Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 109/2026 vp eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksen keskeinen lainmuutosehdotus on, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin *kotoutumistukena* sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 33,64 euroa päivässä vuoden 2026 tasossa, mikä vastaa noin 90 %:a tavanomaisen täysimääräisen yleistuen määrästä.

Ehdotetun lainmuutoksen tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 35) mukaan ”porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä.” Tavoitteena on niin ikään kehittää Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yleisen pohjoismaisen linjan mukaiseen suuntaan sekä vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä.

Tarkastelen ehdotusta rajatusti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten valossa.

PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto

Aikaisemmasta lausuntokäytännöstä

En lähde toistamaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä liittyen perustuslain 6 §:n perusoikeussäännöksiin. Lausuntokäytäntöä ja säännöksiä koskevaa doktriinia on selostettu kattavasti ja asianmukaisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 96–97). Nyt tarkasteltavana olevan lainmuutosehdotuksen kannalta erityisen relevantteja yksittäisiä perustuslakivaliokunnan lausuntoja ovat vastaavantyyppistä lainmuutosehdotusta koskenut lausunto PeVL 55/2016 vp sekä tuore lausunto PeVL 44/2026, jossa valiokunta arvioi hallituksen esitystä kotihoidon tuen rajaamiseksi. Perustuslakivaliokunta katsoin ensimmäisessä lausunnossaan, ettei ehdotukselle laissa määritellyille maahanmuuttajaryhmille työmarkkinatuen sijasta maksettavasta kotoutumistuesta, jonka suuruus olisi ollut 90 % täyden työmarkkinatuen määrästä, ollut esitetty perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta ei pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia olisi edistetty maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Jälkimmäisessä lausunnossa valiokunta puolestaan katsoin, ettei kotihoidon tuen saamisen kytkemiselle

Suomessa asuttuun aikaan ollut estettä, koska maahanmuuttajaperheillä säilyi kuitenkin oikeus varhaiskasvatuspalveluun ja yksityisen hoidon tukeen.

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan *pääsäännöksi* sitä, että työttömälle työnhakijalle, joka eivät ole asunut Suomessa (tai toisessa EU-jäsenvaltiossa) yhteensä kolmea vuotta etuuskautta välittömästi edeltäneen kymmenen vuoden tarkastelujaksolla tai joka ei täytä työssäoloehto, työmarkkinatuki maksettaisiin 10 % alhaisempana kotoutumistukena. Pääsäännöstä *poiketen* tällaiselle henkilöille kuitenkin maksettaisiin täyttä työmarkkinatukea, jos hänen äidinkielensä olisi suomi, ruotsi tai saame taikka hän muulla tavoin olisi osoittanut riittävän kielitaidon jossakin mainitussa kielessä.

En ota lausunnossani kantaa siihen, olisiko työmarkkinatuen määrä yleisesti – siis ilman nyt ehdotettuja kielitaitopoikkeusta – mahdollista porrastaa ehdotetulla tavalla yhteensä kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen perusteella. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslain 19.2 §:n mukaisista perusturvaetuuksista muun muassa kansaneläkkeen saamisedellytykseksi on säädetty kolmen vuoden asuminen Suomessa henkilön täytettyä 16 vuotta. Perustuslakivaliokunta piti kansaneläkelain asumisaikavaatimusta perustuslainmukaisena (PeVL 48/2006 vp, s. 3–5). Kansaneläkkeen asumisaikaedellytykseen ei kuitenkaan ole säädetty kielitaitoon kiinnittyvää poikkeusta toisin kuin nyt ehdotetussa lainmuutoksessa. Kansaeläkelain asumisaikavaatimuspoikkeukset perustuvat sen sijaan sosiaalisiin syihin, kuten nuoressa iässä alkaneeseen työkyvyttömyyteen ja vammaisuuteen. Kansaneläkelain poikkeuksilla ei toisin sanoen ole kannustinluonnetta.

Erottelun hyväksyttävyys

Kuten muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 55/2016 vp (s. 3) on todettu, valiokunta ”on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.” Kieli on mainittu erikseen perustuslain 6.2 §:ssä henkilöön liittyvänä kiellettynä syrjintäperusteena.

Hallituksen esityksessä (s. 35) lakiehdotuksen ensimmäisenä tavoitteena mainitaan työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruuden porrastaminen Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan. Näkemykseni mukaan tämä ei kuitenkaan ole tavoite vaan pikemminkin *keino* varsinaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Yleensä toimeentuloturvaetuuksien asumisaikaedellytyksillä pyritään hillitsemään sosiaaliturvamenojen kasvua ja/tai maahanmuuttoa, mutta kumpaakaan näistä tavoitteista ei ole mainittu hallituksen esityksessä lainmuutosehdotuksen vaikuttimiksi. Hallituksen esityksen (s. 43) perusteella muutoksella olisikin minimaaliset säästövaikutukset julkiselle taloudelle. Työmarkkinatukea noin 10 % alhaisemmalla kotoutumistuella tuskin olisi vaikutusta maahanmuuttoonkaan.

Lainmuutosehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on siten pidettävä pyrkimystä kannustaa maahanmuuttajia oppimaan jotakin kotimaisista kielistä, jotta heidän asemansa työmarkkinoilla paranisi. Tavoite liittyy kiinteästi perustuslain 18.2 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn työllisyyden edistämisvelvoitteeseen. Näkemykseni mukaan maahanmuuttajien kielitaidon kohentaminen on valtiosääntöisesti hyväksyttävä tavoite.

Valitun keinon oikeasuhtaisuus

Koska erottelulle on hallituksen esityksessä esitetty valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä peruste, keskeinen kysymys on, onko ehdotettu kannustinkeino – työttömyyden ajalta maksettavan toimeentuloturvaetuuden porrastaminen Suomessa asuttujen vuosien perusteella ja erityisesti siihen kytketty kielitaitopoikkeus – asianmukainen ja oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden. Eri väestö- tai ihmisryhmien erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota myös ehdotettujen keinojen oikeasuhtaisuuteen. Sinänsä hyväksyttäviä tavoitteita ei saa saavuttaa keinolla millä hyvänsä (esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Olennaista on, että valittu keino – työttömyyden ajalta maksettavan toimeentuloturvaetuuden porrastaminen Suomessa asuttujen vuosien perusteella – ei ole neutraali, koska asumisaikavaatimusta ei sovelleta henkilöihin, joiden äidinkieli on suomi, ruotsi taikka saame tai jotka ovat muutoin osoittaneen jonkin näistä kielen riittävän osaamistason. Asumisaikavaatimus kohdistuu tarkoittaa siten käytännössä lähinnä kolmannesta maasta Suomeen muuttaviin henkilöihin, kuten hallituksen esityksessäkin (s. 37) todetaan.

Hallituksen esityksen mukaan lainmuutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy suurta epävarmuutta. Ensinnäkin maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voivat tulevina vuosina poiketa ennusteista. Toisekseen – ja mikä tärkeämpää – hallituksen esityksessä (s. 38) todetaan, että ”kotoutumistukena maksettavan yleistuen mahdollisia kannustinvaikutuksia on haastavaa arvioida. Tutkimuskirjallisuuden rajallisuuden vuoksi taloudellisten kannustimien vaikutuksesta maahanmuuttajien toisen kielen oppimistuloksiin ei voida tehdä selkeitä johtopäätöksiä. Palkkioiden myönteisistä vaikutuksista yleisesti kielenoppimiseen muun kuin maahanmuuttajaväestön osaltakaan tutkimusnäyttö ei ole yksiselitteistä: osa tutkimuksista on havainnut yhteyden, osa ei.” Hallituksen esityksessä (s. 37) olettamaksi on otettu, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin taidon kielen kahdella osa-alueella kotoutumiskoulutuksen päättyessä noin 1,5 vuoden maassaolon jälkeen. Tätä olettamaa ei perustella laisinkaan, ja se vaikuttaa varsin optimistiselta ottaen huomioon ettei tutkimusnäyttöä ole.

Hallituksen esityksessä myös työllisyysvaikutusarviot jäävät varsin alhaisiksi. Esityksen (s. 52) mukaan työllisyysvaikutusten arviointitapoihin ”liittyy epävarmuutta ja erilaisia varaumia. Arviot viittaavat kuitenkin siihen, että kotoutumistuen täysimääräinen

työllisyysvaikutus on vähäinen, todennäköisesti noin pari sataa henkilöä per vuosi, keskimäärin vuositasolla vielä vähemmän.”

Kun otetaan huomioon, että

- hiljattain Suomeen muuttaneille työttömille maahanmuuttajille maksettavan kotoutumistuen määrä olisi noin 10 % alhaisempi kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen taitoisille työttömille maksettavan yleistuen määrä,
- ehdotetun negatiivisen kannustimen kannustinvaikutukseen liittyy erittäin suurta epävarmuutta ja arviot perustuvat varsin optimistisille olettamille, sekä
- vaikutukset työllisyyteen jäävät minimaalisiksi

katson, ettei ehdotus ole valtiosääntöoikeudellisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukainen. Ehdotus merkitsisi *käytännössä kolmen vuoden pituista karenssijaksoa*, jonka ajalta hiljattain Suomeen muuttaneelle työttömällä työnhakijalle maksettaisiin alhaisempaa työttömyysetuutta kuin muille työttömille työnhakijoille. *Karenssijakson perusteena olisi yksinomaan työttömän puutteellinen kielitaito*, mitä on pidettävä perustuslain 6.2 §:n vastaisena syrjintänä.

Hallituksen esityksen (s. 35) mukaan ”tavoitteena on kehittää Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yleisen pohjoismaisen linjan mukaiseen suuntaan.” Tämä ei hallituksen esityksenkään (luku 5.2) perusteella pidä paikkaansa. Esimerkiksi Tanskassa, jossa toimeentulotuen määrä on sidottu asumisaika- ja työssäoloehtovaatimukseen, lainsäädäntö ei tee erottelua kielen tai kansalaisuuden perusteella – asumisaika- ja työssäoloehtovaatimus koskee hallituksen esityksen (s. 70) mukaan samalla tavalla tavoin kolmannesta maasta muuttavia Tanskan kansalaisia kuin kolmannen maan kansalaisiakin. Tanskan järjestelmässä kuntia palkitaan rahallisesti kotoutumisohjelmassa olevan työllistymisestä työmarkkinoille sekä kielitestin hyväksytystä suorittamisesta.

Johtopäätökset

Yllä mainituin perustein katson, ettei lakiehdotusta voida säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 13.9.2026



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori