

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Anu Kangasjärvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylimatemaatikko Tapio Isolankila, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Ritva Liukonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Toni Ruokonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Marko Leimio, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- keskuksen päällikkö Tomi Ståhl, Kansaneläkelaitos
- työllisyysaluejohtaja Ville Luukkanen, Raahen työllisyysalue
- toimitusjohtaja Annukka Sorjonen, Helsingin työllisyyspalvelut
- erityisasiantuntija Olli Riikonen, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tasa-arvovaltuutetun toimisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi toimeentulotuesta annettua lakia (1412/1997), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia (703/2023) ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (189/2001). Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta.

(2) Esityksen tavoitteena on vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta sekä selkeyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana tukena. Toimeentulotuen hakijan on pyrittävä turvaamaan toimeentulonsa ensisijaisesti muilla keinoin, kuten ansiotyöllä tai toimeentulotukeen nähden ensisijaisilla etuuksilla. Tavoitteena on, että työkäiset ja työkykyiset työttömät henkilöt ovat aina ilmoittautuneet työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi työvoimaviranomaisessa ja että heidän työttömyysturva-oikeutensa on tutkittu joko Kansaneläkelaitoksessa tai työttömyyskassassa. Työttömän henkilön ilmoittautuminen kokoaikatyön hakijaksi työvoimaviranomaiseen varmistaa, että henkilö samalla siirtyy työllistymistä edistävien palvelujen piiriin.

(3) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa esityksen tavoitteita ja korostaa erityisesti tavoitetta ohjata ihmiset heidän palvelutarvettaan vastaavien palveluiden ja ensisijaisten etuuksien piiriin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausuu esityksestä oman toimialansa osalta.

Työnhakijoiden määrän kasvu

(4) Esityksessä arvioidaan, että ehdotetut muutokset lisäävät työttömien työnhakijoiden määrää keskimäärin kuukaudessa noin 16 000 henkilöllä, ja vuositasolla uusien työnhakijoiden määrän arvioidaan olevan noin 44 000 henkilöä. Esityksessä tämän on laskennallisesti arvioitu lisäävän työvoimaviranomaisten työmäärää uusien työnhakijoiden asiakaspalveluprosessin toimeenpanoon edellytettävän työpanoksen verran, mistä arvioidaan aiheutuvan työvoimaviranomaisille yhteensä noin seitsemän miljoonan euron kustannus.

(5) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin se hallituksen esityksestäkin ilmi käyvä seikka, että uudistuksen myötä työvoimaviranomaisten asiakkaiksi siirtyvät henkilöt ovat suureksi osaksi tulottomia tai osa-aikaisesti työskenteleviä henkilöitä, joiden jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella pitäisi ohjautua työvoimaviranomaisen asiakkuuteen ja joiden osalta Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on jo nyt ohjata henkilöt oikealle etuudelle. Pieni osa tästä henkilöryhmästä on alle kouluikäistä lasta kotona ilman ensisijaista etuutta hoitava vanhempia ja päätoimisesti ilman opintoetuutta opiskelevia. Esityksen myötä kotona lasta ilman etuutta hoitavien siirtyminen työvoimaviranomaisen asiakkaaksi aikaistuu.

(6) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että esityksen vuoksi ei synny varsinaista uutta asiakasryhmää työvoimaviranomaisiin, vaan työnhakijamäärien kasvu selittyy pitkälti sillä, että henkilöt ohjautuvat nykyistä tehokkaammin ensisijaisiin palveluihin ja hakemaan ensisijaista etuutta. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna seurata ehdotetun muutoksen vaikutuksia työvoimaviranomaisten asiakasmääriin.

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp

Työvoimapalvelut, työttömyysturvaseuraamukset ja perusosan alentaminen

(7) Esityksen keskeinen ehdotus on, että toimeentulotuen hakijalle säädetään aiempaa vahvemmin velvoite hakea ensisijaiset etuudet. Työttömän, työkykyisen henkilön kohdalla nämä etuudet ovat tyypillisesti työttömyysetuus ja yleinen asumistuki.

(8) Esityksen mukaan työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että toimeentulotuen hakijan pitää ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi työvoimaviranomaisessa. Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi kohdistetaan kokoaikatyön hakemiseen. Tämä tarkoittaa, että kokoaikatyön hakeminen on perusosan alentamisen uhalla velvoittavaa myös silloin, kun työkykyinen työllinen ei työskentele täysipäiväisesti, yritystoiminta ei ole kannattavaa tai opintoihin ei ole mahdollista saada opintotukea.

(9) Jos hakija ei määräajassa toimi kehotuksen mukaan, Kansaneläkelaitos huomioi seuraavien kuukausien toimeentulotuen tukioikeutta koskevista laskelmissa perusosan hänen osaltaan 50 prosentilla alennettuna, kunnes hakija on hakenut vaaditut ensisijaiset etuudet. Lisäksi työttömyysturvaetuuden maksun keskeyttäminen työttömyysturvalaissa säädettyjen sanktioiden vuoksi aiheuttaa lähtökohtaisesti toimeentulotuessa perusosan alentamisen 20 tai 40 prosentilla enintään kuudeksi kuukaudeksi. Kaikissa perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voidaan kuitenkin tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

(10) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että työttömyysetuus on työttömälle ja työkykyiselle henkilölle tarkoitettu vastikkeellinen etuus, jota saadakseensa henkilön on oltava työmarkkinoiden käytettävissä. Työttömyysturvaseuraamusten tarkoitus on toteuttaa tätä lähtökohtaa ja ehdotettujen toimeentulotuen perusosan alentamista koskevien säännösten tarkoitus on, ettei työttömyysturvaseuraamuksia korvata täysimääräisesti toimeentulotuesta. Työttömyysturvaseuraamuksia ehdotetaan muutettavaksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 108/2025 vp.

(11) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta painottaa perusosan alentamisen edellyttävän tapauskohtaista harkintaa, jossa on turvattava ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo. Valiokunta myös korostaa asiakkaiden neuvonnan ja ohjeistuksen merkitystä, jotta tahattomat velvoitteiden laiminlyönnit voidaan välttää.

Hyvinvointialueiden merkitys työllisyyden hoidossa

(12) Esityksen mukaan tietoa toimeentulotuen saajien työkykyyn vaikuttavien terveysongelmien määrästä ei ole, mutta tutkimustiedon perusteella toimeentulotuen saajien terveysongelmat ovat yleisiä. Esityksessä todetaan, että toimeentulotukeen ovatkin turvautuneet erityisesti ne henkilöt, joilla on ollut jo valmiiksi ongelmia terveyden kanssa.

(13) Esitys lähtee siitä, että Kansaneläkelaitos ei ratkaise perustoimeentulotukea käsitellessään sitä, mikä merkitys hoitavan lääkärin lausunnolla on henkilön tosiasiallisen työkyvyn kannalta, vaan asia on arvioitava ensisijaisiin etuuksiin kuuluvien työkyvyttömyysetuuksien ratkaisuprosesseissa. Jos henkilö ei ole oikeutettu työkyvyttömyysetuuksiin, hänen ensisijainen etuutensa

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp

Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on työttömyysetuus, jonka saaminen edellyttää kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ilmoittautumista. Työvoimaviranomaisen velvoitteisiin kuuluu huomioida henkilön työkyky palveluprosessissa, selvittää työhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky ja ohjata työnhakija tarvittaessa työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin sekä muihin asiantuntija-arvioihin.

(14) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että ehdotettujen lainsäädäntömuutosten seurauksena työnhakijaksi ilmoittautuu aiempaa enemmän henkilöitä, joilla on merkittäviä työ- ja toimintakyvyn puutteita. Nämä henkilöt tarvitsevat ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspalveluita, joiden järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

(15) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on noussut toistuvasti esiin huoli työttömien henkilöiden pääsystä tarvitsemiensa sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin. Valiokunta on valtion talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että monien pitkäaikaistyöttömien tosiasialliset työllistymisen esteet liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Esteet voivat olla esimerkiksi elämänhallintaan, päihteiden käyttöön tai mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Näiden asiakasryhmien ongelmia ei yleensä pystytä ratkaisemaan työllisyyspalveluissa, vaan ensisijaisesti hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Valiokunta korostaa eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitystä. Työllistymisen edistämiseksi tarvitaan vahvoja monialaisia palveluja. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiakkaiden palveluiden saatavuuden turvaamiseksi tarkastellaan mahdollisuutta asettaa hyvinvointialueille työllistymisen edistämiseen liittyviä kannusteita. (TyVL 8/2025 vp, s. 4-5).

(16) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että tässä esityksessä ehdotetut lainsäädännön muutokset korostavat tarvetta tarkastella hyvinvointialueiden kannusteita. Tilanne, jossa kunnilla on vastuu etuuksien rahoituksesta ja työllisyyden edistämisestä, mutta asiakkaat eivät saa ensisijaisen palvelutarpeensa mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluita hyvinvointialueilta, ei ole keskeinen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp

Helsingissä 7.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Tuomas Kettunen kesk (osittain)
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen erk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Timo Suhonen sd
varajäsen Terhi Koulumies kok
varajäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Meri Pensamo

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esitys 116/2025 vp tuo työllisyyspalveluiden ja ensisijaisen etuuden piiriin henkilöitä, joista kaikilla ei ole mahdollista osallistua kokoaikaiseen työhön, esimerkiksi henkilökohtaisen tilanteen vuoksi. On muistettava, että työttömyysetuus on vastikkeellinen etuus, jota saadakseen henkilön on oltava työmarkkinoiden käytettävissä.

Esitys sisältää useita kiristyskiä. Toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi kiristetään sanktioilla. Jos perustoimeentulotuen hakija ei ilmoittautuisi työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi tai hakisi ensisijaista etuutta, hänen perusosaansa voitaisiin alentaa 50 prosenttia. Lisäksi mahdollistettaisiin toimeentulotuen perusosan 20 tai 40 prosentin alentaminen useammin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta todettiin, että vuonna 2023 muistutuksia tehtiin lähes 200 000 kappaletta. Kaikista muistutuksen saaneista työnhakijoista 80 % toimi moitteettomasti eli muita rikkeitä, jotka olisivat johtaneet työttömyysturvan menetykseen, ei enää tapahtunut. Voisi siis päätellä, että laiminlyönnit ovat olleet inhimillisiä virheitä ja osaamattomuutta toimia viranomaisen edellyttämällä tavalla. Tästäkin näkökulmasta sanktiot ja kiristykset ovat ylimitoitettuja.

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin 18 vuotta täyttäneiden yksin asuvien henkilöiden ja vanhempansa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden osalta kolme prosenttia sekä muiden 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta noin kaksi prosenttia. Toimeentulotuen 150 euron ansiotulovähennys poistettaisiin 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta. Lisäksi heidän osaltaan poistettaisiin myös muiden vähäisiksi katsottavien tulojen ja avustusten etuoikeus. Perusosan leikkaukset ja ansiotulovähennys heikentävät toimeentulotuella olevien taloudellista tilannetta.

Lisäksi esityksessä todetaan, että laskelmissa käytettyjen oletusten mukaan työmarkkinatuen saajamäärä kasvaisi noin 16 000 saajalla keskimäärin kuukaudessa. Perusosan alentamisia tehtäisiin nykyistä enemmän yhteensä noin 150 000 maksukuukauden ajalta vuodessa.

Hallitus on antanut tämän lakiesityksen lisäksi eduskunnalle tehtäväksi yhteensovittaa yleistukea (HE 112/2025 vp), kuntouttavaa työtoimintaa (HE 109/2025 vp) sekä työnhakijan palveluprosessia ja työnvälityspalveluiden kehittämisen lakiesitykset (HE 108/2025 vp). Käsittelyssä on suuri kokonaisuus, joiden yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu käytännössä laisinkaan. Erityisesti esitysten vaikutuksia työttömyysturvan ja toimeentulotuen seuraamusjärjestelmien kiristämisten osalta tulee vielä tarkastella kriittisesti. Näistä seuraa yhä useammin tuplarangaistus eli työttömyysturvan karenssi ja perustoimeentulotuen alentaminen.

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp

Eriävä mielipide

Lisäksi Suomi on saanut kansainvälisiltä toimielimiltä, kuten Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta ja YK:n lapsen oikeuksien komitealta, huomautuksia sosiaaliturvan riittämättömyydestä tasosta. Esitys ei ota riittävästi huomioon näitä kansainvälisiä velvoitteita.

Työkyvyttömiä pakottaminen työnhakijoiksi

Esityksen suurimpia epäkohtia on työkyvyttömiä pakottaminen työnhakijoiksi. Valiokunnan työllisyysalueiden asiantuntijalausunnoissa pidettiin ongelmallisena ehdotusta, jossa velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi laajennetaan koskemaan myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole työkykyisiä heille annetun lääkärin lausunnon mukaan. Samoin työvoimapalveluiden peruserätyö on edistää työmarkkinoiden käytettävissä olevien henkilöiden työllistymistä. Henkilöiden ohjaaminen työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden piiriin vain toimeentuloon liittyvien perusteluiden vuoksi on ristiriidassa koko palvelujärjestelmän tarkoituksen kanssa.

Työllisyyspalveluiden resurssien käyttö

Resurssien käytön ja vaikuttavuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tarjota palveluprosessin mukaista palvelua asiakkaille, joilla on niin merkittäviä työ- ja toimintakyvyn puutteita, etteivät he ole työllisyyspalvelujen tai monialaisen työllistymistä edistävän yhteistyön keinoin tuettavissa töihin tai koulutukseen. Kuntien työllisyyspalveluissa käytetään tällä hetkellä resursseja toimiin, jotka eivät tuota työllisyysvaikutuksia. Kuntien työllisyyspalveluissa olevat henkilökunta-resurssit eivät riitä varsinaiseen työllistämistä edistävään toimintaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa arvioitiin, että noin 25–30 prosenttia työllisyyspalveluiden asiakkaista on sellaisia, joiden pitäisi olla muiden sosiaalipalveluiden ja sosiaaliturvan piirissä.

Kohtuullisuusharkinta

Esitetyt kiristykset lisäisivät tilanteita, joissa toimeentulotuen saajan perusosan alentaminen tulee harkittavaksi. Perusosaa ei kuitenkaan alennettaisi, jos alentamisen “arvioitaisiin vaarantavan toimeentulotukea saavan kotitalouden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon tai muuten olevan kohtuutonta”. Kansaneläkelaitoksen mukaan kohtuullisuusharkinta on toteutuneissa ratkaisukäytännöissä kohtuullisen harvoin estänyt perusosan alentamisen. Hallituksen esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miten lisääntyvät tilanteet vaikuttavat kohtuullisuusarviointiin verrattuna nykytilanteeseen. Kohtuullisuusharkinnan perusteet pitäisi lainsäädännössä määritellä tarkemmin.

Kuntien rahoitusosuus kasvaa

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa nostettiin esiin, että kuntien rahoitusosuutta perustoimeentulotuesta kasvatetaan 100 %:iin nuorten 18–24-vuotiaiden osalta - rahoitusvastuu siirtyy kunnille, vaikka kunta ei voi järjestää kaikkia palveluita. Uudistuksen ongelmallisimmin piirre on se, että nuorille, joilla ei ole ammatillista tutkintoa ja työttömyysturvaan oikeuttavaa työssäoloa täytettynä, toimeentulotuki on yhtä aikaa ensi- ja viimesijainen etuus. Näiltä nuorilta on evätty oikeus työttömyysetuuteen, vaikka he ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi. Myöskään pelkän lukion suorittaneella nuorella ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, ellei hän ole hakenut jatko-opiskelupaikkaa tai työssäoloa ei täyty.

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide

Tämän esityksen kiristykset ovat melkoisessa ristiriidassa toimeentulotukiuudistuksen yleislinjan kanssa, jossa korostetaan toimeentulotuen viimesijaisuutta ja pyritään patistelemaan kaikki muut toimeentulotuensaajat muille Kela-etuuksille, mm. kaikki työikäiset työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työkykyä ei olisi. Vailla koulutusta ja opiskelupaikkaa oleva nuori kelpaa kyllä työttömäksi työnhakijaksi, mutta ei työttömyysetuuden saajaksi, vaikka olisi täysin työkykyinen. Tätä voisi pitää myös ikään perustuvana syrjintänä, koska 25 vuotta täyttäviä nämä samat rajoitteet eivät koske. Perusteeksi rahoitusvastuun siirrolle on esitetty nuoren syrjäytymisen ehkäisy.

Hallituksen esityksen tavoitteena on kannustaa kuntia varmistamaan, että nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon loppuun, lukion päättäneet hakeutuvat jatko-opintoihin ja valmistumisen jälkeen työttömäksi jäävät nuoret työllistyisivät mahdollisimman nopeasti. Ongelmana on kuitenkin se, että se sysää kaiken vastuun kunnille. Kunnat vastaavat koulutuksesta ja työllisyyspalveluista, mutta sosiaali- ja terveyspalvelut ovat hyvinvointialueiden järjestämis- ja kustannusvastuulla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.11.2025

Lauri Lyly sd
Piritta Rantanen sd
Timo Suhonen sd
Juha Viitala sd
Minja Koskela vas