

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle
stv@eduskunta.fi

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnan etäkuulemispyyntö 4.11.2024 kokoukseen
HE 112/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi.

Lakiesityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleistukilaki. Esityksen mukaan työttömyyden perusteella maksettaisiin jatkossa yleistukea, jolla tarkoitetaan työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettua tukea. Työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely.

Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia sekä 30 muuta lakia. Muista muutosehdotuksista hyvinvointialueiden näkökulmasta keskeisimmät ovat muutosehdotukset työnhakijan palveluprosessiin (uudet säännökset 32 a § ja 32 b §) sekä kuntouttavan työtoiminnan lakiin ehdotetut muutokset.

Esitys on yksi askel kohti pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta toteuttaa perusturvan uudistus, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia sosiaaliturvakomitean väli-mietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja lait on ehdotettu tulemaan voimaan 1.5.2026.

Yleistä lakiesityksestä

Kokonaisuutena Hyvil kannattaa työttömyys- ja muun perusturvan yksinkertaistamista ja yleistukilainsäädännön säätämistä sekä työnhakijan etuuksien hakuprosessin yksinkertaistamista yhden hakemuksen mallilla. **Hyvil toteaa, että käsittelyssä oleva lakiesitys on valtaosin kannatettava ja erittäin tärkeä askel kohti**



yksinkertaisempaa etuusjärjestelmää. Hyvil kiittää hallitusta haastavan uudistuksen konkreettisesta eteenpäin viemisestä.

Hyvil myös arvioi, että lakiesitys on merkittäväällä tavalla täydentynyt ja selkeytynyt lausuntovaiheen jälkeen. Esimerkiksi joitakin keskeisiä käsitteitä, tosiasiallisia muutoksia, vaikutuksia yms. on esityksessä nyt avattu aiempaa tarkemmin ja laajemmin, mikä parantaa esityksen ja ehdotettujen muutosten ymmärrettävyyttä. Myös pykäläkohtaisia perusteluja on parannettu kiitettävällä tavalla. Kaikilta osin esitystä ei kuitenkaan voi edelleenkään pitää varsinaisesti selkeänä, mikä asettaa haasteita toimeenpanossa niin viranomaisille kuin asiakkaille ja toisaalta toki myös sosiaaliturvan uudistamisen jatkotyölle. **Erityisen hyvänä Hyvil pitää sitä, että esityksen voimaan tuloa on lykätty, jotta uudistuksen toimeenpanon niin tekniset ja digitaaliset muutokset kuin uudistuksesta tiedottaminen ehditään toteuttaa.** Myös siirtymäsäännöksen täydentyminen selkeyttää toimeenpanon käynnistymistä.

Keskeiset huomiot

Varsinaiseen ehdotettuun uuteen yleistukilakiin Hyvilillä ei olekaan erityistä huomautettavaa lukuun ottamatta joitakin muutoksia, joita Hyvil olisi toivonut toteutettavaksi, kuten esimerkiksi odotusaikojen poistaminen toimeentulotuen tarpeen ehkäisemiseksi lukiosta valmistuvien osalta sekä edellä mainittu vaikeaselkaisuus. **Hyvil kuitenkin toivoo, että yleistukilain jatkokehittämisessä todella rohkeasti tähdätään kattavan perusturvan ja yksinkertaisemman järjestelmän luomiseen** siten, että myös hallitusti luovutaan joistakin vanhoista epätarkoituksenmukaisista ja esimerkiksi toimeentulotukiriippuvuutta lisäävistä säännöksistä.

Työvoimapalvelujen järjestämisestä annettuun lakiin ehdotetut uudet 32 a ja b §:t eivät kuitenkaan Hyvilin näkemyksen mukaan ole kaikilta osin kannatettavia. Sinänsä kummankin säännöksen tarkoitus on hyvä ja kannatettava, mutta säännösmuotoilut jäävät joiltain osin tarpeettoman kaavamaisiksi ja tulkinnanvaraisiksi ja esitetyt vaikutusarviot hyvinvointialueiden näkökulmasta edelleen riittämättömiksi, mikä herättää huolta.

Uudessa 32 a §:ssä ehdotetaan uutta työvoimaviranomaisen palveluprosessiin säädettävää ns. yleistukea saavan aktivointijaksoa, joka käytännössä tarkoittaisi sitä, että työnhakija olisi kohdattava tietyn yleistuen maksujakson jälkeen tietyn ajan pääsääntöisesti kasvokkain työvoimaviranomaisen toimipisteessä tai muussa asiointipisteessä. Nuorten kohdalla tapaamiset järjestettäisiin myös tiiviimmin kuin peruspalveluprosessissa. Sinänsä kannatettavaa on pyrkimys kasvokkaisten tapaamisten lisäämiseen ja nuoriin panostamiseen, mutta on vaikea ymmärtää, miksi tapaamisten kasvokkaisuudesta tarvitsee säätää lain tasolla.

Ehdotettu 32 a § vaikuttaakin olevan vähintään joiltain osin ristiriidassa eduskunnassa samaan aikaan käsittelyssä olevan ns. TYKE-esityksen (HE 108/2025 vp) työvoimapalvelujen palveluprosessin joustavoittamistavoitteen kanssa. **Vaikka yleis-tukea saavien kasvokkainen tapaaminen ja alle 25-vuotiaisiin panostaminen on Hyvilin näkemyksen mukaan ehdottomasti tärkeää, tulisi kaikessa sääntelyssä välttää kaavamaisuutta ja mahdollistaa viranomaisten joustavat palveluprosessit asiakkaiden tosiasiallisten tuen tarpeiden mukaan.** Sääntelyssä ei myöskään tulisi ehdotetulla tavalla yksityiskohtaisesti ottaa kantaa siihen, missä kasvokkaiset tapaamiset tapahtuvat.

Hyvä ja kannatettava ehdotus on, ettei aktivointijakso koske kaikissa tilanteissa niitä henkilöitä, joille on laadittu aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma (32 a §:n 4 momentti). Toisaalta säännökseen ja sen perusteluihin kirjatut monimutkaiset poikkeukset vaikuttavat tarpeettomalta ylisääntelyltä. **Kokonaisuutena Hyvil katsoo, että lakiin kirjatut monialaiset työllistymistä edistävät palveluprosessit tulisi lainsäädännössä huomioida ihan omanlaisinaan työvoimaviranomaisen palveluprosessista poikkeavina yhteistyöprosesseina, joiden aikana tulisi kokonaan luopua yhden viranomaisen kaavamaiseksi säädetyn palveluprosessin suorittamisesta.**

32 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 32 a §:n mukaisten aktivointijaksoon kuuluvien tapaamisten sisällöstä. Pykälässä ohjataan sinänsä kannatettavasti työvoimaviranomaista selvittämään erityisesti työnhakijan työttömyyden pitkittymisen syitä. Sääntelymuodoksi ehdotetaan kuitenkin pykälässä muotoilua työvoimaviranomaisen **‘on varmistettava’** mm. se, että *”että työnhakijan palvelutarpeen arvioimiseksi on selvitetty hänen työnhakuunsa ja työllistymiseensä vaikuttavat työ- ja toimintakyky ja elämänhallinnan ongelmat”* (32 b §:n 1 momentin 3 kohta).

Säännöksen yksityiskohtaisista tai lakiesityksen yleisperusteluista, ei selviä, mitä tällä uudennaisella, pykälätasoisella varmistamisvelvollisuudella konkreettisesti tarkoitetaan. Miten työvoimaviranomainen voi ylipäättään em. asiat ‘varmistaa’ ja mikä epäselvintä: miten asiakas itse voi em. asian varmistamisen työvoimaviranomaiselle todentaa? **Hyvilin näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely jääkin tältä osin aivan liian epäselväksi.** Käytännössä ehdotettu muotoilu voi johtaa lisääntyvään työvoimaviranomaisen ‘varmistamistehtävän’ toimeenpanoon liittyvään asiakkaiden poisohjaukseen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla oleviin sote-palveluihin, kuten esimerkiksi sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioon. Säännöksen tämäntyyppiä tosiasiallisia mahdollisia vaikutuksia ei lakiesityksessä ole riittävällä tavalla arvioitu, vaan todetaan ykskantaan, että hyvinvointialueiden palvelujen tarve ei kasva. **Hyvil katsoo, että lainsäädännössä tulisi kokonaan luopua sellaisten uusien viranomaistehtävien asettamisesta, jotka voivat johtaa asiakkaiden**

poisohjaukseen ja ääritilanteessa toisen viranomaisen järjestämisvastuulla olevien palvelujen alkuperäisen tarkoituksen hämärtymiseen.

Lakiesityksessä ehdotetaan myös yleistuen säätämisestä johtuvia muutoksia kuntouttavan työtoiminnan lakiin, jotka tosiasiaassa käytännössä kumoutuvat, mikäli toinen samaan aikaan ja samoihin säännöksiin kohdistuva käsittelyssä oleva pistemäinen lakiesitys kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 109/2025 vp) hyväksytään eduskunnassa. **Nyt käsittelyssä olevassa lakiesityksessä ehdotetun muutoksen vaikutukset kuntouttavan työtoiminnan lain mukaiseen aktivointisuunnitteluun on nyt kuitenkin tässä lopullisessa lakiesityksessä arvioitu, mitä Hyvil pitää hyvänä parannuksena esityksen laatuun.**

Käsittelyssä olevien tosiinsa liittyvien lakiesitysten yhteisvaikutukset

Tässä lakiesityksessä on tuotu esiin jotakin näkökulmia usean samaan aikaan käsittelyssä olevan lakiesityksen yhteisvaikutuksista. Lisäksi ministeriöt ovat laatineet erilliset yhteisvaikutuksia kuvaavat vaikutusarviot. STM on laatinut omat muistot sosiaaliturva- ja palvelumuutosten osalta (STM062:00/2025) osalta ja sen lisäksi yleistukilain, toimeentulotukilain ja ns. TYKE-lain osalta TEM ja STM ovat tehneet erillisen yhteisvaikutusten arviointimuistion.

Hyvilin toteaa, että on positiivista, että yhteisvaikutusarvioita on laadittu, mutta niiden suuri heikkous on se, että ne on laadittu vasta yleisten lausuntokierrosten jälkeen eli lausuntokierroksilla yhteisvaikutusarviot eivät ole olleet lausujien käytössä. Toinen heikkous on vaikutusarvioiden ohuus ja ylimalkaisuus siltä osin, mitä kaikkia yhteisvaikutuksia niin aiemmista kuin nyt valmisteilla olevista sosiaaliturvaan ja palveluihin tehdyistä muutoksista sekä tehdyistä rakennemuutoksista kehityksessä oleville hyvinvointialueille ja niiden palvelujen tarpeelle voi olla. Vaikka lakimuutoksista aiheutuvat taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset olisivat yhden lakiesityksen vaikutuksesta vähäisiä, voivat ne useamman vähäiseksi arvioidun muutoksen johdosta muodostua suuriksi ja merkittäviksi.

Lopuksi Hyvil haluaa tuoda esiin huolensa siitä, että eri yhteyksissä laaditut yhteisvaikutusarviot vaikuttavat joiltain osin aliarvioivan TYKE-esitykseen lausuntokierroksen jälkeen liitetyn työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristämisen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, erityisesti kun em. muutos yhdistyy muihin valmisteilla oleviin lakimuutoksiin. Kyseinen lakimuutos valmistettiin irrallaan muusta TYKE-lakikokonaisuudesta ja lähetettiin lausunnolle huomattavasti suppeammalle asiantuntijajoukolle kuin alkuperäinen TYKE-lakiluonnos. Esimerkiksi hyvinvointialueilta lausuntoja ei em. esitysluonnokseen pyydetty lainkaan. Seuraamusjärjestelmän kiristämällä on väistämättömiä ja todennäköisesti myös merkittäviä vaikutuksia erityisesti pitkittyneesti työttömien ja heikoissa työmarkkina-asetmassa olevien palvelujen tarpeen kasvuun. Heidän kohdallaan nykyisessä

työllisyystilanteessa palveluihin pyrkiminen tulee olemaan varsin suurella todennäköisyydellä ensisijainen ja monen kohdalla usein ainoa mahdollisuus työttömyysturvaoikeuden palautumiseen työssäolovelvoitteen asettamisen jälkeen. **Hyvil on erityäin huolissaan, pystyykö palvelujärjestelmämme vastaamaan tähän kasvavaan tarpeeseen vai päädymmekö ennakoitua suurempaan toimeentulotuen tarpeen kasvuun ja perustoimeentulotuen perusosien alentamisen määrään.** Jos näin käy, köyhyyden kasvulla voi olla jo nykyistäkin haitallisempia vaikutuksia koko yhteiskunnan sisäiseen turvallisuuteen ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten selviytymiseen.

HYVIL

Ellen Vogt
erityisasiantuntija