VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö 2.9.2026

Asia:

HE 109/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Asian tausta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteisiin perustuvan esityksen mukaan työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin yleistukea alempitasoisena 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. Myös pääministeri Juha Sipilän hallitus antoi aiemmin vuonna 2016 samankaltaisen esityksen (HE 169/2016 vp), joka kuitenkin peruttiin perustuslakivaliokunnan esityksestä antaman lausunnon (PeVL 55/2016 vp) jälkeen.

Yleistukea ja ehdotettavaa kotoutumistukea toimeenpannaan valituskelpoisin hallintopäätöksin. Tällöin viime kädessä myös asiaa käsittelevä riippumaton tuomioistuin voi sen käsiteltäväksi

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

tulevassa yksittäistapauksessa Suomen perustuslain 106 §:ssä säädetyn jälkikäteisen laillisuusvalvontavaltansa nojalla tutkia, onko lain säännöksen soveltaminen ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Ristiriidan ilmeisyys edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton, eikä vastakkaista kantaa voida pitää tällaisena, jos perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietylle kannalle perustuslain tulkinnassa (HE 1/1998 vp, s. 164/I).

En ole antanut esityksestä aiemmin lausuntoa sosiaali- ja terveysministeriön 5.1.2026 tekemän lausuntopyynnön johdosta. Eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on tarkastettu oikeuskanslerinvirastossa osana valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon ennakollista laillisuusvalvontaa. Olen edellä sanottu huomioon ottaen pitänyt ennakollisessa laillisuusvalvonnassa ensiarvoisen tärkeänä, että asia hallituksen esityksen perusteella ohjautuisi perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Esitettävistä muutoksista

Lausuntopyynnön kohteena olevassa esityksessä on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisten oikeuksien toteutumisesta erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä lakiehdotuksia on arvioitu myös perustuslain 18 §:n 2 momentin, 80 §:n ja 121 §:n kannalta. Kyse on lisäksi siitä, onko esitystä pidettävä yhdenmukaisena Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa. Keskityn näistä ensimmäiseen kysymykseen, sillä pidän sitä esityksen kannalta tärkeimpänä.

Käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä on täydennetty esityksestä HE 169/2016 vp myös perustuslakivaliokunnan esityksestä antama lausunto PeVL 55/2016 vp huomioiden. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksella muutettaisiin yleistukilakia (48/2026), jossa säädetään mainitun lain 1 §:n mukaan työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitetusta tuesta. Ehdotetun yleistukilain 11 a §:ssä olisi tarkkarajaisesti säädetty siitä, millä edellytyksin yleistuki maksettaisiin työttömälle työnhakijalle kotoutumistukena. Ehdotetussa 11 a §:ssä esitetyn pääsäännön mukaan työttömät työnhakijat, jotka eivät täyttäisi työttömyysturvalain 5 luvun 3 tai 7 §:n mukaista työssäoloehtoa ja jotka eivät olisi asuneet Suomessa kolmea vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 5, 6 ja 10 §:n mukaisesti, asetettaisiin eri asemaan maksamalla heille yleistukena maksettavaa tukea matalampaa kotoutumistukea. Ehdotetun 11 b §:n mukaan 11 a §:ssä säädettyä ei kuitenkaan sovellettaisi henkilöön, jolla olisi siinä tarkemmin esitetty suomen, ruotsin tai saamen kielen kielitaito. Tasoltaan matalampi etuus ei muodostuisi yksittäisen henkilön osalta pysyväksi, sillä esitys koskisi vain henkilöä, joka ei ole asunut Suomessa kolmen vuoden ajan.

Esitykseen sisältyy 2. lakiehdotuksena myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 37 a §:n lisäys, jossa säädettäisiin palveluun pääsemisen takuuajasta ja 3. lakiehdotuksena tutkintomaksusta vapauttamista koskeva muutos yleisistä kielitutkinnoista annettuun lakiin (964/2004). Näillä muutoksilla parannettaisiin niiden työttömien työnhakijoiden asemaa, joille maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena.

Esitykseen sisältyvien Kansaneläkelaitoksen maksamaa etuuskäyttöä kuvaavien rekisteriaineistojen mukaan maahanmuuttajien väestörakenne painottuu selvästi työiässä ja erityisesti työuran alkupuolella oleviin. Esityksen tavoitteena on kerrottu olevan kotimaisen kielen aseman vahvistaminen Suomeen kotoutumisessa ja siinä on tutkimustietoon viitaten todettu maahanmuuttajien aseman olevan sitä parempi työmarkkinoilla, mitä parempi heidän kohdemaansa kielitaito on. Esityksessä muutosten odotettaisiin vahvistavan työllisyyttä maahanmuuton alkuvuosina.

Esityksessä siinä esitetyn kielitaitotason on katsottu olevan tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen. Puutteellisen suomen tai ruotsin kielen taidon on esityksessä esiin tuoduissa tutkimuksissa katsottu voivan myös johtaa riittämättömään ymmärrykseen suomalaisesta yhteiskunnasta, segregaation lisääntymiseen ja siihen, että kielitaidottomat henkilöt ajautuvat alttiiksi muun muassa eri muotoiselle hyväksikäytölle. Toimenpiteiden, jotka nopeuttavat kielen oppimista, on todettu esityksen mukaan vahvistavan myös henkilöiden yhdenvertaisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Esityksen tavoitteena olevan kielitaidon tuloksellisen oppimisen on arvioitu myös mahdollistavan maahanmuuttajanaisten täysimääräisen toimijuuden suomalaisessa yhteiskunnassa ja siten vahvistavan sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi vanhemman kielitaidon kohentumisen ja työllistymisen on arvioitu voivan vaikuttaa myönteisesti myös huollettavana olevan lapsen tilanteeseen.

Esitykseen sisältyy tärkeä kielitaidon osoittamista koskeva poikkeus, jonka mukaan vaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Esityksen mukaan esitetty kotoutumistuki koskettaisi ainoastaan sellaisia henkilöitä, joilta on perusteltua odottaa mahdollisuus oppia suomea tai ruotsia. Lisäksi kotoutumistukea maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Verrattaessa nykyistä esitystä perustuslakivaliokunnan jo aiemmin lausunnossaan PeVL 55/2026 vp käsittelemään ehdotukseen voidaan katsoa, että myös nykyinen ehdotus merkitsisi tosiasiallisesti sitä, että yksittäinen ihmisryhmä, työmarkkinoille kiinnittymättömät hiljattain maahan muuttaneet, asetettaisiin lähtökohtaisesti tiettyjen edellytysten täyttyessä muita heikompaan asemaan säädettäessä lailla heidän oikeudestaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausuntoonsa PeVL 26/2010 vp viitaten katsonut, että kysymys oli sellaisesta ihmisen alkuperään liittyvästä

erottelusta, jota tuli arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna alkuperään perustuvana erilaisena kohteluna. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että perustuslain 6 §:n 2 momentissa luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Perustuslain tulkinnan kannalta kysymys on siten nyt lausuttavana olevan esityksenkin osalta edelleen siitä, onko kyseisen henkilöryhmän erilaiselle kohtelulle hyväksyttävä peruste ja onko se oikeasuhtaista. Esityksen kannalta merkittävimpänä uudistuksena ovat täydentävät säännökset yksilön oikeudesta saada kotoutumistuen sijaan yleistukea, mikäli hän kykenee osoittamaan täyttävänsä kielitaitoa koskevat vaatimukset. Esitys siis poikkeaa valiokunnan käsittelemästä aiemmasta ehdotuksesta siinä, että kotoutumistuen saajalla olisi mahdollisuus omalla aktiivisuudellaan lyhentää odotusaikaa yleistuen piiriin pääsemiseksi. Olen edellä nostanut esiin niitä seikkoja, joilla esityksessä muutoin on katsottu se hyväksyttäväksi ja oikeasuhtaiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (PeVL 45/2017, s. 3). Valiokunta on lisäksi perustoimeentulon turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että etuuksien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa (esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3). Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (ks. esim. PeVL 68/2022 vp, kohta 5). Hyväksyttävän perusteen on käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 44/2010 vp, s. 6).

Lausuttavana olevan esityksen mukaan sen tarkoituksena olisi porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan. Tarkoituksena olisi myös luoda etuusjärjestelmään kannustin työllistymiselle ja kotimaisen kielen oppimiselle sekä vahvistaa Suomeen muuttaneen vastuuta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Muuta asiallista perustetta erilliselle kohtelulle ei esitetä, ja esitystä tulee edelleen arvioida siltä kannalta, onko siinä esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy maksaa edellytykset täyttäville maahanmuuttajille yleistuen sijaan noin 90 prosenttia yleistuen määrästä olevaa kotoutumistukea. Myös jo aiemmassa esityksessä (HE 169/2016 vp) yhtenä esityksen tarkoituksena esitettiin maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroitumista sekä työllistymisen edellytyksien parantamista. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin tuolloin lausunnossaan PeVL 55/2016 vp, ettei kyseisessä hallituksen esityksessä esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso oli määritelty muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi.

Esityksen mukaan huolimatta siitä, että kotoutumistuki maksettaisiin yleistukea matalampana, kotoutumistukea saavalla olisi edelleen tarvittaessa oikeus myös toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi ja kiinnittänyt huomiota siihen, että toimeentulotukeen liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (ks. esim. PeVL 43/2025 vp, kohta 10). Vaikka myös yleistuen saajan tulot otetaan taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa huomioon, toimeentulotuen hakeminen edellyttää hakijalta silti perusteellisempaa talouden selvittämistä ja tältä osin kotoutumistukea saavat jäisivät edelleen yleistukea saaviin nähden eri asemaan.

Valitun keinon oikeasuhtaisuuden osalta on huomioitava, että yleistukea maksetaan lain 1 §:n 2 momentin mukaan työttömän työnhakijan työmarkkinoille palaamisen tai palaamisen edellytysten edistämiseksi ja parantamiseksi. Yleistukilain maksamiseen liittyy kaikkia yleistuen saajia koskevia velvollisuuksia. Mainitun lain 3 §:n mukaan yleistuen saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työvoimaviranomaiselle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. Yleistukilain 10 §:n mukaan muun muassa työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvän moitittavan menettelyn sekä muun työttömyysturvalaissa tarkoitetun työvoimapoliittisesti moitittavana pidettävän menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada yleistukea sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada ansiopäivärahaa. Seurauksena on tällöin etuusoikeuden menetys tietyksi ajaksi.

Edellä mainitun perusteella yleistuen saajaan voidaan jo voimassa olevan lain perusteella kohdistaa velvoitteita osallistua työllistymistä edistävään kielikoulutukseen. Ehdotettu sääntely menisi tätä pidemmälle ja jättäisi tietyt Suomessa alle kolme vuotta asuneet kielitaidottomat työttömät työnhakijat muita heikompaan asemaan.

Perustuslakivaliokunta on toisaalta tuoreessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta antamassaan lausunnossa PeVL 44/2026 vp (kohta 11) pitänyt esityksen tavoitteita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina ehdotetulle sääntelylle, kun esityksen tavoitteena oli saada vähemmän kuin kolme vuotta Suomessa asuneiden pienten lasten vanhemmat valitsemaan lasten hoitomuodoksi varhaiskasvatukseen osallistumisen, jolloin vanhemmat ohjautuisivat nykyistä useammin kotoutumispalveluihin ja työmarkkinoille. Perustuslakivaliokunta ei tuolloin pitänyt myöskään kolmen vuoden asumisaikaa ajallisesti kohtuuttomana, eikä sääntelyä siten perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisena (kohta 12). Mainitussa lausunnossa esitetty on merkityksellistä myös tämän esityksen kannalta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on toimeentulotuen perusosan alentamista koskevaa ehdotusta arvioidessaan lausunnossaan PeVL 52/2025 vp pitänyt perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä toimeentulotuen perusosan alentamista koskevan ehdotuksen kytkeytymistä tavoitteeseen edistää työllisyyttä, kun otettiin erityisesti huomioon perustuslain 18 §:ään sisältyvä säännös, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (kohta 10).

Johtopäätös

Esitykseen sisältyy merkityksellinen Suomen perustuslain 6 §:n tulkintaan liittyvä kysymys siitä, voidaanko oikeus työttömyyden ajalta maksettavaan yleistukeen sitoa Suomessa asumista ja kielitaitoa koskeviin edellytyksiin ja ovatko nämä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä eri asemaan alkuperän ja kielen perusteella.

Esitystä on mielestäni merkittävällä, ja valtiosääntöisestikin huomionarvoisella, tavalla kehitetty edelleen aiemmasta hallituksen esitykseen HE 169/2016 vp sisältyvästä esityksestä, ja siinä on otettu huomioon myös mainitun esityksen jälkeen kehittynyt perustuslakivaliokunnan perustuslain tulkintakäytäntö. Siten esitys ei ole täysin samanlainen kuin aiemmin arvioitavana ollut esitys ja myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on tapahtunut muutosta. Erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava ottamalla huomioon lakiehdotusten muodostama kokonaisuus, sillä tavoitteena on esityksen mukaan kuitenkin samalla myös vahvistaa sitä, että esityksen kohderyhmään kuuluvat Suomeen muuttaneet henkilöt pääsevät kotoutumisen alkuvaiheessa suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävään palveluun, jota sinänsä voidaan pitää maahan muuttavien perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä tavoitteena.

Oikeuskansleri Janne Salminen