

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 112/2025 vp eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleistukilaki. Esityksen mukaan työttömyyden perusteella maksettaisiin yleistukea, jolla tarkoitetaan työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettua tukea. Työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia muutettaisiin säätämällä yleistuen saajalle järjestettävistä työnhakukeskusteluista.

Tarkastelen esitystä perustuslain 19.2 §:n ja 6 §:n näkökulmista. En ota kantaa ehdotettuun henkilötietojen saamis- ja luovuttamisoikeutta koskevaan sääntelyyn (yleistukilain 7 luku), sillä se vaikuttaa olevan yhdenmukaista voimassa olevan työttömyysturvalain 13 luvun sääntelyn kanssa, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

En myöskään tarkastele yleistuen rahoitusta perustuslain 121.2 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ja sitä varmistavan rahoitusperiaatteen näkökulmasta, koska hallituksen esityksen (s. 156) mukaan yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudet vastaisivat nykyisen työmarkkinatuen ja peruspäivärahan rahoitusosuuksia eikä työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistämisellä yleistueksi olisi vaikutusta rahoittajatahojen maksuosuuksiin.

Yleistuki ja perustuslain 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva

Yleistuen tarveharkintaisuus

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10) määriteltiin edelleen vallitseva valtiosääntöinen oppi siitä, että perustuslain 19.2 §:ssä mainittu perustoimeentulon turvan käsite olisi voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton. Perustuslain säännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin, eikä säännöksen ole tarkoitus turvata tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Lainsäätäjällä on siten laajahko harkintavalta sen suhteen, millaisilla etuuksilla turvataan esimerkiksi työttömyyden aikaista perustoimeentulon turvaa, kunhan muun muassa etuuksien tasolle ja kattavuudelle asetetut valtiosääntöiset edellytykset täyttyvät. Tällä perusteella työttömän peruspäivärahan ja työmarkkinatuen yhdistämiselle yleistueksi ei ole lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellista estettä.

Ehdotettu lakimuutos on kuitenkin periaatteellisesti merkittävä, sillä sen myötä työttömyyden aikainen perustoimeentulon turva olisi jatkossa *kokonaan* tarveharkintaista (tuloharkintaista). Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain työmarkkinatuki on tarveharkintainen perusturvaetus, kun sen sijaan työttömän peruspäivärahan myöntämisedellytyksiin ei sisälly tarveharkintaa.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 70/II) todettiin, että perustuslain 19.2 §:ssä

”tarkoitettu turva on yhteydessä [säännöksessä] lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.” [...]

”Perustoimeentulon turvan riittävyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet.”

Perustuslakivaliokunta toisti hallituksen esityksessä esitetyn näkökannan tuoreeltaan mietinnössään (PeVM 25/1994 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on myös myöhemmässä lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 19.2 §:n mukaisiin perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin voi siis sisältyä tarveharkintaa (PeVL 46/2002 vp, s. 5/I). Nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen kannalta merkittävin uudistus oli kansaneläkkeen säätäminen *kokonaan* eläketulovähenteiseksi perusturvaetuudeksi, mille perustuslakivaliokunta ei katsonut olevan hallitusmuodon 15 a 2 §:stä (nyk. PL 19.2 §) johtuvia esteitä (PeVL 12/1995 vp, s. 2/II). Yleistuki olisi siis kansaneläkkeen tavoin kokonaan tarveharkintainen etuus. Ottaen huomioon perustuslain aiempi lausuntokäytäntö katson, ettei työttömyyden aikaisen perustoimeentuloturvan säätäminen kokonaisuudessaan tarveharkintaiseksi ole ongelmallista perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on peruskirjan 12 artiklan mukaiseen sosiaaliturvaan (*social security*) kuuluvien etuuksien yhteydessä viitannut siihen, että tarveharkinta (*means-test*) voi olla etuuksien saamisperusteena ainakin verorahoitteisissa etuuksissa.¹ Yleistuki rahoitettaisiin pääsääntöisesti valtion varoista ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on tosin katsonut Suomea koskeviin järjestökanteluihin antamissaan ratkaisuissa, että työmarkkinatuki on Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan mukainen sosiaaliavustus. Tällä perusteella voidaan olettaa, että myös yleistuki kuuluisi 13 artiklan alaan. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä tarveharkinnan näkökulmasta, sillä peruskirjan 13 artiklan mukaiset sosiaaliavustukset ovat pääsääntöisesti tarveharkintaisia. Katson, ettei yleistuen tarveharkintaisuus ole ongelmallista Euroopan sosiaalisen peruskirjan näkökulmasta.

Yleistuen ehdollisuus

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti (esim. PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp ja PeVL 45/2017 vp). katsonut, ettei perustuslaki estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä.

Yleistuen saajan yleisistä velvollisuuksista säädettäisiin lain 3 §:ssä. Velvollisuuksien sisältö täsmentyy lisäksi 9–10 §:n viittaussäännösten kautta. Koska sääntely vastaa pitkälti työttömyysturvalain voimassa olevaa sääntelyä, ei ehdotettu sääntely ole ongelmallista perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta.

¹ Council of Europe. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. 2022, s. 120.

Yleistuen määrä

Yleistuen määrä vastaisi nykyisen työttömän peruspäivärahan ja työmarkkinatuen määrää. Työmarkkinatuen tavoin yleistuki maksettaisiin osittaisena², jos työnhakija asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyysturvalaissa tarkoitettua työssäoloehto (ehdotettu 18 §). Koska osittaista yleistukea koskeva sääntely vastaisi tältä osin vastikään muutettua voimassa olevaa sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 45/2024 vp), ei ehdotettua sääntely ole syytä pitää ongelmallisena perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta. Itse asiassa ehdotettu sääntely merkitsisi tuen hakijan näkökulmasta parannusta voimassa olevaan sääntelyyn nähden, sillä vanhempien huomioon otettavien tulojen tuloarajaa nostettaisiin nykyisestä.

Yleistuen maksamisen omavastuu-, karenssi- ja odotusajat

Säädettäväksi ehdotetun yleistukilain omavastuu-, karenssi- ja odotusaikoja koskeva sääntely vastaa voimassa olevan työttömyysturvalain vastaavaa sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

	Yleistukilaki	Työttömyysturvalaki	PeV:n lausuntokäytäntö
Omavastuu aika	14 §	5:13, 7:10	PeVL 46/2002 vp, s. 4
Karenssit	10 § (viittaussäännös)	2 a luku	PeVL 25/1997 vp, s. 3 – 4; PeVL 46/2002 vp, s. 4; PeVL 44/2021 vp
Odotusaika	12 §	7:2	PeVL 46/2002 vp, s. 4

Kun otetaan huomioon voimassa olevan ja ehdotetun sääntelyn vastaavuus ja se, että voimassa olevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eivät säädettäväksi ehdotetut yleistukilain omavastuu-, karenssi- ja odotusaikoja koskevat säännökset ole ongelmallisia perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta.

Työnhakukeskustelujen järjestäminen yleistuen saajalle ja perustuslain 6 §

Hallituksen esityksen mukaan yleistuen saajan osalta työvoimaviranomaisen palveluprosessiin kuuluvien työnhakukeskustelujen järjestämistapa ja sisältö poikkeaisivat hieman pääsäännöstä, kun yleistuen saajan työttömyys pitkittyisi. Pääsäännöstä poiketen yleistuen saajan osalta keskustelut tulisi järjestää työvoimaviranomaisen toimipisteessä tai muussa asiointipisteessä, jollei muu tapa asioida henkilökohtaisesti olisi tarkoituksenmukaisempi painavasta syystä. Lisäksi työnhakukeskusteluja olisi järjestettävä yleistuen saajana olevalle alle 25-vuotiaalle määrällisesti enemmän ja lyhyemmän työttömyysajanjakson jälkeen kuin 25 vuotta täyttäneille yleistuen saajille (työvoimapalveluiden järjestämislain uusi 32 a §). Myös työnhakukeskustelun sisältö olisi pitkään yleistukea saaneen työttömän osalta hieman eri kuin muilla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut mahdolliseksi, ettei kaikkien työttömien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Valiokunta pitänyt perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta hyväksyttävänä erityiskohtelua, jossa alle 25-vuotiaille on asetettu muita tiukempia ehtoja

² Yleistuki olisi 35 prosenttia 15–17 §:ssä säädetyn mukaisesti lasketusta yleistuesta.

työmarkkinatuen saamiselle nuorisotyöttömyyden erityisongelmiin perustuen (PeVL 35/2012 vp, s. 2; PeVL 46/2002 vp, s. 6/I; PeVL 17/1996 vp, s. 2—3; PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Nyt ehdotetun ikärajasääntelyn tavoitteena on vähentää työttömyydestä johtuvaa nuorten syrjäytymisriskiä sekä nuorisotyöttömyyttä. Tavoite on hyväksyttävä, ja se kiinnittyy perustuslain 18.2 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Koska ehdotus on lisäksi kiinteässä yhteydessä työvoimapalveluiden järjestämislain tarkoitukseen, katson ettei ikärajasääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Myöskään ehdotettua, yleistuella olevan 25 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän velvollisuutta osallistua työnhakukeskusteluun työvoimaviranomaisen toimipisteessä tai muussa asiointipisteessä ei voida pitää syrjivänä muihin työttömiin nähden. Myös sille on olemassa perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvä hyväksyttävä peruste, eikä velvollisuutta voida pitää suhteettoman tiukkana muihin, yleistuella oleviin työttömiin henkilöihin verrattuna. Lisäksi tiukennettua velvollisuutta pehmentäisi säännös, jonka mukaan keskustelut olisi mahdollista järjestää painavasta syystä muullakin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia perustuslain 19 §:n tai 6 §:n näkökulmasta, ja siksi lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Espoossa 15.10.2025



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori