Sosiaali- ja terveysministeriö

**Lausunto**

15.9.2026

VN/7747/2024
VN/7747/2024-STM-120

Perustuslakivaliokunnalle

# Hallituksen esitys yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisesti kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta (HE 109/2026 vp)

## 1 Esityksen pääasiallinen sisältö ja tavoitteet

Esitys sisältää kolme lakiehdotusta. Ensimmäinen lakiehdotus koskee muutoksia yleistukilakiin (48/2026). Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista työssäoloehtoa, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisella tavalla edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka olisi taloudellisen tuen tarpeessa. Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 33,64 euroa päivässä (vuoden 2026 tasossa).

Asumisajan täyttymistä arvioitaisiin etuusoikeuden alkamista välittömästi edeltävän kymmenen vuoden ajalta. Kolmen vuoden asumisen ei tarvitsisi olla yhtäjaksoista. Suomessa asumista arvioitaisiin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain ja EU:n sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 sekä sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 mukaisesti. Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämistä arvioitaessa olisi huomioitava EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet. Tavanomaista yleistukea maksettaisiin myös alle kolme vuotta Suomessa asuneelle työttömälle työnhakijalle, joka olisi työskennellyt työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaisen palkansaajan työssäoloehdon tai 7 §:n mukaisen yrittäjän työssäoloehdon täyttävässä työssä.

Edellytystä työssäoloehdon täyttämisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2022) 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa (Eurooppalaisen viitekehyksen B1.1 taitotaso) vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Mikäli tuen maksamisen muut edellytykset olisi selvitetty, mutta asumista tai kielitaitoa koskevien edellytysten selvittäminen viivästyy, yleistuki maksettaisiin väliaikaisesti kotoutumistukena.

Lisäksi yleistukilakiin esitetään muutosta siten, että tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija olisi yhtäläisin edellytyksin oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen kuin muutkin työnhakijat.


| **Postiosoite**<br>**Postadress**<br>**Postal Address** | **Käyntiosoite**<br>**Besöksadress**<br>**Office** | **Puhelin**<br>**Telefon**<br>**Telephone** | **Faksi**<br>**Fax**<br>**Fax** | **s-posti, internet**<br>**e-post, internet**<br>**e-mail, internet** |
|---|---|---|---|---|
| Sosiaali- ja terveysministeriö | | | | |
| PL 33<br>00023 Valtioneuvosto | Meritullinkatu 8<br>Helsinki | 0295 16001<br>+358 295 16001 | | kirjaamo.stm@gov.fi<br>stm.fi |

Toinen lakiehdotus koskee työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023). Työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun tulisi olla sisällöltään sellainen, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvalla työnhakijalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Ehdotettu säännös takuuajasta synnyttäisi säännöksen piiriin kuuluville työnhakijoille subjektiivisen oikeuden palveluun säädetyssä määräajassa.

Esityksen kolmas lakiehdotus koskee yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia (964/2004). Esityksen mukaan keskitason yleiseen kielitutkintoon (YKI-tutkinto) tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen eivätkä saisi mahdollisuutta osoittaa kielitaitoaan maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella.

Esityksen tavoitteena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä. Esityksen tavoitteena on kehittää Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yleisen pohjoismaisen linjan mukaiseen suuntaan. Tavoitteena on vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Riittävä kielitaito ja työmarkkinaosallisuus ovat keskeisiä edellytyksiä Suomeen muuttavien henkilöiden yhteiskuntaan integroitumiselle. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sitä, että esityksen kohderyhmään kuuluvat Suomeen muuttaneet henkilöt pääsevät kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan, työllistymistä tukevaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävään palveluun kohtuullisessa ajassa. Edellä kuvatun mukaisesti esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen vahvistaa työn merkitystä Suomeen kotoutumisen avaintekijänä.

# 2 Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2027. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevia säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan henkilöihin, jotka muuttavat Suomeen lain voimaantulon jälkeen.

Ratkaisu selkeyttää siirtymävaihetta ja vahvistaa sääntelyn ennakoitavuutta. Jo Suomessa oleskelevien henkilöiden asema ei muuttuisi kesken kotoutumisprosessin, mikä tukee oikeusvarmuutta ja helpottaa uudistuksen toimeenpanoa.

# 3 Etuuskäyttö ja työmarkkina-asema

Hallituksen esityksessä esitetyn Kelan rekisteriaineiston perusteella tarkastelujaksolla 1.7.2024-30.6.2025 työmarkkinatukea maksettiin 18 785 henkilölle, jotka eivät täyttäneet työssäoloehtoa, olivat asuneet Suomessa alle kolme vuotta ja joiden äidinkieli oli muu kuin suomi tai ruotsi. Keskimäärin tukea maksettiin noin 11 100 henkilölle kuukaudessa. Koko saajajoukosta noin 61 prosenttia oli naisia ja noin 39 prosenttia miehiä. Etuudensaajista sai yleistä asumistukea noin 45 prosenttia ja noin 30 prosenttia perustoimeentulotukea. Noin 40 prosenttia työmarkkinatukea saaneista oli asunut Suomessa alle vuoden. Merkittävä osa, noin 60 prosenttia, koko ryhmästä oli parhaassa työiässä olevia henkilöitä.

Tutkimus- ja tilastotiedot osoittavat, että kohderyhmän työmarkkina-asema on keskimäärin heikompi kuin väestöllä yleisesti, mikä perustelee erityisiä kohdennettuja toimenpiteitä kohdejoukolle. Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–20 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste ovat vahvasti sidoksissa maahanmuuton syyhyn ja muutosta kuluneeseen aikaan. Työllistymisen esteet vaihtelevat huomattavasti eri henkilöiden välillä, mutta ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute. Myös työhönotossa on havaittu rakenteellista syrjintää. Erityisesti kielitaidon puute korostuu henkilöiden omissa työllistymisen esteitä koskevissa arvioissa. Vaikka osaaminen, kielitaito ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on suomalaistaustaisia vaikeampi.

Maahanmuuttajien hyvä kohdemaan kielitaito on yhteydessä heidän työmarkkinatulemiensa kanssa: mitä parempi kohdemaan kielitaito on, sitä parempi on asema työmarkkinoilla. Kyselytutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaiset

kokivat, että merkittävin este työllistymiselle oli puutteellinen kielitaito, jonka mainitsi noin puolet ulkomaalaistaustaisista miehistä ja naisista.

Tutkimusten perusteella kielikoulutukseen osallistumisella on huomattavia myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatioon. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelman saaminen tutkitusti paransi myöhempää tulotasoa ja vähensi sosiaaliturvan käyttöä. Oletettavasti kotoutumissuunnitelmaan sisällytetty koulutus paransi osallistujien kielitaitoa ja ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta. Suomen tai ruotsin kielitaidon paranemisella ja osallistumisella kielikoulutukseen on kotoutumista ja työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Tutkimuskirjallisuuden valossa on perusteltua lisätä maahanmuuttajien kannustimia osallistua kielikoulutukseen sekä kielikoulutuksen saatavuutta ja laajuutta. Esitetty muutos toteuttaisi keskeisen konkreettisen askeleen tähän suuntaan.

# 4 Esityksen vaikutuksista

## 4.1 Yleistä

Uudistuksen keskeinen lähtökohta on työttömyysturvan porrastaminen siten, että työmarkkinoille osallistuminen, Suomessa asuttu aika sekä kotimaisen kielen oppiminen muodostuvat nykyistä merkittävämmiksi tekijöiksi henkilön työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan tasoa määritettäessä. Tässä suhteessa esitys merkitsee muutosta suomalaisen perusturvajärjestelmän ja kotoutumispolitiikan väliseen suhteeseen.

Vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin epävarmuutta. Ehdotuksen vaikutusten laajuus riippuu olennaisesti siitä, syntyykö tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia sekä yleisestä talous- ja työmarkkinakehityksestä. Edellä kuvatun lisäksi epävarmuutta luo se, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen mahdollisia kannustinvaikutuksia kielen oppimiseen on haastavaa arvioida. Taloudellisten kannustimien vaikuttavuus on erittäin kontekstisidonnaista ja toimien vaikuttavuus saattaa vaihdella ajassa ja paikassa.

Esityksen kohdejoukon suuruutta koskeva arvio pohjautuu Kelan rekisteripoiminnan tuloksiin tarkastelujaksolla 1.7.2024-30.6.2025. Tämän takia on keskeisen tärkeää huomioida, että tulokset ovat herkkiä mahdollisille muutoksille tulevaisuuden maahanmuuton tasossa sekä muuton luonteessa.

Esityksellä arvioidaan olevan vähäisiä työllisyysvaikutuksia.

## 4.2 Kotitalouksien taloudellinen asema

Esitys vaikuttaa välittömimmin niiden henkilöiden ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan, jotka kuuluvat kotoutumistukena maksettavan yleistuen piiriin. Koska kotoutumistuen taso olisi alempi kuin tavanomaisen yleistuen taso, käytettävissä olevat tulot alenisivat osalla kohderyhmään kuuluvista henkilöistä nykyiseen järjestelmään verrattuna. On keskeisen tärkeää huomioida, että muutos ei vaikuttaisi maksussa oleviin tukiin tai ennen lain voimaantuloa maahan muuttavien henkilöiden tukiin.

Vaikutukset kohdistuvat erityisesti sellaisiin henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen hiljattain eivätkä ole vielä täyttäneet työssäoloehtoa tai saavuttaneet sellaista kotimaisen kielen taitoa, joka mahdollistaisi siirtymisen työmarkkinoille tai korkeammalle etuustasolle. Taloudellisten vaikutusten suuruus vaihtelee kuitenkin kotitalouksien välillä. Vaikutuksiin vaikuttavat esimerkiksi asumiskustannukset, perheen koko ja muut käytettävissä olevat tulot.

Osassa kotitalouksista alempi etuustaso korvaantuu täysimääräisesti perustoimeentulotuella. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kotitaloudella ei ole käytettävissään muita tulonlähteitä ja joissa toimeentulo perustuisi useiden perusturvaetuuksien sekä perustoimeentulotuen yhdistelmään. Kelan rekisteripoimintaan pohjaten tällaisia kotoutumistuen saajia arvioidaan olevan noin kolmannes.

Pitkällä aikavälillä uudistuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia kohderyhmän kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, mikäli uudistus nopeuttaa palvelutarvetta vastaavaan palveluun pääsyä sekä kannustaa työn vastaanottamiseen ja kotimaisen kielen opiskeluun tavalla, joka nopeuttaa työmarkkinoille pääsyä. Tällöin kotitalouksien omat ansiotulot voivat kasvaa ja riippuvuus tulonsiirroista vähentyä. Tämän voidaan arvioida vahvistavan kotitalouksien asemaa ja osallisuuta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan myös, että tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevat saisivat oikeuden yleistukeen. Toimeentulotukea saaneista tilapäisen suojelun perusteella Suomessa asuvista henkilöstä arvion mukaan noin 75 prosenttia saisi sitä myös jatkossa yleistuen tai kotoutumistuen

ohella. Tämän ryhmän osalta kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa ei siten tapahtuisi muutosta. Noin joka neljäs henkilö asuisi sellaisessa kotitaloudessa, jonka oikeus perustoimeentulotukeen päättyisi, sillä näille kotitalouksille oli maksettu perustoimeentulotukea vähemmän kuin 640 euroa kuukaudessa. Tästä seuraisi, että näiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot todennäköisesti kasvaisivat vähintäänkin hieman. Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että oikeus ensisijaiseen syyperusteiseen etuuteen vahvistaisi tilapäisen suojelun saajien taloudellista asemaa kokonaisuutena.

## 4.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja lapsiin

Esityksen välittömät vaikutukset kohdistuvat suhteellisesti useammin naisiin kuin miehiin. Tästä syystä toimeentuloon ja takuuaikaan liittyvät vaikutukset sekä mahdolliset kannustinvaikutukset kohdistuisivat korostuneesti naisiin.

Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon riippuvat merkittävästi siitä, onnistutaanko uudistuksen avulla vahvistamaan naisten osallistumista kielikoulutukseen, työvoimapalveluihin ja työmarkkinoille. Mikäli uudistuksen avulla palvelut tavoittavat kohderyhmän entistä paremmin, voi uudistus tukea taloudellista itsenäisyyttä ja vahvistaa työmarkkina-osallisuutta.

Lapsivaikutukset välittyvät pääasiassa perheiden toimeentulon kautta. Mikäli kotitalouden käytettävissä olevat tulot alenevat, voi perheiden taloudellinen tilanne kiristyä. Tällä voi olla vaikutuksia lasten hyvinvointiin erityisesti perheissä, joiden toimeentulo on jo ennestään niukka. Toisaalta vanhempien nopeampi kotoutuminen, parempi kielitaito ja aikaisempi työllistyminen voivat pitkällä aikavälillä vahvistaa lasten hyvinvointia ja ehkäistä ylisukupolvista huono-osaisuutta.

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava myös riittämättömän paikallisen kielen taidon kielteiset vaikutukset, niin lasten kuin aikuisten näkökannalta, joista saattaa syntyä pitkällisiä eriarvoistavia vaikutusketjuja. Riittävän kielitaidon voidaan ajatella monessa mielessä olevan avain yhteiskunnan toimintaan. Riittämättömällä paikallisen kielen taidolla tiedetään olevan kielteinen vaikutus muun muassa henkilön työllisyyteen, yhteiskuntaan osallisuuteen sekä yksinäisyyden kokemuksiin. Edelleen on huomioitava, että puutteellinen kielitaito voi johtaa siihen, että vastuu omien ja perheen asioiden hoitamisesta saattaa jäädä pääasiallisesti toisen kielitaitoisemman vanhemman tai perheen lasten velvollisuudeksi. Tältä näkökannalta esityksen tavoitteen toteutuminen, kielitaidon tuloksellinen oppiminen, tukee maahanmuuttajanaisten täysimääräistä toimijuutta suomalaisessa yhteiskunnassa ja siten myös sukupuolten tasa-arvoa sekä lisäksi vaikuttaisi myönteisesti perheen lasten tilanteeseen ja mahdollisuuksiin.

## 4.4 Vaikutukset julkiseen talouteen ja kuntatalouteen

Tässä lausunnossa selostetaan pääkohdat arvioiduista vaikutuksista julkiseen talouteen. Kattavampi vaikutusten arviointi sisältyy hallituksen esitykseen.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sekä valtion että kuntien talouteen. Kunnat rahoittavat osan yleistuesta ja toimeentulotuesta sekä vastaavat työvoimapalveluiden ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä. Kotoutumistuesta syntyisi säästöä etuusmenoihin, kun yleistuen menot laskisivat, mutta yleisen asumistuen sekä perustoimeentulotuen menot eivät kasvaisi samassa suhteessa. Ehdotettu takuuaikasäännös aiheuttaisi julkiselle taloudelle kustannuksia, sillä valtion olisi korvattava työvoimaviranomaisten kustannusten kasvu. Kokonaisuudessaan esitetyt muutokset kotoutumistukea koskien kasvattaisivat julkisen talouden menoja noin 9,5 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa vuonna 2030.

Kun tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien yleistukioikeuden vaikutukset huomioidaan, esitetyt muutokset kasvattaisivat vuoden 2027 julkisen talouden menoja 9,4 miljoonaa euroa.

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille. Kotoutumistuen kohdejoukossa merkittävä osa on henkilöitä, joiden osalta kuntien rahoitusvastuu alkaa henkilöryhmästä riippuen vasta yhden tai kolmen vuoden kuluttua kotikuntamerkinnästä. Esityksessä on arvioitu, että yleistuen säästöistä noin 15 prosenttia kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin. Edellä kuvattuun oletukseen perustuen kunnille syntyisi kotoutumistuen myötä säästöä yleistuesta vuonna 2027 noin 0,1 miljoonan euroa ja muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa noin 1,1 miljoonan euroa vuonna 2030.

Esitys kasvattaisi perustoimeentulotuen kustannuksia arviolta 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 0,1 miljoonaa euroa ja esitetyn muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kustannusten arvioidaan kasvavan noin 2,1 miljoonaa euroa vuonna 2030, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 1,1 miljoonaa euroa.

**Esityksen taloudelliset vaikutukset vuosina 2027–2030, pl. tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien kustannukset ja kertaluontoiset kustannukset:**

| | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|
| Toimeentulotuki | 0,2 | 0,8 | 1,7 | 2,1 |
| Yleinen asumistuki | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,7 |
| Yleistuki | -0,6 | -3,0 | -6,0 | -7,6 |
| Verotus | 0,1 | 0,6 | 1,2 | 1,5 |
| Takuuaika | 7,3 | 10,9 | 12,2 | 12,8 |
| Yhteensä | 7,1 | 9,6 | 9,7 | 9,5 |

Esitetyt muutokset synnyttävät lisäksi kustannuksia viranomaisille. Esityksestä aiheutuvien tietojärjestelmämuutosten kertaluonteisten kustannusten yhteenlaskettu määrä on arviolta noin 433 000 euroa. Kustannukset kohdistuvat Opetushallitukselle sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA).

## 4.5 Viranomaisvaikutukset

Esitetty muutos vaikuttaisi Kansaneläkelaitoksen yleistuen käsittelyprosessiin. Keskeisin olisi uusi työvaihe yleistuen käsittelyprosessissa ja hallinnollista työtä kasvattava muutos Kansaneläkelaitoksen näkökannalta olisi asumisajan selvittäminen. Arviolta muutoksella ei ole merkittävää vaikutusta tuen käsittelyyn, mutta yksittäisten hakemusten käsittelyssä työmäärä ja käsittelyajan pituus voivat kasvaa huomattavasti.

Ehdotus takuuaikaa koskevasta säännöksestä toisi lakiin perustuvan velvollisuuden työvoimaviranomaiselle järjestää palvelua tietylle kohderyhmälle tai ohjata kohderyhmään kuuluvat henkilöt palveluun määrätyssä ajassa, jota nykytilassa ei ole. Ehdotus ei kaikkien asiakkaiden osalta vaikuttaisi työvoimapalveluiden toimeenpanoon, sillä osa työnhakijoista pääsee jo nykyisin palveluihin alle ehdotetussa kuuden kuukauden takuuajassa. Työvoimaviranomaisen vastuulla olisi edelleen työvoimapoliittisten edellytysten ratkaiseminen. Arvion mukaan tähän liittyvät muutoksilla olisi noin kahta henkilötyövuotta vastaava työmäärää lisäävä vaikutus.

# 5 Suhde perustuslakiin

## 5.1 Yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan

Tässä lausunnossa keskitytään niihin näkökohtiin, joista ministeriön arvion mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeellinen. Kattavampi arviointi esityksen suhteesta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyy hallituksen esityksen 12 lukuun.

Esityksessä ehdotetaan, että ennen työssäoloehdon täyttävän työskentelyn tai kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä työttömyyden perusteella maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Esitystä tulee arvioida perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n kannata.

Esitys asettaisi työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut työttömät henkilöt. Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 6 §:n kannalta.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämiseksi luettaisiin hyväksi toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet. Näin ollen esitys vaikuttaisi lähinnä kolmannesta maasta muuttaviin henkilöihin, mikä käytännössä tarkoittaisi maahanmuuttajien asettamista keskenään erilaiseen asemaan riippuen aiemmasta asuinmaasta. EU-maiden, Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin asumiskausien yhteenlaskeminen perustuu EU:n sosiaaliturva-asetukseen 883/2004, jonka oikeusperusta juontaa EU:n perustamissopimuksista. Mainittu asetus on Suomea velvoittavaa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti työn merkitystä Suomeen kotoutumisen avaintekijänä. Tavoitteena on vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Tarkoituksena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan. Asumisaikaa

tai työskentelyä koskevasta vaatimuksesta voitaisiin kuitenkin poiketa todennetun riittävän kotimaisen kielen taidon perusteella, ja tarkoituksena on siten luoda etuusjärjestelmään kannustin kotimaisen kielen oppimiselle.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella perustuslain 19 §:n 2–4 momentin mukaisten sosiaaliturvaetuuksien edellytykseksi voidaan asettaa asumista koskevia ehtoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perustusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen, myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitetunlaiset rajoitukset" (ks. PeVL 51/2024 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10–11).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä mahdolliseksi katsottu perustuslain 19 §:n 2–4 momentin mukaisten oikeuksien rajoittaminen Suomessa asumisen tai työnteon perusteella sisältää perustuslakivaliokunnan mukaan itsessään sen lähtökohdan, että henkilö voidaan asettaa erilaiseen asemaan sen perusteella, kuinka kiinteä yhteys hänellä Suomeen on asumisen tai työnteon välityksellä (PeVL 44/2026 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella voidaan katsoa, että perustuslaki sinänsä mahdollistaa työttömyyden ajalta maksettavan perusturvaetuuden suuruuden porrastamisen Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan.

Toisaalta perustuslakivaliokunta ei hallituksen esitystä HE 169/2016 vp koskevassa lausunnossaan PeVL 55/2016 vp pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseisessä hallituksen esityksessä ei esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso on määritelty muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi. Perustuslakivaliokunta ei myöskään ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että rajatun maahanmuuttajaryhmän osalta kotimaisen kielen todennetulla osaamistasolla olisi vaikutusta työttömyyden ajalta maksettavaan perusturvaetuuden tasoon. Näin ollen hallitus katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunto esityksestä on tarpeellinen.

## 5.2 Kielitaitoa koskeva poikkeus

Esityksessä ehdotetaan, että asumista tai työskentelyä koskevaa edellytystä ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli olisi suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon tai jos henkilö osoittaisi kotoutumislain 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Kielitaito ei siten olisi yleistuen saamisen yleinen edellytys, mutta todennettu riittävä kotimaisen kielen taito olisi edellytys poiketa kolmen vuoden asumisaikaa tai työssäoloehdon täyttävää työskentelyä koskevasta vaatimuksesta.

Kieli on yksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainituista kielletyistä erotteluperusteista. Syrjintäkieltosäännöksellä ei toisaalta ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 16/2016 vp, PeVL 18/2025). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 57/2016 vp, s. 3, PeVL 44/2010 vp, s. 5–6).

Esityksen tavoitteena on vahvistaa Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Kotimaisen kielen riittävällä osaamisella on tutkitusti tärkeä merkitys yhteiskuntaan integroitumisen ja suomalaisilla työmarkkinoilla työllistymisen kannalta. Esityksen tavoitteena on kannustaa kotimaisen kielen opetteluun, mikä edistäisi ja nopeuttaisi kohdejoukossa olevien henkilöiden kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kotoutumistavoitteen toteuttamisen voidaan katsoa olevan perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste säätää maahanmuuttajien työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä muista työttömistä poikkeavalla tavalla (ks. PeVL 55/2016 vp, s. 4 ja PeVL 20/1998 vp). Tulokselliseen kielenopetteluun kannustaminen liittyy kiinteästi kotoutumistavoitteen toteuttamiseen.

Hiljattain maahan muuttaneiden henkilöiden työllistymisvalmiuksia ja työmarkkinoilla vaadittavaa kielitaitoa vahvistetaan kotoutumissuunnitelmassa sovituilla toimenpiteillä. Esitetty testillä osoitettavan kielitaidon taso vastaa kotoutumiskoulutuksen kielellistä tavoitetasoa, eli toimivaa peruskielitaitoa. Riittävä kotimaisen kielen osaaminen on työllistymisen ohella merkittävin indikaatio Suomeen kotoutumisesta. Yleisesti suomalaisilla työmarkkinoilla vaaditaan kotimaisen kielen osaamista, vaikka kaikissa työtehtävissä ja tilanteissa tätä ei edellytetä. Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisimpiin yksilötason haasteisiin kuuluu kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, mihin ehdotetuilla muutoksilla pyritään vaikuttamaan. Edellä esitettyyn perustuen esityksessä vaaditun kielitaitotason voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen.

## 5.3 Palveluun pääsemisen takuuaika

Takuuajasta säätäminen varmistaisi, että henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus edistää omia edellytyksiään täyttää työssäoloehto tai osoittaa esityksessä ehdotettu riittävä suomen tai ruotsin kielen taitotaso ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä, mikä turvaisi yksilön perusoikeuksien toteutumista. Ehdotettu säännös takuuajasta synnyttäisi säännöksen piiriin kuuluville työnhakijoille subjektiivisen oikeuden palveluun säädetyssä määräajassa. Palveluun pääsemisen takuuajasta säätämisen myötä hiljattain maahan muuttaneet henkilöt pääsisivät maahantulon alkuvaiheessa palveluihin edistämään työllistymistaitojaan sekä kotimaisen kielen taitoaan. Lisäksi takuuajasta säätäminen edesauttaisi sitä, että alueelliset erot palveluihin pääsemiselle pysyisivät kohtuullisina.

Suomalaisilla työmarkkinoilla pärjäämiseen vaaditaan lähtökohtaisesti riittävää kotimaisen kielen osaamista, vaikka tämä ei kaikissa työtehtävissä tai tilanteissa ole välttämätöntä. Toimet, jotka vahvistavat Suomeen muuttaneen henkilön kotimaisen kielen osaamista vaikuttavat suoraan myös henkilön työllistymismahdollisuuksiin. Ehdotettu takuuaika palveluun pääsemiselle osaltaan vahvistaisi kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan oikeutta saada tarkoituksenmukaista palvelua. Kotimaisen kielen oppiminen parantaa työnhakijoiden työmarkkina-asemaa ja mahdollisuuksia työllistyä ja toimia yhteiskunnassa. Mitä nopeammin kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsee palvelutarvettaan vastaavaan palveluun, sitä nopeammin hän voi edistää työllistymistaitojaan ja suomen tai ruotsin kielitaitoaan. Takuuaikaa koskevien ehdotettujen muutosten voidaan näin ollen katsoa myös tukevan perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslain 6 §:n säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (kuten esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44).

## 5.4 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä yleissopimus) 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Yleissopimuksen 12. pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kielto laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) 12 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan. Peruskirjan liitteessä olevan määräyksen mukaan vakuutusmaksuista riippumattomien etuuksien osalta sopimuspuoli voi edellyttää määrätyn asumisajan täyttymistä, ennen kuin nämä etuudet myönnetään muiden sopimuspuolten kansalaisille. E artikla koskee syrjinnän kieltoa. Sen mukaan peruskirjan mukaiset oikeudet turvataan ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, terveyteen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kuitenkin todennut, että vakuutusmaksuihin perustumattomien etuuksien maksamisen edellytyksenä oleva asumisaikavaatimus on yhteensopiva Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan kanssa, kunhan vaatimus pysyy kohtuullisena.

Mainittujen Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta merkityksellistä on, että esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen saamisen edellytykset olisivat samat niin Suomen kuin ulkomaan kansalaisille. Suomen kansalaisen voisi tosiasiassa olla ulkomaan kansalaista helpompi täyttää kotimaisen kielen taitoa koskeva vaatimus. Asumisajan täyttymisen edellyttäminen vakuutusmaksuihin perustumattoman etuuden myöntämiseksi on kuitenkin Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitemääräyksessä nimenomaisesti hyväksytty. Yleistuessa on kyse tällaisesta valtion ja kuntien rahoittamasta etuudesta. Yleistukea rahoitetaan lisäksi työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, jos henkilö on täyttänyt työssäoloehdon.

Esityksen mukaan henkilöllä olisi ennen kolmen vuoden asumisajan täyttymistä oikeus tavanomaiseen yleistukeen, jos hän olisi ollut työssäoloehdon täyttävässä työssä.

## 5.5 Euroopan unionin lainsäädäntö

Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3). EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirja tulee ottaa huomioon, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia unionin oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen.

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Artiklan 2 kohdassa kielletään lisäksi syrjintä kansalaisuuden perusteella.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja kunnioittaa tätä oikeutta. Lisäksi perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellistä on, että myös Euroopan unionin maahan-muuttodirektiiveissä vahvistetaan yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla. Unionin oikeudessa ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.

Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ei kuitenkaan kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää vaan myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla. Esityksen mukaan kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen tarkastelussa muissa EU-maissa, ETA-maissa ja Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet rinnastettaisiin Suomessa asuttuun aikaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 perusteella.

EU-tuomioistuin on katsonut tuomiossaan asiassa Luevi (C-151/24, EU:C:2026:144), että yhdistelmälupadirektiivin mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei koske maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia, joista säädetään EU-asetuksen 883/2004 70 artiklassa. Tuomion mukaan yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla ei voi olla esteenä sille, että jäsenvaltio asettaa erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden myöntämiselle oleskelun kestoa koskevan edellytyksen. Yleistuessa on, siltä osin kuin se rahoitetaan yksinomaan valtion ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella, kyse tällaisesta maksuihin perustumattomasta erityisestä rahaetuudesta. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että esitys on yhteensopiva myös EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa.

Neuvotteleva virkamies Jere Päivinen

Lakimies Silja Dahlgren