Eduskunnan hallintovaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto – HE 109/2026 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta (HE 109/2026 vp)

Yleiset huomiot

Hallituksen esityksessä (HE 109/2026) ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain 5 luvun 3 tai 7 mukaista työssäoloehtoa ja on asunut Suomessa alle kolme vuotta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka olisi taloudellisen tuen tarpeessa (yleistukilaki (ehdotus) (48/2026), 11 a §). Esityksen (HE 109/2026 vp, s. 36) mukaan kotoutumistuen saamisen edellytykset kytkeytyisivät pääsääntöisesti Suomessa asumisen kestoon, työssäoloehdon täyttymiseen tai osoitettuun suomen, ruotsin tai saamen kielen taitoon. Ehdotettu kotoutumistuki olisi määrältään tavanomaista yleistukea alempi.

Esityksessä (HE 109/2026 vp) työvoimaviranomaiselle osoitetaan uusia tehtäviä. Työvoimaviranomainen antaisi Kansaneläkelaitokselle sitovan työvoimapoliittisen lausunnon tuen työvoimapoliittisten edellytysten täyttymisestä ja vastaisi siitä, että kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsee tai hänet ohjataan palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään kuuden kuukauden kuluessa työnhaun alkamisesta. Lisäksi työvoimaviranomainen arvioisi henkilön tarpeen osallistua kotoutumiskoulutukseen ja välittäisi tietoja maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollistamiseksi. (HE 109/2026 vp, s. 36–37)

Satakunnan työllisyysalue pitää perusteltuna tavoitetta vahvistaa maahanmuuttajien työllistymistä, kotimaisten kielitaitojen hankkimista ja kotoutumista. On kuitenkin niin, että samalla esityksen ehdotukset lisäävät merkittävästi työvoimaviranomaisten vastuuta palveluihin ohjaamisessa, lausuntomenettelyssä ja asiakkaiden palveluprosessien seurannassa, minkä vuoksi vaikutuksia viranomaisten resursseihin, palvelujen saatavuuteen ja tiedonkulkuun tulee arvioida huolellisesti. Esitys lisää työvoimaviranomaisten lakisääteisiä tehtäviä ja palvelujen järjestämisvastuuta. Satakunnan työllisyysalueen näkemyksen mukaan esityksessä ei riittävästi arvioida velvoitteiden kasvun vaikutuksia työvoimaviranomaisten resursointitarpeisiin, mikä voi heikentää uudistuksen tavoitteiden toteutumista erityisesti pienillä ja maantieteellisesti laajoilla työllisyysalueilla.

Lisäksi Satakunnan työllisyysalue kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutukset eivät kohdistu yksinomaan asiakkaan omaan aktiivisuuteen, vaan myös palvelujärjestelmän toimivuuteen, palvelujen alueelliseen saatavuuteen ja työmarkkinoiden kysyntätilanteeseen. Uudistuksen toimeenpanossa tulisi varmistaa, että lain tavoitteiden saavuttaminen on tosiasiallisesti mahdollista riippumatta asiakkaan asuinpaikasta tai alueellisesta palvelutarjonnasta.

Yleistuki ja kotoutumistuki

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen ja tavanomaisen yleistuen välinen ero on esityksen (HE 109/2026 vp, s. 39) mukaan noin 77 euroa kuukaudessa bruttomääräisenä ja noin 61 euroa nettomääräisenä. Viitatussa esityksessä vaikutuksia yksilön taloudelliseen tilanteeseen arvioidaan vähäisiksi. Työvoimaviranomainen pitää kuitenkin tarpeellisena arvioida tarkemmin, onko etuuksien välinen tasoero merkityksellinen ohjaamaan tavoitteena olevaan kielitaidon hankkimiseen, työmarkkinoille kiinnittymiseen tai työssäoloehdon täyttämiseen. Mikäli kannustinvaikutus jää vähäiseksi, saattavat uudistuksen tavoitteet toteutua arvioitua heikommin.

Porin kaupunki, Satakunnan työllisyysalue
Elinvoima- ja ympäristötoimiala
Kasvu- ja työllisyyspalvelut
Yrjönkatu 6, 28100 Pori
Puhelin (02) 621 1100
pori.fi/satakunnantyollisyysalue
etunimi.sukunimi@pori.fi

Lisäksi on huomioitava, että koska uudistus kohdistuu ainoastaan lain voimaantulon jälkeen Suomeen muuttaviin henkilöihin, vaikutukset työvoimaviranomaisten asiakaskuntaan ja palvelutarpeeseen toteutuvat asteittain. Tämän vuoksi uudistuksen vaikutuksia työllistymiseen, kielitaidon kehittämiseen sekä palvelujärjestelmän toimivuuteen olisi perusteltua seurata systemaattisesti ja arvioida uudelleen toimeenpanon alkuvuosien jälkeen.
Satakunnan työllisyysalue ymmärtää esityksen (HE 109/2026) tavoitteen vahvistaa työn, (suomen ja ruotsin) kielitaidon ja yhteiskuntaan integroitumisen merkitystä osana kotoutumisprosessia. Samalla on kuitenkin huomioitava, että maahanmuuttajien lähtökohdat voivat poiketa merkittävästi toisistaan koulutuksen, osaamisen, terveydentilan, kielitaustan ja työmarkkinavalmiuksien osalta. Työskentelyyn, asumisaikaan ja kielitaitoon liittyvien edellytysten vaikutuksia tulee arvioida erityisesti niiden asiakkaiden näkökulmasta, joilla on vähäinen koulutustausta, luku- ja kirjoitustaidon puutteita, oppimisvaikeuksia tai muita kotoutumista hidastavia tekijöitä. Näiden henkilöiden kohdalla kannustinvaikutusten rinnalla voi syntyä riski toimeentulon heikkenemisestä ja kotoutumisprosessin pitkittymisestä. On tärkeää, ettei työttömyyden perusteella maksettava toimeentulo muodostu käytännössä riippuvaiseksi sellaisista palvelujärjestelmän toimivuuteen liittyvistä tekijöistä, joihin asiakas ei itse voi vaikuttaa.

Esityksessä (HE 109/2026 vp, s. 43) esitetään yleistukilain muuttamista myös siten, että tilapäisen suojelun perusteella B-oleskeluluvan saaneet saisivat jatkossa oikeuden yleistukeen, joka koskisi tällä hetkellä käytännössä Suomessa kyseisen oleskeluluvan perusteella Suomessa olevia ukrainalaisia. Satakunnan työllisyysalue pitää esitystä hyvänä, koska tällöin he olisivat oikeutettuja yleistukeen tai kotoutumistukeen, kuten muut Suomeen muuttaneet edellytysten täyttyessä. Käytännön tasolla suotuisat vaikutukset ilmenisivät työvoimaviranomaisen näkökulmasta siten, että heidän työvoimapoliittisten edellytysten, seuraamusten ja työvoimapoliittisten lausuntojen menettelytapa olisi yhdenmukainen muiden työnhakijoiden kohdalla. Nyt menettely on poikennut huomattavasti muista työnhakijoista, joilla on oikeus yleistukeen, mikä on aiheuttanut hämmennystä niin työnhakijoiden kuin työvoimaviranomaisenkin toiminnassa. Mikäli tilapäistä suojelua saavat työnhakijat olisivat jatkossa oikeutettuja yleistukeen, tämä vähentäisi myös harkinnanvaraisen kulukorvauksen myöntöpäätös- ja hakuprosesseja. Menettelyjen vähentyminen olisi myönteistä työvoimaviranomaisen käytännön työn ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvan työnhakijan kannalta, kun aikaa vievä prosessi jäisi kokonaan pois isolta kohderyhmältä.

Kielitaitovaatimukset ja kielitaidon osoittaminen
Satakunnan työllisyysalue pitää esityksen (HE 109/2026 vp) tavoitetta vahvistaa suomen ja ruotsin kielen oppimista ja työmarkkinoille kiinnittymistä kannatettavana. Esityksen mukaan kotoutumistukena maksettavan yleistuen ja tavanomaisen yleistuen välinen nettomääräinen ero olisi noin 61 euroa kuukaudessa, minkä arvioidaan vaikuttavan vain vähäisesti tuensaajien taloudelliseen asemaan (HE 109/2026 vp, s. 39, 52–54). Satakunnan työllisyysalue kuitenkin katsoo, että esityksessä olisi perusteltua arvioida tarkemmin, missä määrin etuustason ero tosiasiallisesti kannustaa tavoiteltuun käyttäytymiseen, kuten kielen opiskeluun, palveluihin osallistumiseen ja työllistymiseen.

Satakunnan työllisyysalue pitää myönteisenä ehdotettua kuuden kuukauden määräaikaa palveluun ohjaamiselle, jonka tavoitteena on vähentää alueellisia eroja palveluihin pääsyssä ja edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta (HE 109/2026 vp, s. 52–54). Tavoitteen toteutuminen edellyttää kuitenkin sitä, että työvoimaviranomaisilla on käytettävissään riittävä palveluvalikoima ja tehtävien hoitamiseen tarvittavat resurssit. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio ei ole sellainen palvelu, jonka katsottaisiin täyttävän työvoimaviranomaisen takuuaikaa koskevan velvoitteen (HE 109/2026 vp, s. 78), jolloin esimerkiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) mukaisten työvoimakoulutusten, kuten lukutaitokoulutuksen ja kotoutumiskoulutusten merkitys korostuu entisestään, jotka usein seuraavat monikielistä yhteiskuntaorientaatiota. Monet muut (työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 380/2023 mukaiset) työllistymistä edistävät palvelut ovat usein toissijaisia lukutaitokoulutukseen ja kotoutumiskoulutukseen nähden, koska ensin mainittuihin tavanomaisesti vaaditaan riittävä suomen tai ruotsin kielitaito palveluihin pääsemiseksi ja osallistumiseksi. Kuten esityksessä sanotaan (HE

109/2026 vp, s. 104) ”Mitä nopeammin kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsee palvelutarvettaan vastaavaan palveluun, sitä nopeammin hän voi edistää työllistymistaitojaan ja suomen tai ruotsin kielitaitoaan.” Voidaankin todeta, että lukutaitokoulutukseen ja kotoutumiskoulutukseen pääseminen on yksi tärkeimmistä askelista kohti korkeampaa yleistuen etuustasoa, koska niihin osallistumalla työnhakija voi edistää korkeamman yleistuen etuustason saamiseksi edellytettävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Mikäli työvoimaviranomaisen tehtävien hoitamiseen tarvittavat resurssit ovat puutteelliset, se ei todennäköisesti pysty vastaamaan asetettuun kielitaidon vahvistamisen kannalta ensisijaiseen palveluun pääsemisen kuuden kuukauden määräaikaan, mikä taas vaikuttaa suoraan työnhakijan mahdollisuuksiin päästä tavoiteltuun suomen tai ruotsin kielen B1.1-taitotasoon ja siten myös mahdollisuuteen saada korkeampi etuustaso osittain hänestä riippumatta. Näin ollen on ensisijaisen tärkeää, että työvoimaviranomaisen resurssit ovat riittävät, jotta henkilöille voidaan tosiasiassa turvata mahdollisuus korkeamman etuustason saamiselle ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Kuten esityksessä (HE 109/2026 vp, s. 87) todetaan ”Mitä nopeammin henkilö pääsee palveluun, sitä nopeammin henkilö voi edistää kielitaitoaan ja työllistymisedellytyksiään, ja tämän kautta myös kotoutumistaan sekä työllistymistään. Nopeampi työllistyminen olisi myös yhteiskunnan ja esimerkiksi kuntien eduksi.”

Vaikutukset työvoimaviranomaisten toimintaan

Esityksen (HE 109/2026 vp, s. 30, 46) mukaan työvoimaviranomaisen vastuulla olisi huolehtia siitä, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsee palvelutarpeensa mukaiseen palveluun viimeistään kuuden kuukauden kuluessa työnhaun alkamisesta. Kuten aiemmin tässä lausunnossa on tuotu esiin, Satakunnan työllisyysalue pitää tavoitetta kannatettavana. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää kuitenkin, että työvoimaviranomaisilla on käytettävissään riittävästi tarkoituksenmukaisia palveluja (lukutaidon koulutus ja kotoutumiskoulutus) ja resurssit asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin, palveluohjaukseen ja palveluprosessien seurantaan. Uudistus lisää työvoimaviranomaisten tehtäviä erityisesti palvelutarpeen arvioinnissa, asiakkaiden ohjauksessa ja neuvonnassa, kotoutumista tukevien palvelujen koordinoinnissa, yhteistyössä Kelan, kuntien ja muiden viranomaisten kanssa, seurannassa ja raportoinnissa.

Lisääntyvien velvoitteiden toteuttaminen edellyttää riittävää ja pysyvää rahoitusta. Erityisesti pienillä ja maantieteellisesti laajoilla työllisyysalueilla palvelujen saatavuus poikkeaa olennaisesti suurten kaupunkien tilanteesta. Kuuden kuukauden takuuaikaan vastaaminen ei ole samalla tavalla mahdollista samalla tavalla Porissa ja esimerkiksi Kokemäellä, jotka molemmat kuuluvat Satakunnan työllisyysalueeseen. Porissa esimerkiksi kotoutumiskoulutukset saadaan järjestettyä kuuden kuukauden takuuajan sisällä, kun taas Kokemäellä palvelun järjestäminen voi viivästyä, jos paikkakunnan kotoutumiskoulutukseen jonottavien asiakasmäärät ovat pieniä, jolloin kokonaista ryhmää ei saada siitä syystä muodostettua ja kotoutumiskoulutusta käynnistettyä. Etäkoulutus ei useinkaan ole kaikista tarkoituksenmukaisin, kun huomioidaan kotoutujien todelliset palvelutarpeet ja alkava suomen tai ruotsin kielen taidon vaihe, ja Satakunnan työllisyysalueen vastuukuntaan kulkeminen muista alueen kunnista ei onnistu julkisilla kulkuneuvoilla, mikä puolestaan myös vaikuttaa palveluihin osallistumismahdollisuuksiin. Pienten kuntien palvelujen järjestämismahdollisuudet eroavat isommista kunnista, ja voidaankin kysyä, voivatko työllisyysalueet tosiasiassa täyttää uuden velvoitteen kaikissa työllisyysalueiden kunnissa esitetyssä kuuden kuukauden määräajassa ja millä resursseilla.

Alueellinen yhdenvertaisuus

Satakunnan työllisyysalue pitää merkittävänä riskinä sitä, että palvelujen alueelliset erot voivat heijastua asiakkaiden mahdollisuuksiin täyttää lainsäädännössä asetetut edellytykset. Mikäli kielikoulutuksia, kotoutumiskoulutuksia tai kielitutkintoja ei ole saatavilla takuuajan sisällä, asiakkaiden asema muodostuu erilaiseksi asuinpaikan perusteella. Tämä voi pitkällä aikavälillä ohjata maahan muuttaneiden sijoittumista entistä voimakkaammin kasvukeskuksiin ja heikentää muiden alueiden mahdollisuuksia houkutella ja sitouttaa kansainvälistä työvoimaa. Satakunnan työllisyysalue katsoo, että palvelujen saavutettavuus tulee turvata valtakunnallisesti ennen uusien velvoitteiden täysimääräistä käyttöönottoa. Lisäksi Satakunnan työllisyysalue

kiinnittää erityistä huomiota Suomen perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen sekä 19 §:ssä turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon. Lakimuutosten toimeenpanossa tulee varmistaa, että työskentely-, asumis- ja kielitaitovaatimusten täyttäminen on käytännössä mahdollista kaikille kohderyhmään kuuluville henkilöille riippumatta heidän asuinpaikastaan tai alueellisesta palvelutarjonnasta. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää paitsi asiakkaiden aktiivisuutta myös toimivaa palvelujärjestelmää, riittävää resursointia sekä yhdenvertaisia mahdollisuuksia kotoutumista edistävien palvelujen käyttöön kaikkialla Suomessa. Muutoin asiakkaiden mahdollisuudet täyttää etuuden saamisen edellytykset voivat muodostua riippuvaisiksi alueellisesta palvelutarjonnasta ja palvelujen saatavuudesta eikä ensisijaisesti heidän omista toimistaan.

Kelan ja työvoimaviranomaisen työnjako sekä tiedonkulku

Esityksen toimeenpano edellyttää, että Kansaneläkelaitoksen ja työvoimaviranomaisen vastuut, tiedonvaihto ja menettelyt määritellään yksiselitteisesti. Työvoimaviranomaisen antaman sitovan työvoimapoliittisen lausunnon, palvelutarpeen arvioinnin, palveluun ohjaamisen ja kielitaidon osoittamiseen liittyvän tiedonvälityksen on muodostettava asiakkaan näkökulmasta selkeä ja katkeamaton prosessi. Ohjeistuksen, tietojärjestelmien ja tiedonkulun on oltava valmiina ennen lain voimaantuloa, jotta asiakkaiden etuuksien käsittely ei viivästy eikä eri viranomaisten välille synny epäselviä vastuurajoja.

Kielitaidon osoittamisen saavutettavuus

Kielitaidon osoittamista koskevien menettelyjen tulee olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia ja asiakkaalle tosiasiallisesti saavutettavia. Jos korkeamman etuustason saaminen sidotaan suomen tai ruotsin kielen B1.1-taitotason osoittamiseen, asiakkaalla tulee olla asuinpaikasta riippumatta mahdollisuus osallistua maksuttomaan yleiseen kielitutkintoon kohtuullisessa ajassa. Samalla tarvitaan selkeät ja yhdenmukaiset menettelyt tilanteisiin, joissa kielitaitovaatimuksen täyttäminen ei ole asiakkaan terveydentilan, toimintakyvyn, oppimisvaikeuksien tai muun perustellun syyn vuoksi mahdollista. Työvoimaviranomaisille ja muille toimijoille tulee antaa riittävä ohjeistus poikkeusten arvioinnista ja tarvittavista selvityksistä.

Voimaantulo ja toimeenpanon edellytykset

Uudistuksen toimeenpano edellyttää riittävää valmisteluaikaa. Ennen lain voimaantuloa tulee varmistaa valtakunnallisen ohjeistuksen valmistuminen, viranomaisten koulutus, tietojärjestelmien toimivuus, tiedonsiirron menettelyt sekä palvelujen riittävä saatavuus. Uusia velvoitteita ei tule ottaa täysimääräisesti käyttöön ennen kuin työvoimaviranomaisilla on tosiasialliset edellytykset noudattaa kuuden kuukauden määräaikaa koko työllisyysalueella.

Taloudelliset vaikutukset ja uudistusten yhteisvaikutukset

Esitys lisää työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä ja palvelujen järjestämiseen liittyviä velvoitteita. Lisääntyvät tehtävät tulee huomioida täysimääräisesti kuntien ja työllisyysalueiden rahoituksessa. Vaikutuksia tulee arvioida myös yhdessä muiden samanaikaisten sosiaaliturvaa, kotoutumista ja työvoimapalveluja koskevien muutosten kanssa. Ilman kokonaisarviota vaarana on, että kustannukset siirtyvät toimijalta toiselle, asiakkaiden palveluprosessit monimutkaistuvat ja velvoitteet kasautuvat erityisesti kunnille ja hyvinvointialueille.

Johtopäätökset

Satakunnan työllisyysalue pitää esityksen tavoitteita maahanmuuttajien kielitaidon, kotoutumisen ja työllistymisen vahvistamisesta kannatettavina. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että 1) uusien tehtävien rahoitus ja henkilöstöresurssit turvataan, 2) palvelujen ja kielitutkintojen saatavuus varmistetaan yhdenvertaisesti koko

maassa, 3) Kansaneläkelaitoksen ja työvoimaviranomaisen työnjako sekä tiedonkulku määritellään selkeästi, 4) asiakkaiden erilaiset lähtökohdat ja perustellut poikkeustilanteet huomioidaan ja 5) toimeenpanolle varataan riittävä valmisteluaika. Satakunnan työllisyysalue korostaa, ettei asiakkaan etuustaso saa käytännössä määräytyä sellaisten palvelujen saatavuuden tai viranomaisprosessien perusteella, joihin asiakas ei itse voi vaikuttaa.