

Olli Mäenpää

17.10.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yleistukilaki. Sen mukaisesti työttömyyden perusteella maksettaisiin yleistukea, jolla tarkoitetaan työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettua tukea. Yleistukea maksettaisiin työttömän työnhakijan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytysten edistämiseksi ja parantamiseksi.

Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksen valmisteluasiakirjojen mukaan se edellyttää, että lainsäätävä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa 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, PeVM 25/1994 vp, s. 10, PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Ehdotettu yleistukilaki määritteli säännöksessä tarkoitettua oikeutta työttömyyden ajalta maksettavaan perustoimeentulon turvaan. Lakiehdotuksen mukaan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki yhdistettäisiin yleistueksi. Yhdistämisen ei arvioida aiheuttavan tarvetta perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömän toimeentulon turvaavaan viimesijaiseen turvaan. Yleistukea maksettaisiin työssäoloehdon täyttäneille, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan.

Säädettäväksi ehdotettu yleistukilaki ei merkitsisi olennaista muutosta työttömyyden ajalta maksettavaan perustoimeentulon turvaan. Lain mukaan määräytyvä yleistuen taso vastaisi voimassa olevassa lainsäädännössä määritellyn työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan tasoa. Yleistuen tarveharkintaa sovellettaisiin edelleen henkilöihin, joilla on muita tuloja turvaamaan perustoimeentulon tarvettaan. Osittaisen yleistuen vanhempien tuloraja olisi puolestaan korkeampi kuin nykyisen osittaisen työmarkkinatuen vanhempien tuloraja.

Esityksen perusteluissa jaksossa 4.2.3.2 esitettyjen laskelmien mukaan yleistukilain säätäminen ei myöskään käytännössä merkitsisi merkittävää muutosta perustoimeentulon turvaan. Suurimmalla osalla vuoden aikana työttömyysetuutta saaneista työttömyysetuus ei muuttuisi ollenkaan (arviolta 526 100 henkilöä). Työ-

markkinatukea saavilla etuuden arvioidaan pienentyvän 4 216 henkilöllä ja kasvavan 2 689 henkilöllä. Peruspäivärahaa saavista 981 henkilöllä etuuden arvioidaan pienentyvän. Yleistukilain voidaan arvioida määrittelevän asianmukaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan työttömyyden aikana.

Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan sopimusvaltiot sitoutuvat luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, pitämään sen tyydyttävällä tasolla ja pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Yhteisvaikutusten arvioinnissa (22.9.2025) yleistuen katsotaan turvaavan vammaisten henkilöiden työttömyyden aikaista perustoimeentuloa ja toteuttavan YK:n vammaisyleissopimuksen Suomea sitovia velvoitteita.

Perustoimeentulon turvan taso ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät on kuitenkin arvioitu liian mataliksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean esittämässä suosituksessa (2023). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä toisin sillä perusteella, että Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden (s. 151). Joka tapauksessa yleistukea koskevan lainsäädännön soveltamisessa on huomioitava kansainvälisten sopimusten kuten TSS-sopimuksen, Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen, asettamat vaatimukset (ks. myös esim. PeVL 39/2019 vp).

Työllisyyden edistäminen

Yleistukea maksettaisiin sitä koskevan lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan työttömän työnhakijan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytysten edistämiseksi ja parantamiseksi. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan yleistuen saajalla olisi oikeus työllistymissuunnitelmaan ja sen saajan yleisenä velvollisuutena olisi muun muassa hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta. Ehdotettu yleistukilain sääntely samoin kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin ehdotetut muutokset toteuttavat näiltä osin myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön.

Oikeus yleistukeen asumisen perusteella

Oikeus yleistukeen olisi yleistukilain 6 §:n mukaan Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa. Sääntely vastaisi voimassa olevan työttömyysturvalain 1 luvun 8 a §:n 1 momenttia, joka koskee nykyisin kaikkia työttömyysturvalain mukaisia etuuksia.

Asumisperusteista sosiaaliturvaa määrittelevän lain mukaan henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. Lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännöksen termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu oikeus perustoimeentuloetuksiin, kuten tässä tapauksessa yleistukeen, kytetään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10-11 ja esim. PeVL 73/2014 vp, s. 2, PeVL 22/2004 vp, s. 2).

Hyvä hallinto ja oikeusturva

Yleistukilain toimeenpanossa noudatettava hallintomenettely ja oikeusturvan takeet määräytyisivät voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti, eikä niihin ehdoteta muutoksia. Hallintomenettelyä koskeva sääntely poikkeaa joiltain osin hallintolain yleisistä menettelysäännöksistä. Poikkeukset ovat verraten rajallisia, ja niille on yleensä esitetty hyväksyttävät perusteet. Hyvän hallinnon takeiden kannalta ei kuitenkaan ole täysin ongelmattonta, että hallintolaista tältä osin poikkeavan 1. lakiehdotuksen 39 §:n mukaan Kansaneläkelaitos ei voi korjata virheellistä tukipäättöstään, jos virhe johtuu hakijan omasta menettelystä, kuten tämän antamasta virheellisestä informaatiosta. Perusteluna esitetylle luottamuksensuojaperiaatteelle ei tällaisessa tilanteessa ole erityisen vakuuttavia perusteita. Takaisinperintä on tosin jälkikäteen mahdollista kohdistaa virheellisen päätöksen perusteella myönnettyyn tukeen, ja virheellinen päätös voidaan myös poistaa vaikeutetussa menettelyssä.

Lakiehdotukseen sisältyy myös joitakin muutoksenhakumenettelyä koskevia erityissääntelyjä, kuten poistomenettely ja siihen liittyvä valituskielto. Tällainen sääntely sisältyy jo voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä sitä voida pitää ongelmallisenä yksilön oikeusturvan perusteiden kannalta.