Veli-Pekka Viljanen

HE 109/2026 vp laeiksi yleistukilain, työttömyyspalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.9.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa ja joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana (1. lakiehdotus 11 a §). Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tavanomaista yleistukea alempi. Esityksen perustelujen mukaan täysimääräinen kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tasoltaan noin 723 euroa kuukaudessa eli noin 77 euroa vähemmän kuin täysimääräinen tavanomainen yleistuki (HE, s. 39).

Yleistuki on työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki. Sellaisenaan se toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimusta, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Perustuslain esitöiden perusteella perustuslain 19 §:n 2 momentti mahdollistaa sinänsä siinä tarkoitettujen etuuksien porrastamisen maassa asumisen keston perusteella. 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). 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). 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" (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11, ks. myös PeVL 51/2024 vp, kappaleet 8-9).

Esityksen tavoitteeksi ilmoitetaan tämän perusasetelman osalta ”porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelyn tai asumisen keston mukaan” (HE, s. 35). Tältä osin ilmoitettu tavoite oikeastaan vain ilmaisee ehdotuksen sisällön, jossa alle 3 vuoden maassa olleet maahanmuuttajataustaiset työttömät työnhakijat saavat tänä aikana normaaliin yleistukeen verrattuna tasoltaan jossain määrin alempaa kotoutumistukea.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin käsitellyt lausunnossaan PeVL 55/2016 vp pitkälti vastaavanlaista ehdotusta, jossa työttömyysetuuden tasoa ehdotettiin maksettavan alempana työttömille maahanmuuttajille. Valiokunta ei pitänyt tuolloin ehdotuksen perusteluja perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta asianmukaisina tai riittävinä. Ensinnäkin valiokunta torjui perustelun, jonka mukaan työttömyysetuuden tason heikennykselle oli tarkoitus lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Valiokunta piti tätä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle. Valiokunta katsoi myös, ettei esityksen taustalla ollut säästötavoite voinut sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta yhdenvertaisuudesta, eikä se siten voinut muodostaa hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eri asemaan. Tuolloin esityksen tueksi esitetty kolmas peruste ulkomaalaisten asettamiselle heikompaan asemaan liittyi pyrkimykseen edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja työllistymisen edellytyksien parantamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä ei ollut asianmukaisesti selostettu, miten etuuden alentamisen on tarkoitus edistää integroitumista. Tässä tapauksessa valittu keino ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan soveltuva hallituksen esityksessä esitetyn päämäärän toteuttamiseksi (PeVL 55/2016 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta päätyi tuolloin katsomaan, ettei hallituksen esityksessä ollut esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso on määritelty vastaavin perustein työmarkkinatukea saavien muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi.

Tämän vuoksi esitystä oli tältä osin muutettava, jotta laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 55/2016 vp, s. 5).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä sisällölliset perustelut ehdotetuille muutoksille liittyvät ehdotetun 1. lakiehdotuksen 11 a §:n perusratkaisun sijasta 11 b §:n säännöksiin kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevista poikkeuksista. Sen mukaan vaatimusta joko työssäoloehdon täyttämisestä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei 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 mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Tältä osin esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on ”luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä”. Tavoitteeksi ilmoitetaan vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen ”omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä” (HE, s. 35). Perusteluissa viitataan siihen, että kotimaisen kielen riittävällä osaamisella on tärkeä merkitys yhteiskuntaan integroitumisen ja suomalaisilla työmarkkinoilla työllistymisen kannalta. Tavoitteena on esityksen mukaan kannustaa kotimaisen kielen opiskeluun, mikä edistäisi ja nopeuttaisi kohdejoukossa olevien henkilöiden kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä on päädytty näillä perusteilla katsomaan, että yleistukijärjestelmään ehdotettu kannustin kotimaisen kielen oppimiselle on hyväksyttävä keino edistää kohderyhmässä olevien henkilöiden kotoutumista (HE, s. 100).

Ehdotettu sääntely merkitsee sinänsä ihmisten asettamista eri asemaan alkuperän (maahanmuuttajat) ja kielen perusteella, mitkä molemmat perusteet mainitaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyinä syrjintäperusteina. Tämän perusteella merkityksellistä on, voidaanko erottelulle esittää perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamaa hyväksyttävää perustetta ja – jos voidaan niin, täyttääkö ehdotettu sääntely myös tällaiselle erottelulle asetettavan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen.

Olen sinänsä taipuvainen katsomaan, että kielipoikkeuksille osoitetut perusteet kannustaa suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumisen ja työmarkkinoilla työllistymisen kannalta merkityksellisen kotimaisen kielen kielitaidon hankkimiseen voivat periaatteessa olla hyväksyttäviä perusteita henkilöiden ehdotetulle asettamiselle eri asemaan alkuperän ja kielen perusteella. Tältä osin on huomattava, että ehdotuksia ei – toisin kuin vuoden 2016 arviointitilanteessa – tällä kertaa perusteltu valtiosääntöisesti ongelmallisilla Suomen houkuttelevuuden vähentämis- tai säästötavoitteilla (vrt. PeVL 55/2016 vp, s. 4).

Toisaalta ehdotetun sääntelyn tulee hyväksyttävän perusteen lisäksi täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimus. Yhtenä tämän vaatimuksen edellytyksenä on se, että ehdotettu keino on tavoitteen saavuttamiseksi soveltuva eli sen tulee olla sellainen, jonka avulla voidaan ylipäätään saavuttaa toivottu tavoite. Esityksen perusteluissa todetaan, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen mahdollisia kannustusvaikutuksia on ”haastavaa arvioida”. Taloudellisten kannusteiden vaikutuksesta maahanmuuttajien toisen kielen oppimistuloksiin ei voida tehdä ”selkeitä johtopäätöksiä” (HE, s. 38). Kiinnitän huomiota siihen, että vuoden 2016 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta ei hyvin samankaltaisessa arviointitilanteessa pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan (PeVL 55/2016 vp, s. 4). Hallituksen esityksen perusteluissa tehdyn arvion mukaan 42 % kotoutumistuen saajista osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin kielen taidon kahdella osa-alueella noin 1,5 vuoden maassaolon jälkeen. Käytännössä oletus tarkoittaisi, että kohderyhmän yleistukikuukausista noin 23 % maksettaisiin yleistukena ja 77 % kotoutumistukena (HE, s. 37). Hallituksen esityksen perusteella ehdotuksen taustalla olevan kannustevaikutuksen merkitys näyttäisi jäävän suhteellisen vähäiseksi. Tältä osin ehdotetun sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen liittyy myös huomattavaa epävarmuutta.

Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on toki sillä, että ehdotetun sääntelyn vaikutus rajautuisi sääntelyn kohderyhmän osalta ajallisesti enintään kolmeen vuoteen. Tänä aikana täysimääräisen yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen tason ero on hallituksen esityksen valossa runsaan 10 prosentin luokkaa (ks. HE, s. 39), mikä ei sellaisenaan vielä merkinne perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta selvästi kohtuutonta muutosta verrattuna nykytilanteeseen.