & Töyrylä, H. (2020). *Ulosottoakaari – laki ja yksityiskohtaiset perustelut* (2., uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Tuori, K. & Kotkas, T. (2023). *Sosiaalioikeus* (6., uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Virallislähteet

Council of Europe: Committee of Ministers. Recommendation CM/RecChS(2023)1 – Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018. Adopted on 14.6.2023. Noudettu 12.7.2025 osoitteesta <https://search.coe.int/cm?i=0900001680ab88bf>

ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014, Decision on admissibility and the merits 8.12.2016. Noudettu 3.8.2025 osoitteesta <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-108-2014-dadmissandmerits-en>

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 8/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintokäyttölain muuttamisesta.

HE 13/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 50/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 58/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

HE 74/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

KHO:2001:20

I-SHO:2005:22

RHO:2012:2

KKO:2013:3

THO:2022:1

THO:2023:3

KKO:2023:59

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

EOAK 9.12.2013, dnro 163/4/13

EOAK 22.7.2019, dnro 2359/2019