

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Riku Hurme, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emerita) Raija Huhtanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, saamen kielilakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääasiassa 1.1.2026. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain palvelualustaan ja työnhakuprofiileihin liittyvät säännökset on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2025 vp

käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Työnhakuprofiileissa julkaistavien henkilötietojen ja niihin liittyvän henkilötietojen suojan vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan useita työnhakijan palveluprosessiin ja palveluihin liittyviä muutoksia. Työnhakijan palveluprosessia ehdotetaan kevennettäväksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia palvelualustaan ja työnhakuprofiileihin. Työnhakuun, työnhakijan palveluprosessiin sekä työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyviä työttömyysturvaseuraamuksia ehdotetaan muutettavaksi. Työttömyysturvalakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta johtuvat muutokset sekä muutoksia muun muassa koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuuteen hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

(2) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 43) mukaan muutosten tavoitteena on parantaa työvoimapalveluiden toimivuutta ja keventää työnhakijan palveluprosessia siten, että tukea työnhakuun voidaan kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin ja asiakaslähtöisemmin. Tavoitteena on myös lisätä harkintavaltaa palveluprosessissa sekä tukea työnhakijan työllistymistä ja digitalisaation hyödyntämistä yksilöllisissä palveluissa. Työnhakuprofiileihin liittyvien muutosten tavoitteena on parantaa työmahdollisuuksien ja työntekijöiden kohtaantoa ja sitä kautta edistää työllisyyttä. Työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvien muutosten tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa seuraamuksia ja tehostaa työttömyysetuuden menettämisen ohjaavalla vaikutuksella työnhakijoiden työnhakua, osallistumista heille järjestettävään palveluprosessiin sekä osallistumista työnhakua ja työllistymisen edistämistä tukeviin muihin palveluihin.

(3) Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Sen tulkinnassa on vakiintuneesti korostettu tarvetta valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaiseen yhteistyöhön sekä julkisen vallan yhteistoimintaan elinkeinoelämän kanssa. Työllisyyden edistäminen merkitsee lainkohdan perustelujen mukaan sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVM 25/1994 vp, s. 10).

(4) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa esityksen tavoitteisiin eikä sen suhteeseen perustuslain 18 §:n 2 momenttiin.

Työttömyysturvaseuraamukset

(5) Työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään työvoimapolitiisesti moitittavan menettelyn seuraamuksista. Lukuun ehdotetaan useita muutoksia, jotka pääosin tiukentavat mutta tietyiltä osin myös lieventävät moitittavasta menettelystä työnhakijalle aiheutuvia seuraamuksia.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2025 vp

(6) Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös velvoittaa lainsäätäjää takaamaan jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (esim. PeVL 45/2024 vp kappale 3 ja siinä viitattu HE 309/1993 vp, s. 70). Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

(7) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 44/2000 vp, s. 3/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1995 vp, s. 2/II). Etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

(8) Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetettavat edellytykset ovat voineet työttömyystilanteissa rakentua esimerkiksi sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin (ks. PeVL 50/2005 vp). Valiokunta on hyväksynyt etuuden kytkemisen velvollisuuteen osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan (PeVL 44/2000 vp, s. 3) ja pitänyt sallittuna ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemistä työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen (PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt ongelmattomana mallia, jossa työttömien ei ollut yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää etuuksien tasoon kytkettyä aktiivisuusvaatimusta (PeVL 45/2017 vp, s. 5).

(9) Voimassaolevat työttömyysturvaseuraamuksia koskevat työttömyysturvalain säännökset on säädetty pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2021 vp kappaleet 4—14, PeVL 2/2012 vp s. 1—2 ja PeVL 46/2002 vp, erit. s. 3—4). Seuraamuksia on uudistettu viimeksi laajemmin vuonna 2012, kun säännökset koottiin uudeksi työttömyysturvalain 2 a luvuksi, ja vuonna 2022, kun palveluihin ja työnhakuun liittyvien seuraamusten kestoja porrastettiin ja muita korvauksettomia määräaikoja lyhennettiin. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 97, 47—48) mukaan nyt ehdotettu seuraamuksia koskeva sääntelykokonaisuus muistuttaa jossain määrin ennen toukokuun 2022 alkua voimassa ollutta sääntelyä mutta olisi edelleen sitä olennaisesti lievempi.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2025 vp

(10) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 79) mukaan työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvät muutokset voivat lisätä työnhakijoiden tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana, jos ehdotetun lainsäädännön arvioidaan ohjaavan etuudensaaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (esim. PeVL 8/2024 vp kappale 4).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu työttömyysturvaseuraamuksia koskeva sääntelykokonaisuus, joka olennaisilta piirteiltään vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä aiempaa sääntelyä, ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityisesti heikossa asemassa olevien työnhakijoiden osalta huomiota yksilöllisen harkinnan ja tätä harkintaa suorittavien riittävän koulutuksen merkitykseen sen varmistamiseksi, etteivät säädettyjä ehdotetut velvoitteet muodostu heidän kannaltaan kohtuuttomiksi tai liian ehdottomiksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 5.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen