Lausunto
15.10.2026
Dnro 001/81/2026
Jutta Linna

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 16.10.2026 klo 11.30

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

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleistukilakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia. Esitys liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen siitä, että toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistuella, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen. Lisäksi esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan työmarkkinatuen nettotaso saatetaan vastaamaan perustoimeentulotuen perusosan tasoa, ja riittävä ja todennettu kotimaisen kielen osaaminen nostaa työmarkkinatuen nykyiselle tasolle.

Akava kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa. Akava tunnistaa kielitaidon olevan keskeinen edellytys työllistymiselle, urakehitykselle ja yhteiskunnalliselle osallisuudelle, sillä tutkimukset osoittavat kielitaidon puutteiden heijastuvan suoraan työllisyysasteeseen ja osaamisen vajaakäyttöön. Esityksen tavoite kotoutumisen kannustamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi kielitaitoa kehittämällä on tältä osin kannatettava. Akava kuitenkin kyseenalaistaa perusturvan porrastuksen välttämättömyyden. Esityksen vaikutus jää epävarmaksi tutkimustiedon puutteellisuuden vuoksi eikä myönteistä näyttöä kannustinvaikutuksen toteutumisesta esitetä. Lisäksi Akava katsoo esityksen olevan puutteellinen erityisesti sen osalta, miten maahanmuuttajille taataan tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa esitetyt vaatimukset. Esitykseen ei ole lisätty luonnosvaiheen jälkeen ratkaisuja yhdenvertaista kohtelua estävien rakenteellisen esteiden purkamiseksi.

Kannustinvaikutuksen toteutumisesta ei anneta näyttöä

Akava kyseenalaistaa perusturvan porrastuksen välttämättömyyden. Työttömyyden aiheuttama toimeentulon tarve ei vähene sillä perusteella, ettei henkilö osaa kotimaista kieltä tai ole asunut Suomessa kolmea vuotta. Akava katsoo, että valiokunnan tulisi arvioida, miksi kotoutumistavoitteeseen tarvitaan juuri perusturvan alentamista ja voitaisiinko tavoite saavuttaa palvelujärjestelmää kehittämällä.

Lausunto
15.10.2026
Dnro 001/81/2026
Jutta Linna

Akava huomauttaa, että etuusleikkauksen hyötyjä ei voida esittää kielitaidon hyötyjä koskevalla tutkimuksella. Riittävän kielitaidon merkitys työllistymiselle on eri tutkimuskysymys kuin se, nopeuttaako pienempi etuus kielen oppimista. Jälkimmäiseen liittyen hallituksen esityksessä todetaan, että rahallisia kannustimia koskeva näyttö on rajallista ja ristiriitaista. Esityksessä todetaan esimerkiksi "*Tutkimuskirjallisuuden rajallisuuden vuoksi taloudellisten kannustimien vaikutuksesta maahanmuuttajien toisen kielen oppimistuloksiin ei voida tehdä selkeitä johtopäätöksiä*". Edelleen todetaan "*Suorien rahapalkkioiden vaikutusta maahanmuuttajien oppimistuloksiin on tutkittu erittäin vähän. Ainoassa löytyneessä ruotsalaisessa vaikuttavuustutkimuksessa ei löydetty rahapalkkioilla yleistä valtakunnallista vaikutusta maahanmuuttajien kielenoppimiseen.*". Esityksessä kerrotaan myös, että *suomalaista tutkimusta erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvien sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksista ei ole.* Tästä syystä esitellään Tanskaa koskevia tutkimustuloksia, joiden osalta kuitenkin todetaan "*Huomionarvoista on, että Tanskaa koskevien tulosten soveltamiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta johtuen muun muassa maiden välisistä eroista etuusjärjestelmissä sekä uudistusten yksityiskohdissa.*" Tanskaan liittyvästä tutkimuksesta on poimittu vain sen hyödyt, eikä esityksessä käsitellä tanskalaistutkimuksessa esiin tulleita haittoja, joita olivat tutkijoiden mukaan esimerkiksi köyhyyden ja toimeentuloon liittyvän rikollisuuden kasvu ja lasten hyvinvointiin ja myöhempään työmarkkina-asemaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset[1].

Esityksen tutkimukseen perustuvia perusteluja heikentää myös se, että siinä vedotaan tutkimustiedon puutteeseen sen osoittamiseksi, ettei kannustinvaikutusta voida sulkea pois. Akava katsoo, että esityksen kaltaisissa, perustuslain kannalta olennaisissa esityksissä, vaikutuksen mahdollisuuden tunnistaminen ei riitä, vaan sen toteutumista tai voimakkuutta tulisi pystyä perustelemaan tutkimukseen perustuvalla tiedolla.

Palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyvät ongelmat

Palvelujen saatavuuteen liittyvä ongelma on tunnistettu hallituksen esityksessä, sillä siinä kerrotaan osan työllisyysalueista tarjoavan vuoden koulutuksen sijaan vain lyhyempiä koulutuksia, joka johtaa todennäköisesti siihen, että henkilöiden suomen tai ruotsin taito jää heikoksi ja työllistyminen, pääsy seuraaviin koulutuksiin ja näiden koulutusten suorittaminen vaikeutuvat. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 58/2026 vp) sääntelyn toimivuuden ja esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin täyttää yleistukilain 11 b §:ssä säädettäväksi ehdotetut kielitaidon osoittamista koskevat vaatimukset, ja korosti tältä kannalta kotimaisten kielten oppimista tehokkaasti toteuttavien palvelujen riittävää saatavuutta. Akava jakaa Perustuslakivaliokunnan huolen palvelujen saatavuuteen liittyen.

[1] Dustmann, C., Landersø, R. & Andersen, L. H. (2023). *Refugee Benefit Cuts*. IZA Discussion Paper No. 16077. IZA Institute of Labor Economics. https://repec.iza.org/dp16077.pdf

Akava

Lausunto
15.10.2026
Dnro 001/81/2026
Jutta Linna

Akava yhtyy useiden muiden luonnosvaiheessa lausunnon antaneiden näkemykseen siitä, että esityksessä vaadittu kielitaidon taso on epärealistinen. Esityksen mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheen vuosina 2022 ja 2023 suorittaneista opiskelijoista taitotason B1.1 tai sitä korkeamman tason saavutti vain 32 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Esityksessä korostetaan itseoppimisen merkitystä. Kohdassa 4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo käsitellään palveluiden eriarvoista saatavuutta ja esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että maahanmuuttajalla on alueellaan tarjottavista kielitaitoa edistävistä palveluista riippumattomia keinoja vaikuttaa etuustasoonsa oman aktiivisuutensa kautta. Samaan aikaan esitys kuitenkin toteaa olemassa olevien itseopiskelu- ja kielenoppimissovelluksien mahdollistavan lähinnä kielen alkeiden opiskelua. Esityksen edellyttämä B1.1 taso vastaa peruskielitaitoa, eli alkeiskielitaidon saavuttamiseen tähtäävät itseopiskelumateriaalit eivät riitä vastaamaan palvelujen saatavuuden haasteisiin.

Saatavuuden lisäksi huomiota tulisi kiinnittää myös palvelujen laatuun. Tähän liittyen Akava tuo esille sen, että esityksessä ei käsitellä lainkaan korkeakoulutettujen maahanmuuttajien palvelutarpeita, vaikka lainsäädännön luonnostekstissä mainitut tosiasiallisesti työllistymistä edistävät palvelutarpeet ovat tälle kohderyhmälle hyvin erilaiset ja tarjotut palvelut tutkimusten[2][3] mukaan riittämättömiä. Käytännössä vaarana on, että palvelujärjestelmän puute voi johtaa yksilön toimeentulon heikentymiseen.

Kieltenopiskelun mahdollisuuksien lisäksi on huomioitava kielitaidon todentamiseen liittyvät haasteet. Akava toi jo luonnosvaiheessa esiin, että esitys ei huomioi tarpeeksi kielitaidon todentamiseen liittyviä rakenteellisia haasteita, jotka voisivat viivästyttää osaamiseen perustuvan sosiaaliturvaoikeuden toteutumista. Opetushallitus ennakoi[4] hallituksen toteuttamien erinäisten lakimuutosten jopa kaksinkertaistavan yleisen kielitutkinnon (YKI) testin kysynnän, mutta kehitystyö on edelleen kesken eikä palveluiden sujuvuutta tai riittävää tarjontaa voida taata hallituksen esityksen voimaan saattamiseen mennessä. Esityksen vaikutusarviointi Opetushallituksen osalta keskittyy tietojärjestelmien kehittämiseen, eikä vaikutusarviointia esimerkiksi asiakasmäärien mahdollisesta kasvusta esitetä.

Kielitaidon kehittäminen työllisyyden ja opiskelun aikana

Esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että Kansaneläkelaitoksen tietojen perusteella tuen saajien joukossa nousee esiin myös maita, joista muutetaan Suomeen useimmin työ- ja opiskelusyistä. Tästä syystä Akava huomauttaa, että työn ja opiskelun perusteella

---

[2] Puhakka, O. (2017). *Korkeakoulutettujen työnhaun ja työllistymisen tuen tarpeet: "Ei pakottamista, vaan tsemppaamista ja joustavia mahdollisuuksia"*. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0551-2

[3] Idström, A. (2024). *Työttömät tohtorit – seitsemänsadan tohtorin puheenvuoro* (Tutkimuksia 116). Työn ja talouden tutkimus LABORE. https://labore.fi/julkaisu/tyottomat-tohtorit-seitsemansadan-tohtorin-puheenvuoro/

[4] Opetushallitus. (2025, 26. syyskuuta). *Kielitestit digitalisoituvat vaiheittain*. https://www.oph.fi/fi/uutiset/2025/kielitestit-digitalisoituvat-vaiheittain

muuttavien mahdollisuuksia parantaa kielitaitoaan ennen mahdollista työttömyyttä tulisi parantaa. Keskeisinä keinoina tulisi huomioida

- Suomeen muuttoa harkitseville ja Suomeen jo muuttaneille laadukkaiden, valtakunnallisten ja digitaalisten kieltenopiskelumahdollisuuksien kehittäminen,
- kotoutumiskoulutuksen sisältöjen avaaminen nykyistä laajemmin myös työperäisille maahanmuuttajille,
- suomen ja ruotsin kielten opintojen sisällyttäminen osaksi korkeakoulutusta, sekä rakenteelliseksi osaksi tutkintoja että opetuksen järjestämisen resurssit huomioiden,
- työnantajien kannustaminen kielikoulutuksen tarjoamiseen työajalla.

Sukupuolten tasa-arvo

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen rekisteriaineiston mukaan tarkastelujakson (1.7.2024–30.6.2025) aikana maksetuista tuista 60,8 prosenttia kohdistui naisille. Esityksessä myös todetaan, että ulkomaalaisten ja suomalaisten naisten työllisyysasteen välillä on huomattavasti suurempi ero kuin miehillä. Lisäksi esityksessä todetaan, että naisten osuus työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osallistujista oli vuonna 2024 lähes kaksi kolmasosaa (65 prosenttia).

Sukupuolten tasa-arvoa käsiteltäessä esityksessä tunnistetaan sen vaikuttavan enemmän naisiin kuin miehiin, mutta sukupuolten tasa-arvoon liittyvien vaikutusten arviointi on esityksessä optimistista. Vaikka esityksen tavoitteet voisivat toteutuessaan esitetyn mukaisesti lisätä maahanmuuttajanaisten toimijuutta suomalaisessa yhteiskunnassa, esityksessä ei huomioida esimerkiksi sitä, että alhaisemman tuen määrä voi lisätä maahanmuuttajanaisten taloudellista riippuvuutta puolisoistaan. Taloudellinen riippuvuus voi johtaa esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön riskin kasvamiseen.

Yhteenveto Akavan huomioista valiokunnalle

- Akava kyseenalaistaa esityksen välttämättömyyden ja hyödyt. Esitys ei anna myönteistä näyttöä tavoitellun kannustinvaikutuksen toteutumisesta.
- Akavan korostaa, että esityksessä ollaan säätämässä osaamiseen perustuvasta sosiaaliturvaoikeudesta takaamatta osaamisen kehittämiseen ja todentamiseen liittyvien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta.
- Akava katsoo, että esitettyjen kielitaitovaatimusten saavuttaminen ei ole realistista saatavilla olevien palvelujen puitteissa.
- Akava huomauttaa, että esityksessä ollaan säätämässä työvoimaviranomaisille velvollisuus ohjata työnhakija tarpeitaan vastaaviin palveluihin, mutta esityksessä ei ole käsitelty korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tosiasiallista työllistymistä edistävien palvelujen saatavuutta.
- Akavan mielestä esityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että työ- ja opiskelusyistä Suomeen saapuneiden mahdollisuuksia kehittää kielitaitoaan ennen mahdollista työttömyyttä tulisi edistää.

Lausunto
15.10.2026
Dnro 001/81/2026
Jutta Linna

- Akava katsoo, että sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvä vaikutusarviot ovat esityksessä puutteelliset.

Akava ry:n puolesta

Jutta Linna
Erityisasiantuntija

Akava ry
www.akava.fi
Rautatieläisenkatu 6
00520 Helsinki
y-tunnus (0200918–0)