

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

Kela on ollut mukana esitysluonnosta valmistelleessa työryhmässä, joten Kelalla on jo ennen lausuntokierrosta ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään yleistukikokonaisuudesta erityisesti toimeenpanon ja asiakasvaikutusten näkökulmasta. Jäljempänä lausunnossa on joiltakin osin tarkennettu esitysluonnoksessa esitettyjä vaikutusarvioita sekä kiinnitetty huomiota erityisesti siirtymäsääntelyyn ja EU-lainsäädännön soveltamiseen.

Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistäminen uudeksi työttömien yleistueksi on tarkoittanut valintoja työmarkkinatuen ja peruspäivärahan ehtojen välillä. Valmistelussa on lähtökohdaksi otettu työmarkkinatuen määräytymisperusteet esityksessä esitetyn tavoin. Kela kiinnittää huomiota siihen, että kahdesta työttömyysetuudesta työmarkkinatuen ehdot ovat tuen hakijoille osin laajemmat ja toimeenpanijalle vaativammat. Tämä tarkoittaa lisävaatimuksia niille asiakkaille ja niiden asiakkaiden hakemusten käsittelyyn, jotka nykyisessä järjestelmässä kuuluisivat peruspäivärahan piiriin.

Kelan näkemyksen mukaan työttömän yleistuesta säättäminen voi luoda olettamuksen laajemman yleistuen pohjan muodostumisesta juuri työttömän yleistuen valmistelun perusteella. Tämä ei kuitenkaan ole ollut valmistelun selkeä tavoite, eivätkä työttömän yleistuen osalta tehdyt valinnat välttämättä ole sellaisenaan soveltuvia laajemman tulevan yleistuen pohjaksi. Mahdolliset muut yleistukeen liitettävät syyperusteiset etuudet tulevat nykyisen työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelta ja rakentuvat osin huomattavankin erilaisista menettelytapasäännöistä ja määräytymisperusteista. Jatkovalmistelussa yleistuen pohjaratkaisua tulisi siis arvioida tarkemmin kokonaisuudelle asetettavan tavoitetilan kannalta. Yleistuen jatkokehittäminen voi tarkoittaa lyhyehköllä aikavälillä tehtäviä muutoksia nyt säädettäviin työttömän yleistukea koskeviin menettelytapasääntöihin, käsitteisiin ja tuen määräytymisperusteisiin. Kela kiinnittää huomiota siihen, että ilman riittävän selkeää tavoitetilan ymmärrystä yleistuen valmistelu voi muodostua jatkossa raskaaksi niin säädösvalmistelulle, toimeenpanolle kuin asiakkaille. Kelan näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi hyvä pyrkiä välttämään tilannetta, jossa yleistuen säädöspohjaa

arvioidaan ja rakennetaan samojen kysymysten ja kohtien osalta uudelleen aina kun syyperusteiseen yleistukeen liitetään uusia syyperusteita tai muita tuen osia. Kelan näkemyksen mukaan edellä kuvatun välttämiseksi yleistuen valmistelua olisi hyvä jatkaa perusturvaetuuksien määräytymisperusteiden ja käsitteiden läpikäymisellä ja yhdenmukaistamisella. Tämä helpottaisi jo nykyrakenteessa asiakkaita ja toimeenpanoa esimerkiksi syyperusteelta toiselle siirryttäessä tai useamman etuuden saamisen tilanteessa.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, että yleistukeen on tavoitteidensa mukaisesti tarkoitus rakentaa myös ansio-osa. Työttömän yleistukeen tällaista ei kuitenkaan nyt olla liittämässä, eikä asiaa ole valmistelun yhteydessä tarkemmin arvioitu. Myöskään universaalin ansioturvan selvitystyössä ei ole arvioitu yleistukivaihtoehtoa. Työttömien ansio-osat haetaan ja maksetaan myös jatkossa työttömyyskassoista, mutta ne koskevat vain kassojen jäseniä. Muiden tuensaajien kohdalla ansio-osa puuttuu kokonaan. Sikäli kuin yleistukeen liitetään tulevaisuudessa muita syyperusteisia etuuksia, näiden syyperusteiden mukaista yleistukea saaville sekä perusosa että ansio-osa haettaisiin ja maksettaisiin Kelasta. Tätä kuvattua mahdollista lopputulemaa voi pitää yleistuelle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta vajavaisena.

Kela kiinnittää työttömien asiakasryhmän osalta huomiota siihen, että heidän työttömyyden aikaista sosiaaliturvaansa (etuudet ja palvelut) koskevaan lainsäädäntöön on kohdistunut ja kohdistumassa lyhyen ajan sisään useita muutoksia (mm. työllisyysalueuudistus, toimeentulotukilain kokonaisuudistus sekä kuntouttavan työtoiminnan uudistus). Tämänhetkistä tilannetta myös leimaa se, että sekä merkittävästä osasta työttömien palveluita vastaavien työllisyysalueiden toiminta että hyvinvointialueiden toiminta ovat kehitymisvaiheessa. Kela kiinnittää huomiota siihen, että muutoksia tehdään näin ollen käytännössä kaikilla mahdollisilla tasoilla ja yhtäaikaisten muutokset (toimijoiden roolit ja vastuut sekä toiminnan sisältö) lisäävät toimeenpanon sujuvuuteen liittyviä riskejä. Etuuksien ja palveluiden yhteensovituksen osalta on vaikea arvioida mahdollisuuksia saavuttaa työttömän yleistuelle asetettuja kaikkia tavoitteita, koska niin moni yleistuen toimeenpanokokonaisuuteen ja tukea saaviin asiakkaisiin vaikuttava asiakokonaisuus on muuttumassa.

Yleistuen seuraava vaihe

Kelan näkemyksen mukaan myös yleistuen seuraavasta vaiheesta tulisi päättää mahdollisimman pian, jotta lainvalmistelu on vielä tällä vaalikaudella mahdollista saada aikaan. Kelan esitys on, että ensin yleistuelle pitäisi rakentaa ensin toimiva perusosa, joka kattaisi yksilökohtaiset etuudet, joita ovat esimerkiksi sairauspäiväraha ja kuntoutusraha.

Kela esittää, että yleistukeen yhdistettäisiin seuraavaksi kuntoutusraha. Kuntoutusraha olisi Kelan toimeenpanon kannalta hyvä seuraava yleistukeen liitettävä tuki, koska se on yksilökohtainen ja helpommin yhdistettävissä työttömyysetuuksiin kuin toimeentuloa turvaavat perhe- tai kotitalouskohtaiset etuudet.

Kelan toimeenpanon osalta olisi myös tärkeää ottaa yhtenä näkökulmana huomioon, miten uudistus olisi yhteensovitettavissa Kelan isoon IT-järjestelmämuutoksen Eepoksen toimeenpanoon.

Tiedonvaihdon esteiden poistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettamassa työryhmän selvittämään tiedonsaantioikeuksiin ja tiedonvaihtoon liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Yhtenä selvitettävänä asiana ovat pankki- ja tilitietojen saaminen teknisten rajapintojen kautta. Kelan näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää edistää asiakastiedon liikkuvuutta viranomaistahojen kesken sähköisesti. Viranomaisyhteistyön kehittämiseksi on varmistettava tiedonsaanti ja oma-aloitteiset tiedonanto-oikeudet viranomaisten välillä. Tiedonvaihdolla pystytään asiakkaan kokonaistilannekuvan muodostamisen lisäksi myös esim. ehkäisemään virheellisten maksujen syntymistä sekä estämään väärinkäytöksiä.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu yleistukilainsäädännöstä seuraavia vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan ja kannustimiin.

Kelan näkemyksen mukaan vaikutusarvioissa olisi hyvä todeta myös, että peruspäivärahaa saavilla henkilöillä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, ei jatkossa olisi oikeutta yleistukeen, jos heillä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Kela arvioi, että kohderyhmän koko on 200–300 henkilöä. Valtaosin kyse on Ukrainasta sotaa paenneista henkilöistä.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin

Esitysluonnoksen osiossa 4.2.3.1 Vaikutukset Kansaneläkelaitokseen on kuvattu yleisellä tasolla, miten työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistäminen yleistueksi vaikuttaa työttömyysturvan toimeenpanoon Kelassa. Kokonaisuutena vaikutukset ovat maltillisia, koska yleistuen saamisedellytykset ja määräytymisperusteet ovat pitkälti samanlaisia kuin nykyisissä työttömyysetuuksissa. Kela tarkentaa esitysluonnoksessa esitettyjä vaikutusarvioita seuraavilla työmäärä- ja kustannusarvioilla:

Tarveharkinnan ulottaminen myös työssäoloehdon täyttäneisiin etuuden saajiin lisää etuuskäsittelyn työmäärää 1,3 htv (brutto). Kelan toimintakulujen lisäys on tältä osin 0,1 miljoonaa euroa vuodessa.

Odotusajan tutkimisen ulottaminen kaikkiin yleistuen saajiin lisää etuuskäsittelyn työmäärää 4,4 htv (brutto). Toimintakuluissa lisäys on 0,3 miljoonaa euroa vuodessa.

Osittaisen yleistuen vanhempien tulorajan korotus lisää etuuskäsittelyn työmäärää 1,0 htv (brutto). Toimintakulujen lisäys tästä on 0,1 miljoonaa euroa vuodessa.

Yhteensä edellä mainitut muutokset siis lisäävät Kelan etuuskäsittelyn työmäärää 6,7 htv (brutto) ja toimintakuluja 0,5 miljoonaa euroa vuodessa.

- Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista

-

- Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)

-

- Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä (2 luku)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yleistuen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin sisällytettäväksi ulkomaalaista koskeva rajoitus. Tämän mukaan ulkomaalaisella henkilöllä, jonka Suomessa työskentely perustuu tilapäiseen oleskelulupaun, ei olisi oikeutta yleistukeen. Vastaava työmarkkinatukea koskeva säännös ehdotetaan kumottavaksi työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:stä. EU-asetuksen 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvalla henkilöllä on kuitenkin oikeus yleistukeen, jos hän täyttää työssäoloehdon. Jäsenmaiden välillä liikkuvat kolmansien maiden kansalaiset on otettu EU-asetuksen 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan EU-asetuksella 1231/2010. Kelan huomioita yleistuen EU-asetuksen 883/2004 mukaisesta luokittelusta avataan tarkemmin kohdassa Muuta lausuttavaa yleistuesta.

- Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)

Ehdotetussa 16 §:n 2 momentin kohdassa 6 esitetään, ettei tarveharkinnassa tuloina otettaisi huomioon kansaneläkelain (568/2007) mukaista leskeneläkkeen täydennysmäärää. Kela esittää, että kohtaa täydennettäisiin tarkentamalla, että kyse olisi leskeneläkkeen täydennysmäärästä. Kansaneläkelain mukaan maksetaan myös lapseneläkkeen täydennysmäärää.

- Lausuttavaa yleistuen toimeenpanosta ja muutoksenhausta (5 ja 6 luvut)

Ehdotetussa 30 §:ssä säädettäisiin perusteettomasti maksetun etuuden määrän perimisestä takautuvasti suoritettavasta etuudesta. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin työttömyysturvalain 11 luvun 14 §:ää. Pykälässä ja sen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan mm. kuntoutusrahalain mukaiseen kuntoutusrahaan.

Kela toteaa, että kuntoutusrahalaki on kumottu jo vuonna 2005. Lakiviittaus tulisi saattaa ajan tasalle siten, että yleistukilaissa viitattaisiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaiseen kuntoutusrahaan. Lisäksi viittauksen luopumistukeen voisi Kelan näkemyksen mukaan poistaa pykälästä. Luopumistuella tarkoitetaan

maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain (1293/1994) tai maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain (612/2006) mukaista luopumistukea, joka on työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:ssä säädetty työttömyysetuusoikeuden estäväksi etuudeksi. Uusia luopumistukia ei ole myönnetty vuoden 2018 jälkeen, joten luopumistuen takautuva myöntö yleistuen kanssa samalle ajalle ei ole mahdollinen.

Ehdotetun 38 §:n 3 momentin kahdessa viimeisessä virkkeessä on Kelan näkemyksen mukaan tarpeettomasti toistettu sama asia, joka on jo todettu pykälän 1 momentissa.

Kela ehdottaa harkittavaksi, että 39 §:n 2 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus korjata virhe ilman asianosaisen suostumusta tai poistomenettelyä, jos virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Vastaava mahdollisuus on jo yleisestä asumistuesta annetun lain 38 §:ssä ja hallintolain 50 §:ssä. Muutos yhdenmukaistaisi menettelysääntelyä työttömän yleistuen ja työttömille asiakkaille niin ikään usein maksettavan yleisen asumistuen toimeenpanossa ja toteuttaisi siten osaltaan yleistuen valmistelulle asetettuja tavoitteita.

Ehdotetun 41 §:n 5 momentissa on Kelan näkemyksen mukaan tarpeettomasti viitattu yleislakiin eli hallintolakiin. Esimerkiksi yleisestä asumistuesta annetussa laissa ei ole vastaavaa viittausta.

- Lausuttavaa yleistuen tietojen saamista ja luovuttamista koskevista ehdotuksista (7 luku)

-

- Lausuttavaa yleistuen rahoituksesta (8 luku)

50 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 2 momentissa tarkoitettujen yleistuen maksupäivien laskennassa otettaisiin huomioon kaikki päivät, joilta yleistukea on työttömyyden perusteella maksettu. Kelan näkemyksen mukaan perusteluissa voisi selkeyden vuoksi mainita, että maksupäivien laskennassa otettaisiin huomioon myös työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetun yleistuen maksupäivät.

- Lausuttavaa yleistukilain ehdotetusta voimaantulosta (9 luku)

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.2.2026. Soveltamisen aloituksen porrastamisesta ei ehdoteta säädettäväksi erikseen.

Kela on esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyn aikana todennut, että lait on mahdollista toimeenpanna ehdotetussa aikataulussa. Oletuksena on tuolloin ollut, että hallituksen esitysluonnos lähtee lausuntokierrokselle viikolla 8 eli helmikuussa. Lausuntokierroksen aloitus on kuitenkin lykkääntynyt useaan otteeseen, ja lopulta lausuntokierros alkoi 9.5.2025. Kela on aloittanut toimeenpanoon valmistautumisen käytettävissä olleiden luonnosmateriaalien pohjalta jo ennen lausuntokierroksen aloitusta. Kaikilta osin valmistelua ei kuitenkaan ole voitu edistää ennen kuin

lopullinen esitysluonnos on ollut käytettävissä. Esimerkiksi yhteistyökumppaneiden kanssa muutostarpeita on voitu käsitellä vasta sen jälkeen, kun esitysluonnos on ollut julkinen.

Kuten esitysluonnoksen osiossa 4.2.3.1 Vaikutukset Kansaneläkelaitokseen on todettu, yleistuen toimeenpanoon varautuminen edellyttää Kelassa laajoja tietojärjestelmämuutoksia. Muutoksia täytyy tehdä ennen kaikkea etuuskäsittelyjärjestelmään mutta myös sen tukijärjestelmiin kuten maksamisen järjestelmiin, maksuvaatimukseen, tiedonvälitykseen, kuntalaskutusjärjestelmään, kirjanpitoon ja sähköiseen asiointiin. Ennen toimeenpanon aloitusta muutokset täytyy myös ehtiä testata, jotta niiden toimivuus voidaan taata. Kelan tämänhetkinen arvio on, että vaadittavia järjestelmämuutoksia ei pystytä toteuttamaan 1.2.2026 mennessä. Työttömän yleistuki on mittaluokaltaan suuri etuus, joten kireä voimaantuloaikataulu ja järjestelmämuutosten myöhästyminen vaarantaisivat toimeentuloa turvaavan etuuden maksatuksen suurelta asiakasjoukolta.

Yleistuen voimaantuloajankohtaa arvioitaessa tulee lisäksi huomioida, että käynnissä on useita lainmuutoshankkeita, joiden suunniteltu voimaantulo kohdentuu ajallisesti lähellekin ja jotka kohdistuvat samoihin asiakkuuksiin ja joilla on vaikutusta Kelan toimintaan (mm. toimeentulotukilain kokonaisuudistus ja työttömyysturvaseuraamusten uudistus). Näiden erilaisten muutosten sisältö ja toimeenpanon toteutus ei ole tätä lausuntoa annettaessa tiedossa. Kela pitää tärkeänä, että muutosten voimaantulon yhteensovitus suunnitellaan huomioiden asiakasvaikutukset sekä Kelan toimeenpanokyvykkyys kokonaisuutena suhteessa kaikkiin toteutettaviin muutoksiin. Lisäksi Kela kiinnittää huomiota siihen, että Kelan toimeenpanokyvykkyys sekä lainsäädäntömuutosten tavoitteiden saavuttaminen on osin riippuvaista myös kumppaneiden kyvykkyudesta toteuttaa omat osuutensa muutoksessa (esim. muutosten vaatimat muutokset työttömyysturvalausuntoihin).

Etuuskäsittelyn toimintaedellytysten ja etuuden maksatuksen sujuvuuden varmistamiseksi Kela ehdottaa, että yleistukilainsäädännön soveltaminen alkaisi ehdotetun 1.2.2026 sijaan 1.5.2026.

Kela on jo aiemmin tuonut esiin, että ehdotettu voimaantuloaikataulu on erityisen haasteellinen kuntalaskutuksen järjestelmien näkökulmasta. On todennäköistä, että kuntalaskutuksen järjestelmämuutokset eivät ehdi valmistua myöskään 1.5.2026 mennessä. Kela kuitenkin arvioi, että muutokset on mahdollista ottaa käyttöön kesän 2026 aikana. Tämä tarkoittaisi, että Kela ei välttämättä pystyisi laskuttamaan kunnilta ensimmäisten kuukausien ajalta maksetun yleistuen rahoitusosuutta siten kuin yleistuesta annettavaksi ehdotetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:ssä säädetään. Asetuksen mukaisessa aikataulussa laskuttamatta jäävät kuntien rahoitusosuudet olisi mahdollista laskuttaa takautuvasti vuoden 2026 aikana. Kalenterivuoden aikana tarkasteltuna viivästys ei siis vaikuttaisi kuntien rahoitusvastuun määrään. Viivästyksestä olisi kuitenkin tärkeää tiedottaa kuntia, jotta ne osaavat varautua jälkikäteen toimitettavaan isompaan kertaluonteiseen laskuun. Vastaavasti kunnilta väliaikaisesti saamatta jäävän rahoitusosuuden kompensointiin muista rahoituslähteistä tulee varautua, jotta Kelan maksuvalmius turvataan.

Ehdotetun 55 §:n 5 momentin mukaan sovellettaessa tätä lakia otetaan huomioon työttömyysturvalain mukainen työttömyysetuuden saaminen, työssäoloehtoon luettava työ, työssäoloehdon täyttyminen ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyminen myös ajalta ennen tämän lain voimaantuloa.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa voimaantulosäännöksessä ei ole otettu kantaa omavastuunajan asettamiseen lain voimaantulovaiheessa. Ehdotetun yleistukilain 14 §:n 1 momentin mukaan yleistukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

Kelan käsityksen mukaan ilman erillistä siirtymäsäännöstä yleistukea voitaisiin alkaa maksaa vasta seitsemän omavastuupäivän jälkeen myös sellaisille henkilöille, jotka yleistukilainsäädännön voimaan tullessa ovat olleet oikeutettuja työmarkkinatukeen tai peruspäivärahaan. Etuuden toimeenpanossa tämä tarkoittaisi, että työmarkkinatuella tai peruspäivärahalla oleville ei voitaisi myöntää yleistukea ohjelmallisella eräajopäätöksellä vaan kunkin hakijan tilanne pitäisi tutkia manuaalisesti siinä vaiheessa, kun hän jättää siirtymävaiheen jatkohakemuksen. Koska työmarkkinatuella ja peruspäivärahalla yleistuelle siirtyviä henkilöitä on arviolta noin 200 000, manuaalikäsittelystä aiheutuva työmäärä olisi käytännössä hallitsematon. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Kelassa tehdään vuoden aikana yhteensä noin miljoona työttömyysturvan ratkaisua. Siirtymävaiheessa annettavat manuaaliratkaisut vastaisivat siis viidesosaa koko vuoden aikana normaalisti annettavista ratkaisuista, ja ne tulisi lisäksi tehdä lyhyessä ajassa.

Kela on lausuntokierroksen aikana keskustellut sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siirtymävaiheen toimeenpanosta. Ministeriön mukaan tarkoituksena ei ole ollut, että kaikille voimaantulovaiheessa työmarkkinatuen tai peruspäivärahan piirissä oleville henkilöille tulisi asettaa yleistukeen omavastuuaika. Myöskään esityksen taloudellisissa vaikutusarvioissa ei ole lähdetty tällaisesta oletuksesta. Kelan näkemyksen mukaan asia tulee huomioida myös siirtymäsäännöksessä. Sääntelyllä olisi perusteltua pyrkiä siihen, että omavastuunajan osalta toimittaisiin mahdollisimman monessa tilanteessa siten kuin olisi toimittu, jos yleistukilainmuutosta ei olisi tullut. Mahdollisimman laajan ohjelmallisen päätöksenannon toteuttamisen näkökulmasta sujuvin sääntelyratkaisu olisi sulkea omavastuuaika pois henkilöiltä, jotka ovat yleistukilain voimaan tullessa oikeutettuja työmarkkinatukeen tai peruspäivärahaan ja joilla oikeus yleistukeen jatkuu välittömästi. Etuuden saamisen lisäksi tulisi huomioida riittävän kattavasti erilaisia etuuden saamisen estäviä syitä, jotta asetettavaksi tulevien omavastuuaikojen määrä ei merkittävästi kasvaisi siitä, mitä se olisi ollut ilman yleistukimuutosta. Tilanteissa, joissa työmarkkinatukeen tai peruspäivärahaan asetettu omavastuuaika on kesken yleistukilain voimaan tullessa, olisi luontevinta, että loput omavastuunajasta jäisi otettavaksi yleistuesta. Siirtymäsäännöksessä tämän voisi huomioida siten, että 55 §:n 5 momenttiin lisättäisiin huomiotavaksi seikaksi työttömänä työnhakijana oleminen lain voimaantuloa edeltävänä aikana.

- Muuta lausuttavaa ehdotetusta yleistukilaista

Yleistuen suhde sosiaaliturvan koordinaatioasetukseen

Yleistuen toimeenpanoon Kelassa on merkitystä sillä, miten etuus luokitellaan sosiaaliturvan koordinaatiota koskevan EU-asetuksen 883/2004 näkökulmasta. Työttömyyttä korvaavana etuutena yleistuki on EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa. Myös EU:n keskeistä periaatetta eli vapaata liikkuvuutta käyttävien henkilöiden kannalta merkityksellistä on, katsotaanko yleistuki EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseksi työttömyysetuudeksi vaiko 70 artiklan mukaiseksi maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi.

Hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa todetaan, että työttömyyspäiväraha on EU-asetuksen 883/2004 asiallista soveltamisalaa koskevan 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukainen työttömyysetuus, johon soveltuvat asetuksen työttömyysetuuksia koskevat säännökset. Tämä tarkoittaa, että asetuksen 883/2004 64 artiklan mukainen Suomesta työttömyyspäivärahaa saava työnhakija on oikeutettu etuuteen kolmen kuukauden ajan toisessa valtiossa tapahtuvan työnhaun ajalta. Työmarkkinatuen taas todetaan olevan EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 3 kohdan mukainen maksuihin perustumaton erityinen rahaetus, josta säädetään tarkemmin asetuksen 70 artiklassa. Maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia ei koske EU-asetuksen 883/2004 7 artiklan mukainen maasta vietävyyden periaate, vaan ne maksetaan vain etuuden saajan asuessa Suomessa.

Esityksessä on myös hyvin avattu edellytykset etuuden katsomiseksi maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi. Ensinnäkin tällainen etuus on tarkoitettu antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaisille sosiaaliturvaturvaetuuksiin luettaville etuuksille, jotka takaavat henkilöille vähimmäistoimeentulon ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen, tai että etuuksien tarkoituksena on yksinomaan vammaisten henkilöiden erityinen suojeleminen ja jotka liittyvät läheisesti henkilön sosiaaliseen ympäristöön jäsenvaltiossa. Toinen edellytys on, että maksuihin perustumattomat erityisetuudet tulee rahoittaa yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ja niiden myöntämisedellytykset eivät saa olla riippuvaisia etuudensaajan suorittamasta maksusta. Kolmanneksi maksuihin perustumattomienerityisten rahaetuuksien täytyy sisältyä EU-asetuksen 883/2004 liitteeseen X. Työmarkkinatuki on katsottu asetuksen 883/2004 mukaiseksi maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi, ja se on asetuksen liitteessä X. Jos komissio katsoo jäsenmaan etuuden sisältönsä puolesta täyttävän edellä mainitut maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi luokittelun edellytykset, se antaa asetusehdotuksen liitteen X päivittämiseksi.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, edellytys rahoituksesta yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ei kaikkien yleistuen saajien osalta täyty. Niiden osalta, joilla työssäoloehto täyttyy, yleistuki rahoitettaisiin osin työttömyysvakuutusmaksuina kerätyin varoin. Sen vuoksi on Kelan näkemyksen mukaan mahdollista, että Kela joutuu

toimeenpanemaan yleistukea eri tavoin riippuen siitä, täyttääkö tuen saaja työssäoloehdon vai ei. Jos työssäoloehdon täyttäneille maksettava, osin työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettava yleistuki katsotaan EU-asetuksen 3 artiklan mukaiseksi työttömyysetuudeksi, sitä tulee maksaa myös toiseen jäsenmaahan suuntautuvan työhaun ajalta. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavan yleistuen saajaan sovellettaisiin asetuksen 65 artiklan sääntelyä työttömistä, jotka asuivat muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa.

Kela toteaa, että esitysluonnoksessa EU-työnhakua koskevat säännökset on jätetty koskemaan ainoastaan ansiopäivärahaa. Jos työssäoloehdon täyttäneille yleistuen saajille maksettava, työttömyysvakuutusmaksuin rahoitettava yleistuki katsotaan asetuksen mukaiseksi työttömyysetuudeksi, tulee vastaavat säännökset lisätä myös yleistukilakiin. Säännöksistä tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi, menettääkö henkilö kategorisesti oikeutensa yleistukeen, jos hän palaa myöhässä EU-työhausta. Nykyään näissä tilanteissa työmarkkinatuen maksamiselle ei ole estettä mutta työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa vasta sen jälkeen, kun henkilö on mm. kerryttänyt työssäoloehtokuukauden.

Jos asetuksen 65 artiklan sääntelyä sovellettaisiin työssäoloehdon täyttäneille maksettavaan yleistukeen, Kelan käsityksen mukaan soveltaminen rajoittuisi niihin 400 yleistuen maksupäivään, joiden ajalta tukea rahoitetaan osin työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla. Tällöin tilanne vastaisi toimeenpanollisesti pitkälti nykytilaa, jossa peruspäivärahaa voidaan maksaa 65 artiklassa määritellyissä tilanteissa työttömille, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa. Jos myös työssäoloehdon täyttäneille maksettava yleistuki katsottaisiin maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi eikä 65 artiklan sääntelyä sovellettaisi heihinkään, sellaisten henkilöiden määrä, jotka eivät saa työttömyysetuutta mistään jäsenvaltiosta, lisääntyisi jonkin verran nykyisestä. Jos taas kaikille työttömille maksettava yleistuki katsottaisiin EU-asetuksen mukaiseksi työttömyysetuudeksi, 65 artiklan soveltaminen mahdollistaisi enimmäisajattoman yleistuen maksamisen ilman asumisaikavaatimusta verraten vähäisen työmarkkinoille kiinnittymisen perusteella. Esimerkiksi Suomeen saapuva henkilö voisi saada oikeuden soviteltuun yleistukeen ”osittain tai ajoittain työttömänä”, jos hän vastaanottaisi täällä tarvittaessa työhön kutsuttavan työsopimuksen.

Kela kiinnittää huomiota myös EU-tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainittujen riskien mukaiset sosiaaliturvaetuudet ja saman artiklan 3 kohdan mukaiset erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet ovat toisensa poissulkevia. Etuus ei siis voi samanaikaisesti olla sekä sosiaaliturvaetus että maksuihin perustumaton erityinen rahaetus.

Esitykseen tulisi tarkentaa myös, miten ehdotettu yleistuki suhtautuu EU-asetuksen 883/2004 II osaston 11 artiklan 2 kohtaan. EU-asetuksen 883/2004 II osasto sisältää määräykset siitä, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä liikkumisvapautta käyttävään henkilöön sovelletaan. Kyseisen artiklan mukaan II osaston säännöksiä sovellettaessa palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen nojalla tai niiden seurauksena rahaetuutta saavien henkilöiden katsotaan harjoittavan tätä työtä tai ammattia. Työttömyyspäiväraha on katsottu kyseisen artiklan mukaiseksi rahaetuudeksi. Tämä

tarkoittaa, että Suomi vastaa myös Suomesta työttömyyspäivärahaetuutta saavan henkilön sairaanhoitoetuuksista ja edellytysten täyttyessä mahdollisesti muistakin EU-asetuksen 883/2004 mukaisista etuuksista, kuten perhe-etuuksista. Jos työssäoloehdon täyttäneen työttömän yleistukea ei pidetä maksuihin perustumattomana erityisenä rahaetuutena, se olisi jatkossa EU-asetuksen 11 artiklan 2 kohdan mukainen rahaetus.

Hallitusohjelman mukaan yleistukeen tultaisiin myöhemmin yhdistämään syyperusteisista etuuksista myös sairauspäiväraha, Kelan kuntoutusraha ja vanhempainpäivärahat. Kela kiinnittää huomiota siihen, että EU-asetuksen 883/2004 nojalla rajat ylittävien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksia koordinoidaan eri tavoin sosiaaliturvan alasta riippuen. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisia työttömyysturvaetuuksia koordinoidaan asetuksen III osaston 6 luvun mukaisesti, kun taas esimerkiksi sairausetuuksia, mukaan lukien sairauspäiväraha ja vanhempainrahat koordinoidaan III osaston 1 luvun mukaisesti. Myös näitä riskiä kattavien etuuksien katsominen erityisiksi maksuihin perustumattomiksi rahaetuuksiksi edellyttää kaikkien EU-asetuksen 70 artiklan mukaisten edellytysten täyttymistä. Yleistuen mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi huomioida kattavammin muutosten vaikutukset ja yhteen toimivuus EU-asetuksen 883/2004 kanssa.

- **Lausuttavaa peruspäivärahaa koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**
 -
- **Lausuttavaa työmarkkinatukea koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**
 -
- **Muuta lausuttavaa työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista**
 -
- **Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden jaksosta**
 -
- **Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä**
 -
- **Muuta lausuttavaa työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista**
 -

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

-

Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 12 §:n 2 momentin muuttamisesta

Lakia yleisestä asumistuesta olisi perusteltua päivittää myös 15 §:n 10 kohdan vanhentuneen lakiviittauksen osalta. Viittaus kumottuun lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) tulisi muuttaa viittaukseksi lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023).

Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain muuttamisesta

-

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

-

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

-

Laki takueläkkeestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

-

Laki kansaneläkelain muuttamisesta

Voimassa olevan kansaneläkelain 70 §:n 1 momentin mukaan takautuvasti myönnettävä kansaneläke on pidätettävä Kansaneläkelaitokselle tai maksettava työttömyyskassalle näiden maksamaa etuutta vastaavilta osin, jos Kansaneläkelaitos myöntää kansaneläkkeen takautuvasti samalle ajalle, jolta henkilö on saanut työttömyysturvalain mukaista työttömyysetuutta, sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa. Edelleen kansaneläkelain 70 §:n 2 momentin mukaan myös takautuvasti myönnetty lapsikorotus on maksettava samalta ajalta maksetun työttömyysetuuden tai kuntoutusrahaetuuden maksajalle. Kansaneläkkeestä poiketen, takautuvasti myönnettyä lapsikorotusta ei kuitenkaan makseta samalta ajalta maksetun sairauspäivärahan maksajalle. Tämä johtuu siitä, että sairauspäivärahaan ei sisälly lapsikorotusta (HE 90/2006 vp, kansaneläkelain 70 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Esitysluonnoksessa on ehdotettu, että kansaneläkelain 70 §:n 2 momentin 1 kohdan viittaus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen muutettaisiin koskemaan työttömyysturvalaissa tarkoitettua ansiopäivärahaa ja yleistukilaissa tarkoitettua yleistukea. Takautuvasti myönnetty lapsikorotus on kuitenkin ollut tarkoitus maksaa samalta ajalta maksetun etuuden maksajalle vain silloin, kun muuhun etuuteen on maksettu lapsikorotusta. Työttömyysetuuteen ei enää makseta lapsikorotusta, joten tulisiko sen sijaan, että viittaus muutetaan ehdotetulla tavalla, pohtia, pitäisikö kansaneläkelain 70 §:n 2 momentti kumota tarpeettomana, koska myöskään ansiopäivärahaan tai yleistukeen ei makseta lapsikorotusta. Lapsikorotusta ei makseta kuntoutusrahaankaan.

Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta

-

Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän eläkelain 32 ja 46 §:n muuttamisesta

-

Laki merimieseläkelain muuttamisesta

-

Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta

-

Laki työtapaturma- ja ammattitautilain 141 §:n muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain 97 §:n muuttamisesta

-

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 4 §:n muuttamisesta

-

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

-

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 45 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 ja 31 a §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain 93 §:n muuttamisesta

-

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta

-

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta

-

Laki ulosottokaaren muuttamisesta

-

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Muuta lausuttavaa

Uudistusten voimaantulon yhteensovittaminen

Yleistuen lisäksi on parhaillaan lausunnolla ja valmistelussa useita sosiaaliturvauudistuksia. Kela esittää, että eri lakien voimaantulo yhteensovitettaisiin siten, että uudistukset voitaisiin toimeenpanna Kelassa hallitusti.

Suhde toimeentulotukeen

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan perustoimeentulotuessa tuloina huomioidaan henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Yleistuki on ensisijainen tuki perustoimeentulotukeen nähden. Yleistuki on

perustoimeentulotuessa huomioitava tulo. Mikäli yleistukeen siirryttäessä työttömyysetuuden maksussa tulee katkoksia, niin hakijat voivat joutua turvautumaan viimesijaiseen perustoimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen näkökulmasta olisikin erittäin tärkeä kiinnittää huomiota siihen, että työttömyysetuuden maksuun ei tulisi katkoksia siirtymätilanteessa.

Hallituksen esityksessä ei ole mainittu toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 5 kohtaa. Sen osalta tulisi arvioida, onko siihen tarvetta tehdä muutoksia yleistuen myötä.

Tärkeää olisi, että työttömyysturvaa, toimeentulotukea ja yleistukea koskevien muutosten yhteisvaikutukset arvioitaisiin kaikissa ehdotetuissa muutoksissa tulojen ja työvoimapoliittisesti moitittavien menettelyjen seuraamusten osalta.

Onninen Suvi
Kansaneläkelaitos