

**Viite:**

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 9.5.2025, VN/10556/2024

Asia:

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen tavoitteena on säätää uusi yleistukilaki. Yleistuki olisi tarveharkintainen työttömän työnhakijan etuus. Työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely. Työttömyyden perusteella yleistukea saavaa henkilöä koskisivat pääosin samat etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset, työllistymisen edistämiseen liittyvät palvelut ja työttömyysturvalain mukaiset seuraamukset kuin ansiopäivärahan saajaa työttömyysturvalain perusteella. Esityksessä myös muutettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia säätämällä yleistuen saajalle järjestettävistä työnhakukeskusteluista, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

YLEISTÄ

Uudistuksen tavoitteena on esityksen mukaan aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Kyseessä olisi syyperusteinen etuus, jonka myöntämisen ehdot ja perusteet olisivat erilaiset riippuen elämäntilanteesta. Yhteen perusturvaetuuteen olisi tarkoitus siirtyä vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä. Tässä vaiheessa lausuttavana on uudistuksen ensimmäinen vaihe, jossa yhdistettäisiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimeenpanovastuulla olevat peruspäiväraha ja työmarkkinatuki yhdeksi etuudeksi. Yleistuen saamisen edellytykset

vastaisivat pääosin nykyiselle työmarkkinatuella keskeisiä ominaisuuksia, kuten tarveharkinta, odotusaika ja osittainen etuus vanhempiensa taloudessa asuvalle (s. 36).

Esitettävään, tässä vaiheessa vain työttömyyden perusteella maksettavaan, yleistukilakiin sisältyy runsaasti viittauksia työttömyysturvalakiin, joka tekee kokonaisuudesta vaikeaselkoisen. Esitys on myös riippuvainen useista muista samaan aikaan valmistelussa ja lausunnoilla olevista esityksistä. Esityksellä on yhteys ensinnäkin samaan aikaan lausunnolla olevaan työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaan esitykseen työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/9365/2025). Kyseisessä esitysluonnoksessa esitetyt työttömyysturvaseuraamukset tulisivat sovellettavaksi myös uudessa yleistuessa ja koskisivat jatkossa ansiopäivärahan lisäksi uudessa yleistuesta annettavassa laissa säädettävän viittaussäännöksen perusteella myös yleistukea.

Esityksellä on myös kiinteä yhteys jo aiemmin lausuntokierroksella olleeseen työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaan hallituksen esitykseen työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (lausuntopyynnön diaarinumero VN/8915/2024), josta oikeuskansleri on 20.3.2025 antanut lausunnon [OKV/303/21/2025](#). Kyseisellä esityksellä kevennettäisiin työnhakijan palveluprosessia koskevaa sääntelyä. Nyt lausuttavana olevasta esityksestä olisi hyvä ilmetä selvemmin, mikä on työvoimapalveluiden järjestämislain muuttamisen suhde edellä mainittuun työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi nyt lausuttavana olevaan esitykseen sisältyvä työvoimapalveluiden järjestämislain muuttaminen on omiaan sekoittamaan sen havaitsemista, mitkä ovat ne keskeiset uudistukset, joita uudella yleistukilailla on kokonaisuutena henkilön toimeentuloturvaetuuksien kannalta tarkoitus aikaansaada.

Koska yleistukilain esityksen taustalla on suunnitelma isosta rakenteellisesta muutoksesta, on olennaista, että esitykseen olennaisesti kytkeytyvät muut hallituksen esitykset ja niissä ehdotetut muutokset alustavine aikatauluineen tuotaisiin esityksessä selvemmin esiin erityisesti esityksiin sisältyvien perusoikeusliitännäisten kysymysten hahmottamiseksi. Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä on esimerkiksi todettu, että yleistuen mallin kehittämisen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota riittävän toimeentulon ja palveluiden turvaamiseen niille, jotka ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä esimerkiksi sairauksien vuoksi. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ei vielä tässä vaiheessa kuvata tarkemmin, miten tätä tavoitetta turvata riittävä toimeentulo edellä mainitulle ryhmälle on tarkoitus tukea työttömyyden perusteella maksettavaa yleistukea koskevalla lainsäädännöllä työnhakijan palveluprosessin ohella.

Säädettäväksi ehdotetulla yleistuella on piirteitä sekä sosiaaliturvasta että sosiaalihuollosta. Esityksen keskeisimpiä muutoksia on se, että jatkossa työttömyyden perusteella maksettava

yleistuki olisi tarveharkintainen. Ehdotettu yleistuen tarveharkinta vaikuttaa henkilöihin, joilla on omia muita tuloja.

Yleistukilain mukaan muutoksenhaku Kansaneläkelaitoksen (Kela) päätöksistä ohjautuisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeuden päätöksistä ei voi valittaa. Menettely vastaa nykytilannetta. Perusturvan vaiheittaisessa uudistuksessa on oikeusturvan kannalta jatkossa merkityksellistä, että siltä osin kuin yleistukeen suunniteltu harkinnanvarainen osa viimesijaiseksi turvaksi vastaa perustoimeentulotukea, Kelan päätöksiin sovelletaan nykyisin oikaisuvaatimusmenettelyä ja muutoksenhaku ohjautuu yleisiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuden päätökseen voi myös hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mikäli myös harkinnanvaraista osaa koskeva muutoksenhaku ohjataan jatkossa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusoikeuteen, tulee tuolloin tarkastella myös oikeutta muutoksenhakuun tätä esitystä laaja-alaisemmin.

VAIKUTUKSET

Kotitaloudet

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti perustoimeentulon turvan yhteydessä sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta. Valiokunnan mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuu, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä määrästä huolimatta ([PeVL 51/2017 vp](#), s. 3–4).

Esityksen mukaan myös peruspäivärahan lisäpäivillä olevat tulisivat yleistuen tarveharkinnan piiriin. Esityksen (s. 38) mukaan muutosten voimaantulohetkellä peruspäivärahaa lisäpäivinä saavat olisivat 63–64-vuotiaita ja heitä olisi noin 300. Valmistelussa on arvioitu, että yleistuen tarveharkinta koskisi muutamia tai korkeintaan joitain kymmeniä henkilöitä peruspäivärahaa lisäpäivinä saavista. Peruspäivärahajärjestelmän lakkauttaminen vaikuttaisi myös niiden peruspäivärahan saajien tilanteeseen, joilla olisi myöhemmin mahdollisuus lisäpäiviin, ja tämä koskee vuosina 1961–1964 syntyneitä muut edellytykset täyttäviä peruspäivärahan saajia. Näiden henkilöiden lukumääräksi on arvioitu joitain satoja henkilöitä. Ehdotettujen muutosten myötä nämä henkilöryhmät tulisivat tarveharkintaisen yleistuen piiriin ja heitä koskisivat lähtökohtaisesti myös yleistuen saajille järjestettävät työnhakukeskustelut, ellei kyse olisi henkilöstä, joka olisi saanut työmarkkinatukea vähintään 1 000 päivältä ennen lain voimaantuloa.

Esityksessä on edelleen (s. 47) todettu, että valmistelun aikana on tarkasteltu vaihtoehtona peruspäivärahan toimeenpanon siirtymäaikaa. Esitystä tulisi täydentää siltä osin kuin siitä ei

ilmene, että valmistelun yhteydessä olisi kiinnitetty erityistä huomiota muun toteuttamisvaihtoehdon arvioimiseen peruspäivärahan lisäpäivillä olevien tai niihin myöhemmin mahdollisuuden saavien tilanteen negatiivisten vaikutusten lievittämiseksi.

Toimeenpanijat

Hallituksen esityksen mukaan Kelan täytyy antaa lain voimaantullessa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajille päätös etuuden lakkauttamisesta ja yleistukioikeuden alkamisesta. Esityksessä on (s. 42) todettu epätasällisesti tavoitteena olevan, että merkittävä osa tapauksista pystytään käsittelemään ohjelmallisesti.

Oikeuskansleri arvioi 2.4.2025 antamassaan automaattista päätöksentekoa ja tekoälyn käyttöä Kelassa koskevassa omassa aloitteessaan [OKV/2213/70/2024](#), etteivät kaikki Kelan automaattiseen päätöksentekoon liittyvät menettelytavat ole oikeudellisesti selkeitä. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että Kelassa käytössä oleva itseoikaisumenettely ei täysin vastaa niitä vaatimuksia, joita automaattiselle päätöksenteolle hallintolaissa asetetaan. Koska Kelan työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa koskevissa päätöksissä noudatetaan itseoikaisumenettelyä, tulisi Kelassa arvioida huolellisesti, millaisessa menettelyssä nämä lain voimaantulon yhteydessä annettavat päätökset voidaan tehdä.

LAKIEHDOTUKSET

Yleistukilaki

Yleistuen saamisen työvoimapoliittiset edellytykset (2 luku)

Ehdotetun lain 10 §:n mukaan työvoimapoliittisesti moitittavana pidettävän menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada yleistukea sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä säädetään moitittavan menettelyn vaikutuksista oikeuteen saada ansiopäivärahaa. Työ- ja elinkeinoministeriössä on parhaillaan meneillään lainsäädäntöhanke, jolla esitetään työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamista.

Samaan aikaan sosiaali- ja terveysministeriön lainsäädäntöhankkeessa (VN/34692/2024) esitetään muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että toimeentulotuen hakijan saaman työttömyysetuuden maksun sanktioista johtuvia toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentaminen koskisi kaikkia niitä tilanteita, joissa työttömyysetuuden maksu katkeaa tuensaajan työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn vuoksi.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt valmistelevien ministeriöiden huomiota hallituksen esitysten yhteisvaikutusten arviointiin 29.1.2024 muun muassa ns. säästölakiesityksistä tehtyihin

kanteluihin antamassaan päätöksessä [OKV/1772/10/2023](#). Päätöksen mukaan yhteisvaikutusten arviointi ei vastannut perustuslakivaliokunnan käytännön asettamia vaatimuksia ja tähän kiinnitettiin huomiota myös oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa (oikeuskanslerin lausunnot [OKV/1654/21/2023](#), [OKV/1769/23/2023](#) ja [OKV/1739/21/2023](#)).

Esityksessä tulisi arvioida tarkemmin yleistuen menettämistä ja tarvetta turvautua toimeentulotukeen perustoimeentulon turvan kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana etuudensaajien ohjautumista viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen piiriin muun muassa lausunnoissaan [PeVL 14/2023 vp](#), [PeVL 15/2023 vp](#) ja [PeVL 16/2023 vp](#).

Olen korostanut esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin merkitystä myös 16.6.2025 antamissani lausunnoissa työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamista (VN/9365/2025) koskevaan esitykseen (OKV/1073/21/2025) sekä toimeentulotuesta annetun lain muuttamista (VN/34692/2024) koskevaan esitykseen (OKV/1129/21/2025) liittyen.

Yleistuen toimeenpano ja muutoksenhaku (5 ja 6 luvut)

Kelassa hoidettavana olevaa toimeentuloturvaa koskevassa lainsäädännössä on myös hallintolaista poikkeavia menettelysäännöksiä. Yleistukea koskevan lainsäädännön lähtökohtana vaikuttaa olevan, että nämä menettelysäännökset tulevat ilman merkittäviä muutoksia edelleen sovellettaviksi. Nämä menettelysäännökset ovat keskeisiä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden kannalta.

Yleistuen muutoksenhakua koskevaan 6 lukuun on kerätty säännöksiä, jotka vastaavat muita Kelan toimeenpanemien etuuslakien muutoksenhakua koskevia aikaisemmin laadittuja säännöksiä. Säännösten kopioimisen myötä muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei ole esityksessä kehitetty edelleen. Koska yleistukilaissa on kyse yksityishenkilöiden toimeentulon kannalta keskeisestä perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn perusturva-oikeuden käytännön sääntelystä, olisi perusteltua, että myös henkilöiden oikeusturvaa toteuttavat muutoksenhakua koskevat menettelyt ja käytännöt ilmenisivät paremmin suoraan joko laista tai pykälien perusteluista. Koska kyseessä on suuremman uudistuksen aloittava esitys, siltä voisi odottaa kokonaisvaltaisempia perusteluita myös erityisesti hallintolaista poikkeaville menettelysäännöksille ja muutoksenhauille.

Ehdotetun lain 35 §:ssä säädetään muutoksenhakuoikeudesta. Ehdotetun 35 §:n 1 momentin mukaan sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea valittamalla vakuutus-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, hallintoprosessilaki) säädetään. Ehdotetun yleistukilain 36 §:ssä säädetään hallintoprosessilaista poikkeavasti valituskirjelmän toimittamisesta Kelalle ja lain 38 §:ssä Kelan

itseoikaisusta. Lisäksi myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan hallintoprosessilakia, jonka 12 luvun säännökset hallintotuomioistuimen päätöksestä valittamisesta soveltuvat vakuutusoikeudelle tehtävään valitukseen vain osittain. Pykälän muotoilussa voisi siten harkita toisenlaista ilmaisutapaa, sillä hallintoprosessilain säännökset hallintopäätöksestä tehtävän valituksen tekemisestä poikkeavat monin tavoin ehdotetussa yleistukilaissa säädetystä.

Ehdotetun lain 36 §:n muutoksenhakuaikaa koskevan säännöksen mukaan muutoksenhakuaika lasketaan päätöksen tiedoksisaannista. Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole mainintaa siitä, milloin asianosaisen oletetaan katsoneen saaneen päätöksestä tiedon. Tältä osin pykälä on suppeampi kuin useat muut Kelan etuuslakien muutoksenhakua koskevat säännökset. Esitystä tulisi tältä osin joko täydentää tai tuoda esiin tiedoksisaantiin liittyvää muutoksenhakuasteiden oikeuskäytäntöä.

Ehdotetun lain itseoikaisua koskevassa 38 §:ssä pykälän 1 momentissa Kelan oikaisupäätöksen antamisesta todettu ja siihen liittyvä muutoksenhakuoikeus toistuu jostain syystä esitysluonnoksen pykälän 3 momentin lopussa.

Ehdotetun lain päätöksen poistamista koskevassa 41 §:ssä säädetään päätöksen poistamisesta ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusoikeuden velvollisuudesta varata asianosaisille tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista. Pykälän 5 momentin mukaan kuuleminen toimitetaan tiedoksi siten kuin hallintolain (434/2003) 59 §:ssä säädetään. Viittauksen kohteena on hallintolain tavallista tiedoksiantoa koskeva säännös. Hallintoprosessilain 90 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto). Pykälän oikeellisuutta ja ajanmukaisuutta olisi syytä tässä yhteydessä tarkistaa ja varmistaa, että se vastaa muutoksenhakuelimiä koskevia muita tiedoksiantosäännöksiä.

Ehdotetut muutokset ja varsinkin niiden yhteisvaikutukset samanaikaisten muiden uudistusten kanssa edellyttävät työnhakijoiden kattavaa neuvontaa. Jos palveluperiaate ja neuvonta eivät toteudu asianmukaisesti, työnhakijan oikeusturva ja oikeus perustoimeentulon turvaan voi vaarantua, kun työnhakija ei mahdollisesti ole selvillä velvollisuuksistaan. Palveluperiaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa asiakkaalle asianmukaista palvelua sekä osana tätä myös tarpeellista neuvontaa asian hoidossa. Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen antamien tietojen ja neuvonnan on oltava ajantasaisia, oikeasisältöistä ja virheetöntä sekä selkeää ja asian kohteena olevaa asiakasta mahdollisimman hyvin huomioivaa sekä hyödyttävää. Tämä on tärkeää, jotta hallinnossa asioiva voi valvoa oikeuksiaan.

Esityksessä olisi arvioitava perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n perusoikeussäännöksen kannalta, miten oikeus hyvään hallintoon kaikille työnhakijoille turvataan. Työnhakijoiden edellytykset toimia niin, ettei työttömyysturvaseuraamuksia aseteta, vaihtelevat, ja asianmukaisen palvelun ja neuvonnan merkitys korostuu. Työllisyyspalveluissa painottuu sähköinen asiointi. Joidenkin työnhakijoiden digitaaliset taidot voivat olla heikot ja tarvittavat laitteet mahdollisesti puuttuvat. Sähköisen asioinnin järjestelmien häiriöt ovat myös mahdollisia. Lisäksi syrjäisillä alueilla voi olla katvealueita verkkoyhteyksissä ja näillä alueilla ei myöskään välttämättä ole toimipisteitä henkilökohtaiseen asiointiin. Sähköinen asiointi voi olla vaikeaa etenkin ulkomaalaistaustaisille. Mahdollisuudet henkilökohtaiseen asiointiin vaihtelevat, eikä niitä ole kaikkialla tarjolla ainakaan kohtuullisen matkan päässä.

Muuta lausuttavaa

Ehdotetun yleistukilain 33 §:ssä säädetään asetuksenantovaltuudesta. Tämän lisäksi asetuksenantovaltuuksista säädetään yleistukilain 16 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 4 momentissa. Lainkirjoittajan oppaan mukaan asetuksenantovaltuus on yleensä hyvä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen. Lain selkeyden vuoksi voisi arvioida vielä, onko valittu toteutustapa riittävän selkeä asetuksilta vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta.

Esityksessä kuvataan jaksossa 12.2 Yleistuki ja oikeus perustoimeentulon turvaan (s. 97), kuinka yleistuen maksamisen edellytykset vastaisivat keskeisesti nykyisen työmarkkinatuen maksamisen edellytyksiä. Esityksen mukaan työmarkkinatukea koskeva sääntely on muotoutunut työttömyysturvalain kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Työttömyysturvalain säännöksiä työmarkkinatuen maksamisen edellytyksiin tehtyjä muutoksia on käsitelty perustuslakivaliokunnassa myös tämän jälkeen.

Esityksessä on tässä vaiheessa kyse pitkälti työttömyysturvan saamisedellytysten muuttamisesta lainsäädännössä. Säättämisjärjestysperusteluista tulisi ilmetä seikkaperäisemmin, mitkä ovat ne perustuslain ja lain säätämisjärjestyksen kannalta huomionarvoiset seikat, joihin perustuslakivaliokunnan kannanottoa pidetään tarpeellisena.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel