Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallintovaliokunnalle

30.9.2026

VN/12/2026-TEM-94

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI YLEISTUKILAIN, TYÖVOIMAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN SEKÄ YLEISISTÄ KIELITUTKINNOISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 109/2026 VP)

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta (HE 109/2026 vp). Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun ja kannattaa esitettyjä muutoksia.

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 edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa.

Vaatimusta työssäoloehdon täyttämisestä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei sovellettaisi tiettyjen kielitaitoon liittyvien poikkeusten täyttyessä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta.

Esityksessä on arvioitu, että suurin osa kotoutumistuen saajista osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja saisi mahdollisuuden osoittaa vaaditun kielitaidon kotoutumiskoulutuksen päätteeksi saatavalla todistuksella. Esityksen mukaan suomen tai ruotsin kielen keskitason yleinen kielitutkinto tai sen osakoe olisi maksuton niille henkilöille, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että tilapäistä suojelua saavilla henkilöillä olisi jatkossa oikeus yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa Suomeen muuttaneen omaa vastuuta kotimaisen kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä sekä edistää Suomeen muuttaneiden henkilöiden pääsemistä kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan palveluun kohtuullisessa ajassa. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että Suomen kontekstiin soveltuvaa tutkimusta aiheesta on vähän ja arviot uudistuksen työllisyysvaikutuksista tai vaikutuksista kielenoppimiseen ovat hyvin epävarmoja.

Kielitaitopoikkeus ja kielitaidon osoittaminen

Esityksessä ehdotetaan, että tavanomaisen yleistuen saamista koskevaa vaatimusta joko työssäoloehdon täyttämisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame tai hän on suorittanut jonkin esityksessä mainituista suomalaisista koulutuksista. Vaatimusta työssäoloehdon täyttymisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei sovellettaisi myöskään, jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*) 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon.

Kotoutumislain 26 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksen kielellinen tavoite on toimiva peruskielitaito suomen tai ruotsin kielessä. Toimiva peruskielitaito vastaa eurooppalaisen kielitaidon viitekehyksen taitotasoa B1.1. On tarkoituksenmukaista, että kielitaitopoikkeuksen tavoitetaso vastaa kotoutumiskoulutuksen kielellistä tavoitetta, sillä arviolta suurin osa kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä osallistuisi nimenomaan kotoutumiskoulutukseen ja saisi mahdollisuuden osoittaa kielitaitonsa kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella.

Kielitaitopoikkeuksen tavoitteena on vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Riittävä kielitaito ja työmarkkinaosallisuus ovat keskeisiä edellytyksiä Suomeen muuttavien henkilöiden integroitumiselle yhteiskuntaan. Koska esityksen tavoitteena on vahvistaa työn merkitystä kotoutumisen avaintekijänä, ja koska kaikki kielitaidon osa-alueet eivät ole olennaisia kaikissa töissä, riittäisi vaaditun kielitaitotason osoittaminen kahdella kielitaidon osa-alueella. Kielitaidon osa-alueet ovat kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen.

Esityksessä on arvioitu, että suurin osa kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja saisi mahdollisuuden osoittaa kielitaitonsa maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen päätteeksi saatavalla todistuksella. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvat henkilöt, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen, voisivat osallistua keskitason yleiseen kielitutkintoon tai sen osakokeeseen maksuttomasti yhden kerran ja saisivat mahdollisuuden osoittaa kielitaitonsa yleisen kielitutkinnon tutkintotodistuksella. Tarkoituksena on tarjota kohderyhmään kuuluville henkilöille yksi maksuton mahdollisuus osoittaa kielitaito tavanomaisen yleistuen saamiseksi. Maksuttomaan yleiseen kielitutkintoon oikeutettuja olisivat esimerkiksi sellaiset kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvat henkilöt, joilla on jo työnhakijaksi tullessaan riittävä suomen tai ruotsin kielitaito, minkä vuoksi he eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen.

Esityksessä on arvioitu, että vuositasolla noin 50 kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvaa henkilöä osallistuisi maksuttomaan keskitason yleiseen kielitutkintoon tai sen osakokeeseen. Tämän arvioidaan aiheuttavan Opetushallitukselle vuositasolla noin 10 000 euron pysyvät kustannukset. Pysyvät kustannukset korvattaisiin Opetushallitukselle tekemällä määrärahasiirto työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan kuuluvalta Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen määrärahamomentilta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan kuuluvalle Opetushallituksen toimintamenojen määrärahamomentille. Jatkossa TEM seuraa maksuttomaan keskitason YKI-tutkintoon osallistuvien määriä yhteistyössä KEHA-keskuksen ja Opetushallituksen kanssa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

Koska esityksessä on arvioitu, että kohderyhmään kuuluvat henkilöt saisivat mahdollisuuden osoittaa kielitaitonsa ensisijaisesti kotoutumiskoulutuksen kautta ja toissijaisesti maksuttoman keskitason yleisen kielitutkinnon avulla, kielitaidon osoittamiseen hyväksyttäviä todistuksia olisivat kotoutumiskoulutuksen päätteeksi saatu todistus sekä keskitason yleisen kielitutkinnon tutkintotodistus.

Lisäksi on keskeistä huomioida, että esityksessä ehdotetaan säädettävän myös perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon ja ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittamista koskeva poikkeus. Jos kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva henkilö olisi suorittanut jonkin näistä suomen, ruotsin tai saamen kielellä, hänellä olisi siis oikeus tavanomaiseen yleistukeen.

Palveluun pääsemisen takuuaika

Esityksessä ehdotetaan palveluun pääsemisen takuuaikaa. Työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsee tai hänet ohjataan palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Takuuaika koskisi ainoastaan kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvia henkilöitä. Takuuajasta säätämisen tavoitteena on turvata palveluun pääseminen kohtuullisessa ajassa sekä edistää yksilöiden oikeuksien toteutumista. Ilman takuuaikaa koskevaa säännöstä palveluun pääsemisen alueelliset erot saattaisivat vaikuttaa yksilöiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin kehittää kielitaitoaan ja tavoitella tämän myötä korkeampaa etuustasoa ja näin ollen aiheuttaa epäyhdenvertaisuutta. Palveluun pääseminen kotoutumisen alkuvaiheessa edistäisi lisäksi kohderyhmään kuuluvien henkilöiden kotoutumista ja työllistymisedellytyksiä. Kohderyhmään kuuluvien henkilöiden nopea kotoutuminen ja työllistyminen olisi koko yhteiskunnan ja myös kuntien etu.

Työvoimaviranomainen täyttäisi takuuaikaa koskevan velvoitteen, jos se järjestäisi työnhakijalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023, jatkossa *järjestämislaki*) tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, koulutuskokeilua, työkokeilua tai työvoimakoulutusta, taikka jos työnhakija työllistyisi palkkatuettuun työhön, taikka jos työvoimaviranomainen ohjaisi työnhakijan järjestämislaissa tai kotoutumislaissa tarkoitettuihin työttömyysetuudella tuettuihin omaehtoisiin opintoihin. Palvelun järjestämisessä ja palveluun ohjaamisessa tulisi huomioida työnhakijan palvelutarve. Tilastotietoihin perustuvan arvion mukaan suurimmalle osalle kohderyhmään kuuluvista työnhakijoista tulisi heidän palvelutarpeensa mukaisesti järjestää työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta.

Takuuaikaa koskeva velvollisuus katsottaisiin täytetyksi, kun työvoimaviranomainen olisi joko järjestänyt kohderyhmään kuuluvalle henkilölle edellä mainittua palvelua tai ohjannut henkilön omaehtoisiin opintoihin. Järjestämisellä tarkoitetaan, että työnhakijalle olisi konkreettisesti tarjottu paikkaa koulutuksessa tai palvelussa tai esimerkiksi mahdollistettu työllistyminen palkkatuettuun työhön. Ohjaamisella tarkoitetaan sitä, että työnhakija olisi ohjattu hakeutumaan omaehtoisiin opintoihin ja omaehtoiset opinnot olisi sisällytetty työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että takuuaikaa koskevaa velvollisuutta ei sovellettaisi työvoimaviranomaiseen, jos työvoimaviranomainen olisi jo järjestänyt työnhakijalle jotain muuta kuin edellä mainittua palvelua, jonka voitaisiin katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa. Tällaisen palvelun tai palvelukokonaisuuden tulisi vastata työnhakijan palvelutarvetta ja olla kestoltaan riittävän pitkä ja sisällöltään sellainen, että sen avulla työnhakija voisi tosiasiallisesti edistää suomen tai ruotsin kielitaitoaan tai työllistymisedellytyksiään. Yksittäisten, hyvin lyhyiden koulutusten tai palveluiden järjestäminen ei siten vapauttaisi työvoimaviranomaista takuuaikaa koskevasta velvoitteesta.

Voimassa olevan sääntelyn nojalla Lupa- ja valvontavirasto valvoo työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuutta. Lupa- ja valvontavirasto käsittelisi näin ollen jatkossa myös työvoimaviranomaisen vastuulle kuuluvaan takuuaikaan liittyvät hallintokantelut. Kotoutumistuen ja takuuajan kohderyhmään kuuluvat työnhakijat voisivat kannella Lupa- ja valvontavirastolle takuuajan ylittymisestä ja muista olennaisista puutteista. Lupa- ja valvontavirastolla olisi lisäksi voimassa olevan sääntelyn nojalla oikeus suorittaa takuuaikaan ja palveluiden sisältöön kohdistuvaa valvontaa omasta aloitteestaan sekä asettaa työvoimaviranomaisille seuraamuksia valvonnan seurauksena. Tilastotietojen perusteella merkittävä osuus asiakkaista pääsee jo nykytilanteessa palveluihin alle kuudessa kuukaudessa. Lisäksi työvoimaviranomaisille esitetään lisärahoitusta takuuaikaa koskevan velvoitteen hoitamiseen niiden asiakkaiden osalta, jotka eivät ole päässeet palveluihin lainkaan. Näin ollen voidaan arvioida, että mahdollisia takuuajan ylityksiä ja niihin liittyviä valvontatapauksia olisi vuositasolla yksittäisiä, joten muutoksen arvioidaan lisäävän Lupa- ja valvontaviraston työmäärää korkeintaan vähäisesti.

Takuuajan kustannukset

Takuuaikaa koskeva ehdotus ei kaikkien kotoutumistukea saavien työnhakijoiden osalta vaikuttaisi työvoimapalveluiden toimeenpanoon, sillä arviolta noin 40 prosenttia työnhakijoista pääsee jo nykyisin palveluihin alle ehdotetussa kuuden kuukauden takuuajassa. Työvoimaviranomaisten kustannuksia lisäisivät kuitenkin ne henkilöt, jotka eivät nykytilanteessa ole päässeet palveluihin lainkaan.

Työhallinnon asiakastietojärjestelmän tietokannasta poimittujen tietojen perusteella tarkastelujaksolla on ollut työvoimapalveluiden asiakkaina noin 14 240 esityksen kohderyhmään kuuluvaa henkilöä. Henkilöitä, jotka eivät ole lainkaan päässeet palveluun on tarkastelujaksolla ollut noin 32 prosenttia kohderyhmästä. Tietokannasta poimittujen tietojen perusteella näistä henkilöistä noin 30 prosentilla työnhaku on päättynyt ennen kuin ehdotettu kuuden kuukauden takuuaika olisi heidän kohdallaan täyttynyt. Lisäksi voidaan arvioida, että noin kaksi prosenttia näistä henkilöistä kieltäytyy osallistumasta heille tarjottuun palveluun, keskeyttää osallistumisen tai aiheuttaa sen, ettei palveluita voida järjestää. Takuuajan kustannusten laskelmassa on huomioitu lisäksi Maahanmuuttoviraston maahanmuutto-olettamien alenema[1]. Laskelmassa on huomioitu myös se, että tilastotietojen perusteella suurin osa (noin 77 prosenttia) kohderyhmästä

[1] https://migri.fi/tulevaisuusarviot

on osallistunut ensimmäisenä palvelunaan työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen, jonka keskihinnaksi on arvioitu 4 950 euroa.

Edellä esitettyihin tietoihin perustuen takuuaikaa koskevasta ehdotuksesta aiheutuvien pysyvien menojen lisäyksen arvioidaan olevan noin 7,3 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja noin 12,9 miljoonaa euroa muutoksen täysimääräisen vaikutuksen toteutuessa vuonna 2030. Vuoden 2027 osalta kustannukset on huomioitu 1.4.2027 alkaen, jolloin lain esitetään tulevan voimaan. Kustannukset esitetään korvattavaksi vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Takuuajan kustannukset on huomioitu kehyspäätöksessä vuosille 2027–2030.

Takuuajan kustannusten arvioon liittyy epävarmuuksia molempiin suuntiin. On esimerkiksi mahdollista, että maahanmuuton yleisessä kehityksessä tapahtuu ennakoimattomia muutoksia, jolloin maahanmuutto-olettamat eivät pidä paikkaansa. Toisaalta on myös mahdollista, että kustannukset jäävät arvioitua pienemmiksi. Esimerkiksi ulkomaalaisia opiskelijoita sekä heidän perheenjäseniään koskevat valmisteltavana olevat muutokset saattavat vaikuttaa Suomeen saapuvien maahanmuuttajien määrään. Takuuajan kustannusten laskelma on kuitenkin tehty tarkimmilla käytettävissä olevilla tiedoilla.

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin myös epävarmuuksia liittyen siihen, jatketaanko tilapäistä suojelua 4.3.2027 jälkeen. Esityksessä on arvioitu, että mikäli tilapäistä suojelua päätettäisiin jatkaa, olisi takuuaikaa koskevan ehdotetun muutoksen pysyvien menojen lisäys arviolta noin 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja noin 3,6 miljoonaa euroa vuonna 2030. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen Euroopan unionin neuvosto päätti 30.7.2026 tilapäisen suojelun jatkamisesta vuodella eli 4.3.2028 asti. Jatkamispäätöksen jälkeen on arvioitu, ettei lisärahoitukselle olisikaan tarvetta, sillä esityksen 1. lakiehdotuksen sisältämän siirtymäsäännöksen mukaan kotoutumistukea koskevaa säännöstä sovellettaisiin vain henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen lain tultua voimaan. Suomeen muuttamiseksi katsotaan, että henkilön asuinpaikan osoite on rekisteröity väestötietojärjestelmään. Tilapäistä suojelua saavat voivat rekisteröidä asuinpaikan osoitteen heti Suomeen tultuaan.

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisesti oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin on vakinaisesti Suomessa asuvalla henkilöllä. Tilapäistä suojelua saavilla tämä edellyttää lähtökohtaisesti yhden vuoden oleskelua Suomessa. Yleistukilain (48/2026) 6 §:n mukaan oikeus yleistukeen on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla. 1.4.2027 jälkeen Suomeen tulleilla tilapäistä suojelua saavilla etuusoikeus alkaisi siis lähtökohtaisesti aikaisintaan 1.4.2028, mutta tilapäinen suojelu päättyy nykyisen päätöksen mukaisesti 4.3.2028. Tämän johdosta nyt voimassa olevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen perusteella tilapäistä suojelua saavat henkilöt eivät lähtökohtaisesti olisi kotoutumistuen eivätkä myöskään takuuajan piirissä. Kustannuksia syntyisi, mikäli tilapäistä suojelua jatkettaisiin vielä 4.3.2028 jälkeen. Ennen lain voimaantuloa Suomeen saapuneet tilapäistä suojelua saavat henkilöt voisivat kuitenkin saada tavanomaista yleistukea täyttäessään tuen saamisen edellytykset.

Tilapäisen suojelun perusteella Suomessa olevan oikeus yleistukeen

Muun kuin EU- tai Euroopan talousalueen maan taikka Sveitsin kansalaisten ja näiden perheenjäsenten osalta työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti, että henkilölle myönnettyyn oleskelulupaan ei liity työnantajaa koskevia rajoituksia. Tästä säädetään järjestämislain 27 §:ssä. Tarkoituksena on, että työnhakijaksi voivat ilmoittautua ne henkilöt, joille on tarkoituksenmukaista järjestää työvoimaviranomaisen työnhakija-asiakkaille suunnattuja palveluja.

Yleistukilain 8 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeus yleistukeen on rajoitetumpi kuin henkilön oikeus rekisteröityä työnhakijaksi. Muulla kuin Suomen kansalaisella ei ole oikeutta yleistukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella eikä hän ole täyttänyt työssäoloehtoa.

Esityksessä ehdotetaan, että työnhakijalla olisi oikeus yleistukeen, jos hänelle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Käytännössä säännös koskisi Suomessa oleskelevia tilapäistä suojelua saavia ukrainalaisia.

Yleistuen maksaminen vaikuttaisi samalla siten, että henkilölle tulisi oikeus saada työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta Kansaneläkelaitoksen maksamaa kulukorvausta työvoimaviranomaisen harkinnanvaraisesti myöntämän kulukorvauksen sijasta.

Tietojärjestelmämuutokset

Esityksessä ehdotetut muutokset edellyttävät järjestelmäkehitystä muun muassa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen (jatkossa *KEHA-keskus*) sekä Opetushallituksen ylläpitämiin tietojärjestelmiin. Ehdotus maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollistamisesta tietyille esityksen kohderyhmään kuuluville henkilöille edellyttää rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämien yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmän ja kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannon välille. KEHA-keskuksen osalta KEHA-keskuksen sekä Opetushallituksen välisten rajapintaratkaisujen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu 175 000 euroa. Opetushallituksen osalta rajapintaratkaisujen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen ja muutostöiden kertaluonteisiksi kustannuksiksi on arvioitu 101 000 euroa. Lisäksi KEHA-keskukselle aiheutuu kertaluonteisia kustannuksia työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen liittyvien selvityspyyntöjen ja työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen liittyvien tietojärjestelmämuutosten sekä työnhakijan äidinkieltä koskevan tiedon siirtämisestä Kansaneläkelaitokselle arviolta noin 157 000 euroa. Tietojärjestelmämuutosten kustannukset (yhteensä 433 000 euroa) korvattaisiin kohdentamalla rahoitusta KEHA-keskukselle ja Opetushallitukselle työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan kuuluvalta Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen määrärahamomentilta määrärahan jakopäätöksillä.

Laatineet

erityisasiantuntija Laura Ruuskanen (kotoutuminen)
erityisasiantuntija Anna Kettunen (järjestämislaki)
hallitusneuvos Timo Meling (työttömyysturva)