



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp)

Esityksen tausta ja tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan toteutetaan perusturvan uudistus, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Yhteen perusturvaetuuteen siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä valtion talouden nykytila huomioiden.

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa etuuksia ja sujuvoittaa sosiaaliturvaa. Esityksessä ehdotettu työttömyyden ajan perustoimeentulon turvaaminen yhdellä etuudella toteuttaisi tavoitetta etuuksien yksinkertaistamisesta ja sosiaaliturvan sujuvoittamisesta.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleistukilaki. Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain (1290/2002) ja työvoimapolitiikan järjestämisestä annetun lain (380/2023) sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) muuttamista. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi 30 muuta lakia.

Yleistuki olisi työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki. Yleistukea maksettaisiin työttömän työnhakijan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytysten edistämiseksi ja parantamiseksi. Yleistuen toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi työttömyysturvalain peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva lainsäädäntö.

Yleistukeen sovellettaisiin samoja työttömyysturvalain säännöksiä kuin ansiopäivärahaan siltä osin kuin kyse olisi työttömyysturvalain 1 luvun yleisten säännösten soveltamisesta, työttömyysturvalain 3 luvun etuuden saamisen yleisten rajoitusten soveltamisesta sekä työttömyysturvalain 4 luvun sovitellun ja vähennetyn työttömyysetuuden soveltamisesta.

Työttömyyden perusteella yleistukea saavaa henkilöä koskisivat myös pääosin samat etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset, työllistymisen edistämiseen liittyvät palvelut ja työttömyysturvalain mukaiset seuraamukset kuin ansiopäivärahan saajaa työttömyysturvalain perusteella. Työvoimaviranomainen tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus antaisi Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittisen lausunnon yleistuen maksamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

Yleistuen täysimääräinen määrä olisi työttömyysturvalaissa säädetyksi ansiopäivärahan perusosan suuruisen. Yleistuen saajan työtulot soviteltaisiin samalla tavalla kuin ansiopäivärahan saajan työtulot. Yleistuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta eli yleistuki olisi tarveharkintainen, ja tarveharkintatulona huomioidtaisiin muu tulo kuin työtulo.

Jos yleistuen hakijalla ei olisi peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillista valmiuksia antavaa koulutusta, yleistukea maksettaisiin 21 viikon odotusajan jälkeen. Yleistuki maksettaisiin osittaisena henkilölle, joka asui vanhempiansa taloudessa eikä olisi täyttänyt työttömyysturvalaissa tarkoitettua työsäoloa.

Työvoimaviranomaisen palveluprosessiin kuuluvien työnhakukeskustelujen järjestämistapaa tapaamisina kasvokkain ja sisältöä muutettaisiin yleistuen saajan työttömyyden pitkittyessä. Esitettyjä muutoksia sovellettaisiin alle 25-vuotiaisiin yleistuen saajiin aikaisemmin ja pidempikestoisesti kuin vanhempiin yleistuen saajiin.



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Yleistuki rahoitettaisiin valtion varoista ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella. Yleistukea rahoitettaisiin myös työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla siltä osin kuin kyse olisi työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon täyttäneille henkilöille maksettavasta yleistuesta.

Yleistukea koskeva lainsäädäntö tulisi voimaan 1.5.2026.

Keskeiset vaikutukset

Vaikutukset tuen hakemiseen ja asiointitapaan

Henkilö hakisi Kansaneläkelaitokselta vain yhtä työttömyyden perusteella maksettavaa etuutta. Yleistuen saamisen edellytysten täyttämiseksi hakijan tulisi toimittaa vain yleistuen myöntämiseen tarvittavat tiedot, minkä arvioidaan helpottavan tuen hakemista ja lisäävän hakijan ymmärrystä tuen saamisen ehdoista. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia tuen hakemisen asiointitapaan.

Työnhakijan työnhakukeskusteluihin ehdotettavat muutokset edellyttäisivät lisääntyvää asiointia työvoimaviranomaisten toimipisteissä. Yleistuen hakemisen osalta asiointi työvoimaviranomaisen kanssa säilyisi käytännössä ennallaan.

Vaikutukset kotitalouksiin

Valtaosalla nykyisistä etuuksien saajista muutokset eivät vaikuttaisi tuen määrään. Esityksen jaksossa 4.2.2.1 kuvataan esityksen vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on valmistelun aikana arvioinut yleistukeen ehdotetun tarveharkinnan sekä osittaiseen yleistukeen ehdotetun vanhempien tulorajan vaikutuksia SISU-mikrosimulointimallilla vuoden 2022 aineistolla käyttäen SISU-mallin työttömyysjaksomallia. Esityksessä todetaan, että arviointiin liittyy paljon epävarmuuksia ja suurimmat haasteet arvioinnissa liittyvät tarveharkinnassa ja osittaisessa työmarkkinatuessa huomioitaviin tuloihin. SISU-mallilla tehdyt arviot ovat staattisia eli niissä ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia.

Nykyiseen työmarkkinatuen tarveharkintaan verrattuna ehdotetun tarveharkinnan vaikutukset kohdentuisivat pääosin niihin tarveharkinnassa huomioitavia tuloja saaviin henkilöihin, jotka ovat avo- tai avioliitossa ja henkilöihin, joilla on lapsia, mitä selittänee osaltaan se, että puoliso ja lapset eivät vaikuttaisi yleistuen tarveharkinnan tulorajaan. Tarveharkinnan tuloraja määräytyisi siten eri tavalla kuin nykyisin työmarkkinatuen tarveharkinta. Yleistuen tarveharkinnassa huomioon otettavista tuloista säädettäisiin nykyistä työttömyysturvalain työmarkkinatuen tarveharkinnassa huomioon otettavista tuloista sääntelyä vastaavasti.

Taulukko: Työmarkkinatuen ja yleistuen tarveharkinta, tulorajat ja tuen maksaminen ilman tarveharkintaa

	Työmarkkinatuki	Yleistuki
Yksin asuva, tuloraja	311 e/kk, vähennetään 75 % tulorajan ylittävistä tuloista	311 e/kk, vähennetään 50 % tulorajan ylittävistä tuloista
Avio- tai avioliitossa asuva taikka alaikäisen lapsen vanhempi, tuloraja	1 044 e/kk, vähennetään 50 % tulorajan ylittävistä tuloista	311 e/kk, vähennetään 50 % tulorajan ylittävistä tuloista
Alaikäisen lapsen vanhempi, tulorajan korotus	130 euroa jokaista alle 18-vuotiasta lasta kohti	x
Tarveharkintaa ei sovelleta	1)Työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta 2) 55 vuotta täyttänyt henkilö, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon	Työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen arvioidaan laskevan etuuskuluja 4,2 miljoonaa euroa vuoden 2027 tasossa verrattuna nykyisiin työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kuluihin. Säästöstä 3 miljoonaa euroa kohdistuu valtion rahoitusosuuteen ja 1,2 miljoonaa euroa kuntien rahoitusosuuteen.

Vaikutukset työllisyyteen

Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan mittaluokaltaan vähäisiä vaikutuksia työllisyyteen. Kokonaisuutena ehdotettujen muutosten arvioidaan vahvistavan rakenteellista työllisyyttä noin muutamalla sadalla henkilötövuodella.

Vaikutukset toimeenpanijoihin

Yleistuen saajien läsnäolamisten määrän kasvu saattaa aiheuttaa työvoimaviranomaisille lisätyötä työnhakukeskustelujen järjestelyihin ja asiakaskontaktointiin liittyen, mutta näistä yhteyksistä aiheutuvan lisätyön määrän arvioidaan olevan korkeintaan vähäinen. Läsnäolamisten määrän kasvu saattaa luoda lisätarpeita toimitilojen osalta.

Ehdotetuilla muutoksilla on Kansaneläkelaitoksen työmäärää lisäävä vaikutus, mikä kasvattaa Kansaneläkelaitoksen toimintakuluja noin 0,3 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 0,5 miljoonaa euroa vuodesta 2027. Kansaneläkelaitokselle ei kohdenneta muutosten toteuttamiseksi uutta määrärahaa. Kansaneläkelaitoksen työmäärän kehitystä sekä määrärahojen riittävyyttä valtion talousarvion momentilla 33.10.60 seurataan ja tarvittaessa tarkastellaan vuotuisissa valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosesseissa.

Suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa ovat merkityksellisiä perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 10 § (yksityiselämän suoja), 15 § (omaisuudensuoja), 18 § (oikeus työhön), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan), 21 § (oikeusturva), 22 § (perusoikeuksien turvaaminen), 80 § (vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista) sekä 121 § (kunnallinen itsehallinto). Lisäksi merkitystä on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevalla yleissopimuksella (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 26/2016), YK:n lapsen oikeuksia koskevalla sopimuksella (SopS 59/1991) sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevalla yleissopimuksella nro 168.

Esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on kuvattu tarkemmin esityksen jaksossa 4.2.3.2 sekä suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin jaksossa 12.

Todetaan, että yleistuen maksamisen edellytykset vastaisivat keskeisesti nykyisen työmarkkinatuen maksamisen edellytyksiä. Työmarkkinatukea koskeva sääntely on muotoutunut työttömyysturvalain kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Työmarkkinatuen maksamisen edellytyksiin tehtyjä muutoksia on käsitelty perustuslakivaliokunnassa myös tämän jälkeen. Yleistuen tarveharkinnan soveltaminen työssäoloehdon täyttäneiden henkilöiden yleistukeen poikkeaisi nykytilasta, ja se koskisi niitä yleistuen saajia, joilla olisi tarveharkinnassa huomioitavia tulorajan ylittäviä tuloja. Yleistuen odotusajasta voitaisiin vähentää työssäoloehtoon luettavaa työtä. Osittainen yleistuki ei koskisi työssäoloehdon täyttäneitä. Peruspäivärahaa lisäpäiviltä saaville voitaisiin maksaa ehdotetun lain voimaantulon jälkeen yleistukea, joka olisi tasoltaan samansuuruinen kuin nykyinen peruspäiväraha.

Yhdenvertaisuus



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkielossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6).

Yleistukeen sovellettaisiin työttömyysturvalain 2 ja 2 a luvun säännöksiä yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä ja työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä. Näin ollen työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla olisi oikeus yleistukeen, vaikka hän ei hakisi kokoaikatyötä. Arvioitaessa työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten nojalla, onko henkilöllä ollut pätevä syy menettelylleen, otettaisiin nykytilaa vastaavasti huomioon henkilön työkyky. Lisäksi yleistukeen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:ssä säädetään työkyvyttömyydestä. Yleistuki turvaisi työttömyyden aikaista perustoimeentuloa ja näin ollen myös vammaisten henkilöiden työttömyyden aikaista perustoimeentuloa. Yleistuen katsotaan turvaavan vammaisten henkilöiden perustuslain 6 §:ssä turvattuja oikeuksia ja toteuttavan YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus) Suomea sitovia velvoitteita.

Ehdotetut muutokset työvoimapalveluiden järjestämislakiin työnhakukeskusteluiden ja täydentävien työnhakukeskusteluiden järjestämistavasta kasvokkain tietyn ajanjakson aikana koskisi tilannetta, jossa yleistuen saajan työttömyys on pitkittynyt. Muutoksen tavoitteena on työnhakijan aktivointi, työttömyyden syiden selvittäminen sekä yleistuen saajan työllistymisen henkilökohtaisempi tuki. Muuna aikana työvoimaviranomainen järjestäisi mainitut keskustelut työnhakijan palvelutarpeen perusteella tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Muutokselle katsotaan olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämä hyväksyttävä syy keskusteluiden järjestämistavan muuttamisen osalta tietylle ajanjaksolle.

Alle 25-vuotiaille työnhakukeskusteluiden ja täydentävien työnhakukeskusteluiden järjestämistapaan ehdotetaan muutoksia aikaisemmassa yleistuen saamisen vaiheessa kuin vanhemmille yleistuen saajille ja pidemmäksi ajanjaksoksi. Alle 25-vuotiaiden osalta tavoitteena on lisäksi vähentää työttömyydestä johtuvaa nuorten syrjäytymisriskiä sekä nuorisotyöttömyyttä ja lisäksi ehdotus on asiallinen sekä kiinteässä yhteydessä järjestämislain tarkoitukseen. Tämän vuoksi katsotaan, että keskusteluiden järjestämistavan muutos alle 25-vuotiaille pidemmäksi ajanjaksoksi täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellytykset hyväksyttävälle perusteelle.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisella ei olisi velvollisuutta järjestää työnhakukeskusteluita kasvokkain sellaiselle yleistuen saajalle, joka olisi syntynyt ennen vuotta 1965 ja joka olisi saanut työttömyysturvalain mukaista työmarkkinatukea vähintään 1000 päivältä ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Nämä henkilöt saivat joka tapauksessa työnhakijan prosessin mukaista palvelua eli heidän työnhakukeskustelujensa määrä olisi sama. Lisäksi työnhakukeskustelujen nykyisellä sisällöllä turvataan kohderyhmän palvelutarpeen arvioiminen ja työllistymisen edistäminen siten, että siinä voidaan huomioida kohderyhmään kuuluvan henkilön tilanne yksilöllisesti.

Esityksen jaksossa 4.2.3.4 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo on kuvattu peruspäivärahajärjestelmän lakkauttamisesta johtuvan lisäpäiväoikeuden päättymisen vaikutuksia eri ikäryhmiin. Peruspäiväraha on samansuuruinen kuin työmarkkinatuki. Peruspäiväraha ei kuitenkaan ole tarveharkintainen. Nykyisin



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

peruspäivärahaa lisäpäiviltä saaville voitaisiin jatkossa maksaa yleistukea, joka olisi tasoltaan samansuuruinen kuin nykyinen peruspäiväraha, ja heitä koskisivat yleistuen saajille kasvokkain järjestettävät työnhakukeskustelut.

Ehdotettujen muutosten ei katsota muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman lainkohdan mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojan osalta perustuslain säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. (HE 309/1993 vp, s. 53/I–II)

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja sisältyy osittain samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee näin ollen turvata oikeus henkilötietojen suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä.

Yleistukilain 7 luvussa säädettäisiin tietojen saamisesta ja luovuttamisesta liittyen yleistuen toimeenpanoon. Tiedonsaantioikeuksia esitetään Kansaneläkelaitokselle, työvoimaviranomaiselle, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle sekä yleistukilaissa tarkoitetuille muutoksenhakuelimille. Lisäksi 7 luvussa ehdotetaan Kansaneläkelaitokselle oikeutta tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen eräissä tilanteissa. Ehdotetut säännökset ovat asiallisesti saman sisältöiset kuin voimassa olevan työttömyysturvalain säännökset.

Yleistukilain 7 luvun 45–47 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käyttötarkoituksista ja käsiteltävistä tiedoista. Henkilötietojen käsittelyn perustana olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän lakisääteiset tehtävät. Ehdotetut säännökset vastaavat asiallisesti voimassa olevan työttömyysturvalain säännöksiä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 207/2022 vp ja PeVL 90/2022 vp).

Voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti yleistukilaki sisältäisi säännöksen, jonka mukaan rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta rajoittaa tietojensa käsittelyä. Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lainsäädännöllä rajoittaa muun muassa 18 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja rajoitus on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata esimerkiksi jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva (23 artiklan 1 kohdan e alakohta).

Ehdotetun henkilötietojen saamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan kanssa.

Omaisuuksien suoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Yleistukeen ehdotetut takaisinperintää koskevat säännökset ovat asiallisesti saman sisältöiset kuin voimassa olevan työttömyysturvalain säännökset takaisinperinnästä.



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Yleistuen takaisinperintää koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan kannalta. Omaisuudensuojaan puuttumiselta on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty muun ohella yhteiskunnallisesti hyväksyttävää perustetta ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta (mm. PeVL 65/2010 vp). Liikaa maksetun tuen takaisinperinnälle on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä peruste (PeVL 17/2014 vp).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää työllisyyttä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Ehdotettu yleistukilaki työttömyyden ajan perustoimeentuloa turvaavana lainsäädäntönä ja työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotettu muutos työnhakukeskusteluiden järjestämisestä yleistuen saajan työttömyyden pitkittyessä edistävät työttömien työnhakijoiden mahdollisuutta saada työtä.

Esityksen katsotaan olevan perustuslain 18 §:n 2 momentin mukainen ja tukevan julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätävä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny välinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusta perusturvaetuudesta. Ehdotetulla yleistuella toteutettaisiin perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvan lainsäädännöstä sinänsä riippumaton ja perustuslainsäädännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Säännöksen osalta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 10/II). Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä.

Ehdotettua yleistukea maksettaisiin työssäoloehdon täyttäneille, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Yleistuen maksamisen edellytykset vastaisivat keskeisesti muilta osin nykyisen työmarkkinatuen maksamisen edellytyksiä, kuten odotusaika, tarveharkinta ja osittainen yleistuki vanhempiensa taloudessa asuvalle henkilölle. Työttömyysturvalain työmarkkinatukea koskeva sääntely on muotoutunut työttömyysturvalain kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2002 vp – HE 115/2002 vp). Työmarkkinatuen maksamisen edellytyksiin tehtyjä muutoksia on käsitelty perustuslakivaliokunnassa myös tämän jälkeen.

Yleistuen täysimääräinen määrä olisi ansiopäivärahan perusosan suuruinen. Nykyisin ansiopäivärahan perusosa ja täysimääräinen työmarkkinatuki on peruspäivärahan suuruinen. Määrään ei ehdoteta muutoksia.



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Työttömyyden perusteella yleistukea saavaa henkilöä koskisivat pääosin samat etuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset sekä yleistukilain ja työttömyysturvalain mukaiset seuraamukset kuin ansiopäivärahan saajaa työttömyysturvalain perusteella. Perustuslakivaliokunta on työttömyysturvalakia koskevassa lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että seuraamuksena 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. Ehdotetut yleistuen etuusseuraamukset vastaisivat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntyneitä työttömyysturvaseuraamuksia.

Yleistuen tarveharkinta koskisi sellaista henkilöä, jolla olisi työttömyyden aikana tulorajan ylittäviä jatkuvaluonteisia tuloja, joilla hän pystyisi turvaamaan perustoimeentuloaan työttömyyden aikana. Tästä johtuen on arvioitu, että yleistuen tarveharkinta ei ole perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Yleistuen tarveharkinta ei vaikuttaisi kaikista vähävaraisimpien ja pienituloisimpien lapsiperheiden tuloihin, koska tarveharkinta koskisi vain sellaista yleistukea saavaa vanhempaa, jonka jatkuvaluonteiset tulot ylittäisivät tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneiden menojen vähennysten jälkeen tarveharkinnan tulorajan eikä tarveharkintatuloina huomioitaisi lapsen elatukseen tarkoitettuja etuuksia, kuten lapsilisää tai elätustukea.

Ehdotetulla yleistuen tarveharkinnalla arvioidaan olevan vain vähäinen vaikutus perheen yleisen asumistuen tasoon tai toimeentulotuen hakemiseen. Tämä johtuu siitä, että suuri osa tarveharkinnan tuloista huomioidaan näiden etuuksien saannissa ilman suojaosia.

Pelkästään peruspäivärahan ja työmarkkinatuen yhdistämisen yhdeksi yleistueksi ei arvioida aiheuttavan tarvetta perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen turvaan. Yleistuen ei myöskään katsota olevan ristiriidassa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetun tehtävän kanssa.

Suomea sitovat muut kansainväliset sopimukset

Esityksen suhdetta Suomea sitoviin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevaan yleissopimukseen nro 168 on arvioitu esityksen kohdassa 12.7.

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvaa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan yleissopimuksen nro 168 artikla 12 kohdan 1 mukaan, mikäli yleissopimuksessa ei toisin määrätä, kukin jäsenvaltio voi määritellä työttömyysturvan järjestämisen osalta tavan tai tavat, joilla se haluaa panna täytäntöön yleissopimuksen



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

määräykset järjestelmällä, joka joko perustuu maksuihin tai on niihin perustumaton tai tällaisten järjestelmien yhdistelmällä. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan, mikäli jäsenvaltion lainsäädäntö kuitenkin takaa työttömyysturvan kaikille niille asukkaille, joiden varat eivät työttömyyden aikana ylitä määrättyä rajaa, myönnettävä työttömyysturva voidaan rajoittaa edunsaajan tai hänen perheensä varat huomioon ottaen 16 artiklan määräysten mukaisesti.

Tässä esityksessä ei ehdoteta heikennystä työttömyyden perusteella nykyisin maksettavan perustoimeentulon turvan tasoon. Täysimääräinen yleistuki olisi ansiopäivärahan perusosan suuruinen. Yleistuen tarveharkinnan määräytymisperusteet poikkeaisivat nykyisen työmarkkinatuen määräytymisperusteista, ja tarveharkinta koskisi jatkossakin henkilöitä, joilla on muita tuloja turvaamaan perustoimeentulon tarvettaan. Osittaisen yleistuen vanhempien tuloraja olisi korkeampi kuin nykyisen osittaisen työmarkkinatuen vanhempien tuloraja.

Edellä esitetyillä perusteilla arvioidaan, että ehdotettu yleistuki täyttää sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun veloitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joita perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetaan, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti turvaa oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden viranomaismenettelyyn, joka on hyvän hallinnon mukaista. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa, jonka 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittäväjärjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa.

Yleistukilain 6 luku sisältäisi yleistuen muutoksenhakua koskevat säännökset. Sisällöltään säännökset vastaisivat Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuslakien vastaavia säännöksiä.

Ehdotetun yleistukilain 35 §:n 3 momentin mukaan työvoimaviranomaisen ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen antamasta Kansaneläkelaitosta sitovasta työvoimapolitiisesta lausunnosta ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Säännös vastaisi työttömyysturvalain vastaavaa säännöstä. Työvoimapolitiisia lausuntoja koskevasta muutoksenhakukiellosta huolimatta yleistukea hakevalla henkilöllä olisi mahdollisuus saattaa työvoimapolitiisen lausunnon oikeellisuus sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi valittamalla Kansaneläkelaitoksen antamasta päätöksestä. Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä olisi mahdollista valittaa vakuutusoikeuteen. Työvoimapolitiisiin lausuntoihin liittyvän muutoksenhakukiellon tarkoituksena on, että henkilön koko etuus-oikeuteen liittyvä muutoksenhakuasia tulisi ratkaistua kerralla sekä työvoimapolitiisten että Kansaneläkelaitoksen ratkaistavaksi kuuluvien edellytysten osalta.

Päätöksen poistoa koskevassa yleistukilain 41 §:ssä asetettaisiin 1 momentissa voimassa olevaa sääntelyä vastaava valituskielto sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen päätöksen poistamista koskien. Poistoasiassa on kysymys ylimääräisen muutoksenhaun purkua vastaavasta oikeusturvakeinosta. Ylimääräiseen muutoksenhakuun ei yleisesti liity muutoksenhakuoikeutta.

Vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan.

Yleistukilakia koskevaan lakiehdotukseen sisältyy joitakin säännösehdotuksia, joilla valtioneuvosto valtuutetaan antamaan asetuksella tarkempia lakia täydentäviä säännöksiä. Yleistukea koskevat valtioneuvoston asetusluonnokset ovat hallituksen esityksen liitteenä.

Esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet eivät sisällä valtuuksia antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Säännösten antaminen asetuksella on rajattu säännösperustaisesti lakia tarkentaviin säännöksiin ja valtuutuksessa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lueteltuihin seikkoihin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet vastaavat nykyisen työttömyysturvain vastaavan sisältöisiä asetuksenantovaltuuksia ja ovat muotoutuneet perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen (PEVL 34/2013 vp, s. 3/I).

Yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudet vastaisivat nykyisen työmarkkinatuen ja peruspäivärahan rahoitusosuuksia eikä työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistämisellä yleistueksi olisi vaikutusta rahoittajatahojen maksuosuuksiin. Tämän johdosta ehdotuksen ei arvioida vaarantavan kuntien rahoitusperiaatetta.

Työvoimaviranomaisille ehdotetaan muutoksia työnhakijan palveluprosessiin kuuluvien työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämistapaan tietyksi ajanjaksoksi sekä ensimmäisen ajanjakson aloittavan työnhakukeskustelun sisältöön. Muutosten sisältö huomioiden ehdotuksen ei arvioida vaarantavan kuntien rahoitusperiaatetta.

Keskeiset yhteydet työnhakijan palveluprosessia, työnvälityspalveluiden kehittämistä ja työttömyysturvaseuraamuksia sekä toimeentulotukea koskeviin muutoksiin

Sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat valmistelleet julkisesti saatavilla olevan arviointimuistion yhteisvaikutuksista. Muistiossa tarkastelussa ovat tämän hallituksen esityksen lisäksi hallituksen esitykset eduskunnalle HE 108/2025 vp työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi ja HE 116/2025 vp laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta.

Muistiossa kuvataan kolmen hallituksen esityksen aikaansaamista muutoksista syntyviä, erityisesti samoihin yksilöihin ja ihmisryhmiin kohdistuvia yhteis- ja ristikkäisvaikutuksia ihmisvaikutusten arvioinnin sekä perus-



Neuvotteleva virkamies
Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.10.2025

ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Lisäksi muistiossa kuvataan esitysten yhteis- ja ristikkäisvaikutuksia talouteen ja työllisyyteen sekä viranomaisiin.

Perusoikeuksista esitysten kannalta keskeisiä ovat perustuslaissa turvatut yhdenvertaisuus, oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi muistiossa on arvioitu Suomen kansainvälisesti sitovia velvoitteita, kuten YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Työttömyysturvaseuraamusten muutokset tulisivat sovellettaviksi myös yleistuessa. Työttömyysturvaseuraamusten asettaminen johtaisi siihen, että Kansaneläkelaitos harkitsisi toimeentulotuen perusosan alentamista.

Mainittujen kolmen hallituksen esityksen yhteisvaikutukset työttömien henkilöiden toimeentuloon riippuisivat pääosin heidän käyttäytymisestään. Työttömät ja työvoimaviranomaiseen työnhakijaksi ohjattavat toimeentulotukea hakevat henkilöt voisivat toimia siten, etteivät he menettäisi oikeuttaan työttömyysetuuteen eikä toimeentulotukea alennettaisi.

Eeva Vartio
Neuvotteleva virkamies
Sosiaali- ja terveysministeriö