Sosiaali- ja terveysministeriö

Vastine

21.10.2026

VN/7747/2024
VN/7747/2024-STM-124

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalla

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

Johdanto

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista vastinetta asiantuntijalausunnoista, jotka on toimitettu valiokuntaan liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta (HE 109/2026).

Osa vastineessa käsitellyistä aiheista kuuluu valtioneuvoston työnjaossa työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Vastine on laadittu sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteita tuloksellisen kielen oppimisen ja työllistymisen tehostamisesta pidettiin kannatettavana enemmistössä lausunnoista (Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (Hyvil), Ihmisoikeusliitto, Kainuun hyvinvointialue, Kirkkohallitus, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat (KT), Kuntoutussäätiö, Lapsiasiavaltuutettu, Pakolaisapu ry, PAM ry, SAK ry, SOSTE ry, STTK ry, Suomen Yrittäjät (SY), Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Työttömien Keskusjärjestö). Lausunnoissa laajasti tunnistettiin riittävä kielitaito Suomeen ja työmarkkinoille kiinnittymisen avaintekijänä. Myös tavoitetta siitä, että vahvistetaan esityksen kohderyhmään kuuluvien Suomeen muuttaneiden henkilöiden pääsyä kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan sekä työllistymistä tukevaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävään palveluun kohtuullisessa ajassa, pidettiin laajasti kannatettavana. Lausunnoissa kannatettiin lisäksi sitä, että tilapäistä suojelua saavat henkilöt olisivat jatkossa oikeutettuja yleistukeen, vaikka eivät olisi täyttäneet työssäoloehtoa.

Useissa lausunnoissa (Akava ry, Amnesty, Hyvil, Ihmisoikeusliitto, Kainuun hyvinvointialue, Kirkkohallitus, Kuntoutussäätiö, Lapsiasiavaltuutettu, Pakolaisapu ry, PAM ry, SAK ry, SOSTE ry, STTK ry, THL, Työttömien Keskusjärjestö) esitettiin kuitenkin kritiikkiä ja epävarmuutta erityisesti toteuttamisvaihtoehdosta ja kannustimen toimivuudesta. Lausuntojen mukaan valituilla keinoilla ei todennäköisesti saavuteta tavoitteita tehokkaasti. Useiden lausunnonantajien mukaan valitut keinot eivät ole

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.stm@gov.fi stm.fi

tarkoituksenmukaisia tai oikeasuhtaisia ottaen huomioon muutosten vaikutukset kohderyhmän yhdenvertaisuuteen sekä perustoimeentuloon. Amnestyn, Kainuun hyvinvointialueen ja Kuntoutussäätiön mukaan esityksessä arvioitu vaihtoehto, jossa takuuajan ylittyminen oikeuttaisi henkilön siirtymisen tavanomaisen yleistuen piiriin, olisi perustellumpi toteuttamiskeino.

Lausunnoissa (Akava ry, Amnesty, Hyvil, KT, Kuntaliitto, Kuntoutussäätiö, Lapsiasiavaltuutettu, Pakolaisapu ry, PAM ry, SOSTE ry, STTK ry, THL, Työttömien Keskusjärjestö, VATT) myös toistui huomio siitä, että kannustin maahanmuuttajien kielenoppimiseen ja työllistymiseen on tutkimusnäytön perusteella epävarmaa ja esimerkiksi muutosten työllisyysvaikutukset on arvioitu vähäisiksi, eikä esitetyllä vaihtoehdolla siten saavuteta asetettuja tavoitteita. Lisäksi eräissä lausunnoissa (Amnesty, SAK ry, STTK ry) huomautettiin, että jo voimassa olevan sääntelyn perusteella maahanmuuttajilla on työttömyysturvan saamiseksi velvollisuus osallistua kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Edellä mainitun lisäksi Hyvil ja THL katsoivat esityksen olevan vastoin hallituksen yleistä tavoitetta yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää.

Kuten esityksessä todetaan (mm. s. 37–38), vaikutusarvioihin liittyy epävarmuuksia. Työllisyysvaikutusten ohella esityksen vaikutukset kiinnittyvät merkittävässä määrin käyttäytymisvaikutuksiin, toisin sanoen siihen, vaikuttaako rahallinen kannustin kotoutumistuen saajien kielenoppimiseen. Kuten esityksessä todetaan (s. 38–39), tutkimuskirjallisuuden rajallisuuden vuoksi taloudellisten kannustimien vaikutuksesta maahanmuuttajien toisen kielen oppimistuloksiin ei voida tehdä selkeitä johtopäätöksiä. Osassa tapaustutkimuksissa on havaittu myönteisiä vaikutuksia, kun taas toisissa vaikutusta ei havaittu. Esityksessä todetun mukaisesti (s. 39) on huomioitava, että esitetyn kaltaisen kannustimen vaikutus ihmisten toimintaan on vahvasti sidoksissa aikaan ja paikkaan. Tutkimustiedon rajallisuus johtuu merkittävissä määrin siitä, että vahvasti käyttäytymisvaikutuksiin kiinnittyvän kannustinvaikutuksen luotettava tutkiminen vaatii usein verrokkiryhmäasetelman, jotta toimenpiteen vaikutus voidaan mahdollisimman hyvin erottaa muista yhteiskunnallisista tekijöistä (ks. Valtion taloudellinen tutkimuskeskuksen (VATT) lausunto). Tällaisen luominen ei ole useinkaan mahdollista toteuttaa lainsäädäntöuudistuksessa.

Arvioitujen kannustinvaikutusten epävarmuuden osalta sosiaali- ja terveysministeriö viittaa lainvalmistelun vaikutusarvioinnin lähtökohtana Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen (valtioneuvoston julkaisuja 2022:66), jonka mukaan arvioihin liittyvät epävarmuudet eivät ole syy jättää arviointia tekemättä tai sen tuloksia esittämättä, vaan päinvastoin epävarmuuksien tunnistaminen ja esittäminen ovat osa laadukasta arviointia.

Esitettyjen muutosten vaikutusten osalta on lisäksi huomioitava, että tutkimusten mukaan hyvä kielitaito on yhteydessä parempaan asemaan työmarkkinoilla. Esityksessä ehdotetaan säädettävän niin sanotusta palveluun pääsemisen takuuajasta. Säännöksen nojalla työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsisi palvelutarvettaan vastaavaan sekä kieli- tai työllistymistaitoja edistävään palveluun viimeistään, kun työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Takuuajan tavoitteena on tarjota henkilölle mahdollisuus kehittää niitä taitoja, joiden avulla henkilö voi joko osoittaa vaaditun kielitaidon tai parantaa työllistymisedellytyksiään. Esitetyllä takuuaikaa koskevalla säännöksellä on siis tarkoitus edistää kotoutumistuen saajan mahdollisuuksia täyttää työssäoloehto tai kielitaitopoikkeus. Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutuessa, toisin sanoen työllistymisen tai tuloksellisen kielen oppimisen nopeutuessa, esityksen voidaan arvioida vahvistavan kohdejoukon taloudellista ja yhteiskunnallista asemaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Esityksen kappaleessa 5.1. (s. 62–66) käsitellään muita mahdollisia toteutusvaihtoehtoja. Muut valmistelussa esille olleet vaihtoehdot olivat joko toimeenpanollisesti raskaita, perustuslaillisesti haasteellisia tai vaikutuksiltaan vähäisiä. Kokonaisuutena arvioiden esitetyn mallin arvioitiin toteuttavan parhaiten hallitusohjelman kirjaukset ja tavoitteet.

Asumisaika- ja työskentelyvaatimus sekä kielitaitopoikkeus

Suuri osa (Akava ry, Amnesty, Kirkkohallitus, Kuntaliitto, Kuntoutussäätiö, PAM ry, SAK ry, STTK ry, THL) lausunnon antaneista ei kannattanut asumis- tai työskentelyvaatimuksen asettamista tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi. STTK ry totesi, ettei kannata työssäoloehdon liittämistä perusturvaetuuden saamisen edellytykseksi. Työssäoloehdon täyttämisen huomautettiin osassa lausunnoista (Amnesty, Hyvil, Lapsiasiavaltuutettu, SAK ry, THL) olevan nykyisessä työllisyystilanteessa haastavaa, erityisesti maahanmuuttajataustaisille henkilöille. Useissa lausunnoissa (Akava

ry, Amnesty, Ihmisoikeusliitto, KT, Pakolaisapu ry, SAK ry, STTK ry) suhtauduttiin kriittisesti myös kielitaitoa koskevaan poikkeukseen. Etuustason sitomista kielitaitoon pidettiin lausunnoissa ongelmallisena yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä sen vuoksi, että nykytilanteessa kaikki kotoutumiskoulutuksen suorittaneet eivät saavuta kielitaidon tavoitetasoa koulutuksen aikana. Akava ry:n, Ihmisoikeusliiton, Kirkkohallituksen ja Pakolaisapu ry:n mukaan maahanmuuttajille tulee taata tosiasialliset mahdollisuudet tavoitella esitettyjä vaatimuksia.

On keskeistä huomioida, että etuuden tasoa ei varsinaisesti sidota henkilön kielitaidon tasoon, vaan henkilön asumisaikaan tai työssäoloon. Riittävän kielitaidon osoittaminen kuitenkin tarkoittaisi, että henkilö pääsisi ennen asumisaika- tai työssäolovaatimuksen täyttymistä ylemmälle etuustasolle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut esityksen ja antanut siitä lausuntonsa (PeVL 58/2026 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä mahdolliseksi katsottu perustuslain 19 §:n 2–4 momentin mukaisten oikeuksien rajoittaminen Suomessa asumisen tai työnteon perusteella sisältää itsessään sen lähtökohdan, että henkilö voidaan asettaa erilaiseen asemaan sen perusteella, kuinka kiinteä yhteys hänellä Suomeen on asumisen tai työnteon välityksellä (ks. PeVL 58/2026 vp, kappale 12, PeVL 44/2026 vp, kappale 10, PeVL 40/2025 vp, kappale 2). Valiokunnan mukaan tämä muodostaa hyväksyttävän perusteen erilaiselle kohtelulle myös perustuslain 6 §:n kannalta (PeVL 40/2025 vp). Perustuslakivaliokunta on hiljattain jossakin määrin samankaltaisessa sääntely-yhteydessä todennut pitävänsä sääntelyn tavoitteita esimerkiksi nykyistä nopeammasta kotoutumisesta, kotimaisen kielen oppimisesta ja työmarkkinoille ohjautumisesta hyväksyttävinä perusteina erilaiselle kohtelulle (PeVL 44/2026 vp, kappale 11). Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä perusteet kytkeytyvät siihen, kuinka kiinteä yhteys henkilöllä on Suomeen. Huomioitavan arvioista on, että perustuslakivaliokunta katsoi käsiteltävänä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan myös, että esityksen tavoitteita vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen "omaa vastuuta ja omistajuutta" tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä voidaan pitää hyväksyttävinä (PeVL 58/2026 vp, kappale 13–14). Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota lisäksi siihen, että kotoutumistuen saajan on mahdollista omalla aktiivisuudellaan nopeuttaa pääsemistä yleistuen piiriin (PeVL 58/2026 vp, kappale 15). Sääntely ei siten kokonaisuutena arvioiden ole ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta (PeVL 58/2026 vp, kappale 17).

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa työssäoloehdon olevan vakiintunut indikaatio siitä, että henkilö on integroitunut suomalaisille työmarkkinoille. Etuuden rahoitusvastuiden selvittämiseksi Kela arvioi jo nykyisin yleistukihakemusta käsiteltäessä, täyttääkö henkilö työttömyysturvan työssäoloehdon. Näin ollen työssäoloehdon täyttymisen arviointi sisältyy yleistuen käsittelyprosessiin.

Kuten esityksessä huomioidaan, maahanmuuttajien työllistyminen on suomalaistaustaisia vaikeampaa, osin kielitaidosta ja osaamisesta riippuvista tekijöistä johtuen, sekä osin työmarkkinoiden tarpeista ja syrjivistä rakenteista johtuen. Työmarkkinoiden nykytilanteesta ei voida kuitenkaan tehdä suoria johtopäätöksiä maahanmuuttajien asemasta työmarkkinoilla tulevaisuudessa. Esitetty muutos kohdistuu vasta tulevaisuudessa Suomeen muuttaviin maahanmuuttajiin ja siten pitkälle menevien johtopäätösten tekemistä vallitsevan työllisyys- ja työmarkkinatilanteen perusteella voidaan pitää vähintäänkin epävarmana. Maahanmuuttajien työllisyysaste reagoi muuta työvoimaa herkemmin talouden suhdanteisiin, muun muassa koska heistä suurempi osuus toimii tyypillisesti suhdanneherkillä toimialoilla kuten rakentamisen, kaupan ja kuljetuksen alalla. Lisäksi on huomioitava, että maahanmuuttajien työllistymisen tyypillisimpiin yksilötason haasteisiin kuuluu kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, mihin ehdotetuilla muutoksilla pyritään vaikuttamaan.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimus on käytössä jo muun muassa kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistuissa. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin asumisaikavaatimukseen liittyen, että sillä varmistetaan henkilön pääsy tavanomaiselle yleistuelle, mikäli hän ei kolmen vuoden aikana täytä työssäoloehtoa tai kielitaitoa koskevaa poikkeusta. On myös huomattava, että esityksessä ei ehdoteta kohdejoukossa olevien henkilöiden rajaamista kokonaan työttömyyden ajalta maksettavan perusturvan ulkopuolelle. Ennen kuin henkilö olisi kolmen vuoden asumisen tai työssäoloehdon täyttävän työskentelyn perusteella oikeutettu niin sanotusti tavanomaiseen yleistukeen, hänelle maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Ehdotus ei vaikuttaisi heikentävästi perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuuteen, eikä ehdotuksen johdosta muodostuisi ryhmiä, jotka jäisivät työttömyyden ajan perustoimeentuloturvan ulkopuolelle. Viimeistään kolmen vuoden maassa asumisen jälkeen kohderyhmään kuuluvilla olisi oikeus tavanomaiseen yleistukeen. Mitään henkilöryhmää ei siis lopullisesti rajata yleistuen tuen ulkopuolelle esimerkiksi kansalaisuuteen perustuen.

Kotoutumistuen tasoon liittyvät huomiot

Useissa lausunnoissa (Amnesty, Hyvil, Ihmisoikeusliitto, Lapsiasiavaltuutettu, Pakolaisapu ry, PAM ry SOSTE ry, THL, Työttömien Keskusjärjestö) kiinnitettiin huomioita riittävän toimeentulon tasoon, ja osassa katsottiin alemman kotoutumistuen vaarantavan perustuslain ja kansainvälisten sopimusten takaaman oikeuden riittävään toimeentuloon sekä todettiin ongelmalliseksi se, että esityksen seurauksena osa kotoutumistukea saavista kotitalouksista joutuu turvautumaan viimesijaiseksi toimeentulon turvaksi tarkoitettuun toimeentulotukeen. Tämän arvioitiin kohdistuvan jo ennestään muita heikommassa asemassa olevin ja syventävän näiden kotitalouksien kohtaamia haasteita ja kasvattavan sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta. Osassa lausunnoista (Amnesty, Pakolaisapu ry, PAM ry) todettiin, että alempi etuustaso voi kasvattaa työperusteisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä. Lapsiasiavaltuutettu nosti esiin alemman tuen vaikutuksen lasten oikeuksien näkökannalta, erityisesti siltä osin, että muut tulot vaikuttaisivat yleistuen määrään alentavasti, jolloin lapsen toimeentuloa turvaavat tukijärjestelmät eivät vastaisi tilanteeseen riittävästi. Myös Amnesty, Pakolaisapu ry ja PAM ry korostivat uudistuksen vaikutuksia lapsiperheisiin ja lapsiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo asiantuntijalausuntojen mukaisesti, että esitys kiistatta vaikuttaa kotoutumistukea saavien henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin kielteisesti verrattuna nykytilaan. Hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan kuitenkin noin kolmannes kohderyhmästä asuisi sellaisessa kotitaloudessa, joka saisi kotoutumistuen rinnalla myös toimeentulotukea. Esityksessä todetun mukaisesti näiden kotitalouksien taloudellinen asema ei muuttuisi verrattuna nykytilanteeseen. Esityksessä on arvioitu, että kotoutumistuen yleistukea alempi taso voi lisätä perustoimeentulotuen saajamäärää, mutta kohderyhmän koko ja tasoero huomioiden, mahdollisen vaikutuksen voidaan arvioida jäävän korkeintaan vähäiseksi (s. 40).

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu muutoksen vaikutuksia työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan riskiin. Edellä kuvatun mukaisesti voidaan kuitenkin todeta, että tasoero on melko rajallinen ja toimeentulotuki korvaa erotuksen kaikista vähävaraisimmille kotitalouksille. Lisäksi kenenkään oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan perusturvaetuuteen ei rajoiteta tai sidota työntekoon.

Esityksen vaikutukset lapsiin syntyvät ensisijaisesti kotitalouden toimeentulon kautta. Kuten esityksessä todetaan (s. 55), lapsiperheköyhyys koskettaa selvästi useammin ulkomaalaistaustaisia lapsia. Arvion mukaan kotoutumistukea saavista hieman alle puolella on huollettavia lapsia. Edellä todetun mukaisesti esityksen ei arvioida merkittävästi kasvattavan perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää. Sen sijaan kielteisiä vaikutuksia arvioidaan syntyvän niissä lapsiperheissä asuvien lapsien kohdalla, joiden kotitalouden muiden tulojen takia ei ole oikeutta toimeentulotukeen, mutta käytettävissä olevien tulojen taso jää silti verrattain alhaiseksi. Esityksessä on arvioitu (s. 55–56), että voidaan pitää todennäköisenä, että esitetty muutos voi vähäisessä määrin nostaa ulkomaalaistaustaisten ulkomailla syntyneiden lasten jo ennestään korkeaa pienituloisuusastetta.

Kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen sovelletaan tarveharkintaa yleistukilain (48/2026) 16 §:n sekä yleistuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3–5 §:n mukaisesti. Yleistuen tarveharkinnassa ei oteta huomioon esimerkiksi yleistä asumistukea, lapsilisää taikka elatusapua tai elatustukea. Näin ollen esityksessä kuvatun mukaisesti (s. 103) lasten elatusta tuetaan muista järjestelmistä, jotka eivät vähennä henkilölle maksettavan kotoutumistuen määrää.

Palveluun pääsemisen takuuaika

Kuntaliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota takuuaikaa koskevan säännöksen tarkoituksenmukaisuuteen. Kuntaliitto katsoi säännöksen lisäävän kuntiin ja työvoimaviranomaisiin kohdistuvaa sääntelyä. Lisäksi Kuntaliiton mukaan kunnilla on jo nykyisin vahvat kannustimet ohjata asiakkaat palveluihin sekä edistää heidän työllistymistään niin pian kuin mahdollista, ja kotoutuja-asiakkaiden pääsy ensimmäiseen palveluun toteutuu jo nykyisin pääosin ennen ehdotettua takuuaikaa.

Toisaalta Kainuun hyvinvointialue, KEHA-keskus, Kirkkohallitus, KT, Kuntoutussäätiö, Pakolaisapu ry, PAM ry, SAK ry, SOSTE ry, STTK ry, SY ja THL kannattivat lausunnoissaan sitä, että hiljattain maahan muuttaneet henkilöt pääsevät takuuajan myötä viivytyksettä kielitaitoa ja kotoutumista tukevien palvelujen piiriin. VATT:n lausunnon mukaan takuuajalla voi olla kotoutumiseen myönteisiä vaikutuksia, jotka ovat mahdollisesti etuustason muutoksen vaikutuksia suurempia. Toisaalta VATT:n

mukaan on mahdollista, että takuuaika kohdentaa rajallisia palveluresursseja kohderyhmän palvelemiseen muiden asiakkaiden kustannuksella.

Lausunnoissa korostettiin myös palveluiden, erityisesti kielikoulutusten, riittävää saatavuutta ja kohderyhmään kuuluvien henkilöiden yhdenvertaista oikeutta päästä palveluun kohtuullisessa ajassa asuinalueesta riippumatta. SOSTE ry totesi lausunnossaan, että jo nykyisin ihmiset voivat joutua odottamaan kielikoulutukseen pääsyä pahimmillaan jopa vuoden. PAM ry:n mukaan takuuaika tulisi rajata koskemaan vain kielikoulutukseen pääsyä. Kainuun hyvinvointialueen mukaan pelkkää palvelun muodollista tarjolla oloa ei tule pitää riittävänä takuuaikavelvoitteen täyttämiseksi.

Lausunnonantajat korostivat, että palveluiden tulisi vastata työnhakijoiden yksilöllistä tarvetta. Useissa lausunnoissa (Amnesty, EK, Pakolaisapu ry, SAK ry, SOSTE ry, STTK ry, THL) todettiin lisäksi, että kuuden kuukauden takuuaika voi olla liian pitkä. Lisäksi Akava ry ja Työttömien Keskusjärjestö esittivät lausunnoissaan huolen siitä, että kaikilla alueilla kotoutumiskoulutusta ei tarjota vuoden kestoisina kokonaisuuksina, vaan tämän sijaan lyhyempinä koulutuskokonaisuuksina, mikä voi vaikuttaa kielen oppimisen alueelliseen yhdenvertaisuuteen. Akava ry:n mukaan myöskään korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tarpeita ei huomioida riittävästi. Lisäksi Akava ry:n ja PAM ry:n mukaan kielitaidon kehittämistä myös työpaikoilla tulisi edistää.

SAK ry totesi lausunnossaan pitävänsä epäoikeudenmukaisena sitä, ettei palkkatuetusta työstä kerry työttömyysturvan työssäoloehtoa. Lausunnon mukaan palkkatuettu työ ei näin myöskään edistä kohderyhmään kuuluvan henkilön pääsyä tavanomaisen yleistuen piiriin.

KEHA-keskuksen lausunnon mukaan takuuaika asettaa vaatimuksia myös palveluun pääsyä edeltävän palveluprosessin oikea-aikaiselle toteutumiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että takuuaikaa koskevalla sääntelyllä voi olla vaikutuksia alkuvaiheen asiakasprosessiin.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 24) vuonna 2024 kotoutumissuunnitelman saavien asiakkaiden keskimääräinen odotusaika (mediaani) työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta ensimmäiseen palveluun oli 4,7 kuukautta ja vuonna 2025 4,1 kuukautta. Vuoden 2026 osalta odotusajan mediaani työnhakijaksi ilmoittautumisesta ensimmäiseen palveluun, joka oli työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus, on ollut 3,9 kuukautta. Keskimäärin kielikoulutukseen pääsyä ei siten ole nykytilanteessakaan joutunut odottamaan kohtuuttoman pitkään.

Takuuajasta säätäminen on kuitenkin yksilön oikeuksien turvaamiseksi välttämätöntä, jotta jokainen kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva henkilö saisi tosiasiallisen mahdollisuuden pyrkiä osoittamaan riittävä kielitaito tai täyttämään työssäoloehto ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Tähän liittyen on myös huomioitava, että tilastotietojen perusteella palveluun pääsemisen odotusajat ovat nykytilanteessa venyneet joillakin alueilla yli kuuden kuukauden, eikä osa asiakkaista ole päässyt palveluihin lainkaan tarkastelujaksoilla. Säännöksen tarkoituksena on näin ollen edistää palveluiden tarjonnan alueellista yhdenvertaisuutta sekä yksilöiden pääsyä palveluihin kohtuullisessa ajassa. Takuuajan toimeenpanemisen turvaamiseksi myös esitetään lisärahoitusta työvoimaviranomaisille. Lisärahoituksen tarkoituksena on varmistaa palveluprosessin oikea-aikainen toteutuminen niin, että kohderyhmään kuuluvat henkilöt pääsisivät palveluihin ehdotetussa takuuajassa. Koska takuuajan toimeenpanoon esitetään lisärahoitusta, takuuajan ei pitäisi myöskään merkittävästi vaikuttaa muiden työnhakija-asiakkaiden palvelemiseen taikka ylipäätään palveluiden saatavuuteen tai riittävyyteen. On myös huomioitava, että kohderyhmään kuuluvien henkilöiden palvelutarve eroaa usein merkittävästi muiden työnhakija-asiakkaiden palvelutarpeesta.

Takuuajan tarkoituksena on lisäksi, että työnhakijalle tarjottava palvelu nimenomaan vastaa hänen yksilöllistä palvelutarvettaan sekä samalla mahdollistaa tosiasiallisesti kieli- tai työllistymistaitojen kehittämisen. Jo voimassa olevan sääntelyn perusteella työvoimapalveluiden tarjoamisen tulee perustua asiakkaan palvelutarpeeseen, ja myös ehdotetussa takuuaikaa koskevassa pykälässä sekä sen säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että palvelun tulee vastata työnhakijan palvelutarvetta. Takuuaika koskisi sekä suomen tai ruotsin kielitaitoa kehittäviä että työllistymistä edistäviä palveluita, sillä henkilö voisi päästä tavanomaiselle yleistuelle paitsi osoittamalla riittävän kielitaidon, myös täyttämällä työssäoloehdon.

Lisäksi on huomioitava, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jäljempänä kotoutumislaki) 27 §:n mukaan työvoimaviranomainen vastaa siitä, että sen toimialueella on tarjolla suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta sen toimialueella asuvien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita vastaavasti. Kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaan

Opetushallitus määrää kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteista ja koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Opetushallitus on antanut velvoittavan määräyksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteista (Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2022:1a). Määräyksen mukaan kotoutumiskoulutus kestää pääsääntöisesti yhden vuoden, mutta koulutuksen kesto voi myös vaihdella opiskelijan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman perusteella. Tarkoituksena kuitenkin on nykytilanteessakin, että koulutusta tarjotaan lyhyempänä vain silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja opiskelijoiden valmiudet antavat tähän edellytyksiä. Käytännössä tämä koskee tilanteita, joissa asiakas osaa jo suomea tai ruotsia jonkin verran kotoutumiskoulutuksen alussa tai tilanteita, joissa asiakas siirtyy kesken kotoutumiskoulutuksen esimerkiksi töihin tai vaativampaan koulutukseen. Lyhyempi koulutuspolku voi olla tarkoituksenmukainen myös esimerkiksi korkeakoulutetulle henkilölle, jolla on paremmat edellytykset oppia kieltä nopeasti. Korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tarpeet on huomioitu kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa, ja työvoimaviranomaiset voivat halutessaan toteuttaa kotoutumiskoulutusta heille räätälöitynä esimerkiksi muodostamalla omia akateemisten ryhmiä. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa huomioidaan kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen tarvittaessa myös työn ohella.

Takuuajan osalta on lisäksi huomioitava, että kuuden kuukauden aikarajan on tarkoitus olla palvelun järjestämisen tai palveluun ohjaamisen takaraja. Kuuden kuukauden takuuajan on arvioitu olevan kohtuullinen, ja tavoitteena on, että kohderyhmään kuuluvat työnhakijat pääsisivät palveluun viimeistään tämän kohtuullisen ajan kuluessa. Tarkoituksena kuitenkin on, että työvoimaviranomainen järjestää työvoimapalvelut nykytilannetta vastaavasti niin pian työnhaun alkamisen jälkeen kuin mahdollista. Kuten Kuntaliiton lausunnossakin todetaan, merkittävä osa kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista työnhakijoista on jo nykytilanteessa päässyt palveluun alle kuudessa kuukaudessa.

Lisäksi on huomioitava, että takuuaikaa koskevan säännöksen tarkoituksena ei ole, että pelkkä palvelun muodollinen tarjolla olo riittäisi työvoimaviranomaisen velvoitteen täyttämiseen. Palvelun järjestämisen osalta edellytetään, että työvoimaviranomainen on tosiasiallisesti tarjonnut henkilölle paikkaa koulutuksessa tai palvelussa taikka mahdollistanut työnhakijan työllistymisen palkkatuettuun työhön. Omaehtoisten opintojenkin osalta edellytetään, että henkilö on tosiasiassa ohjattu hakeutumaan opintoihin ja opiskelusta on sovittu henkilön työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa.

Palkkatuetun työn osalta on huomioitava, että myös palkkatuettuun työhön pääseminen edistää henkilön työllistymisedellytyksiä, ja se voi parhaimmassa tapauksessa johtaa henkilön palkkaamiseen palkkatuetun jakson päätyttyä. Palkkatuetussa työssä henkilö voi lisäksi kehittää osaamistaan, kielitaitoaan ja ammattitaitoaan, mikä voi edistää hänen mahdollisuuttaan työllistyä jonkin muun työnantajan palveluksessa. Nämä seikat parantavat henkilön mahdollisuuksia päästä tavanomaisen yleistuen piiriin. Esityksellä ei ole tarkoitus ehdottaa muutoksia palkkatukea tai työttömyysturvan työssäoloehtoa koskevaan sääntelyyn. Sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö toteavat, että työssäoloehdon täyttäminen palkkatuetulla työllä on laajempi kysymys, jota ei ministeriöiden näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista käsitellä laajemmin tässä yhteydessä.

Takuuajan kustannukset

KT ja Kuntaliitto totesivat lausunnoissaan pitävänsä myönteisenä, että takuuajasta kunnille aiheutuvat kustannukset on huomioitu esityksellä ja ne esitetään korvattavaksi valtionosuusjärjestelmän kautta. Lisäksi Kuntaliitto korosti lausunnossaan, että uusista tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti. KT ja Kuntoutussäätiö totesivat, että lisärahoituksen tulee vastata kunnille ja työllisyysalueille tosiasiallisesti aiheutuvia kustannuksia, ja rahoituksen kohdentumisessa on huomioitava alueelliset erot asiakasmäärissä ja palvelutarpeissa. SAK ry esitti lausunnossaan, että myös Lupa- ja valvontavirastolle tulisi turvata riittävät resurssit takuuajan toteutumisen valvontaan.

Työvoimaviranomaisille säädettävän uuden tehtävän eli takuuajan toimeenpanosta aiheutuvat kulut esitetään korvattavan työvoimaviranomaisille täysimääräisesti. Takuuajasta aiheutuvat kustannukset on laskettu hyödyntäen toteutuneita kustannuksia vuosilta 2024–2025 ja rahoitus kohdentuu vieraskielisyyskriteerin mukaisesti eli alueelliset asiakasmäärät huomioiden. On huomioitava, että suurin osa takuuajan toimeenpanoon lisättävistä resursseista on tarkoitettu nimenomaan kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen, sillä tilastotietoihin perustuen enemmistölle kohderyhmään kuuluvista

henkilöistä tulisi takuuajan kuluessa järjestää kotoutumiskoulutusta. Lisäksi on huomioitava, että mikäli esityksessä arvioidut takuuaikaa koskevat kustannuslaskelmat eivät täysin pidä paikkaansa, korjautuvat mahdolliset puutteet viimeistään kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa.

Lupa- ja valvontaviraston työmäärän ja resurssien osalta on huomioitava, että takuuajan valvontaan liittyviä tapauksia on arvioitu olevan korkeintaan yksittäisiä vuositasolla, sillä jo nykyään merkittävä osa kohderyhmään kuuluvista työnhakijoista on päässyt palveluun ennen esitetyn kuuden kuukauden takuuajan täyttymistä, ja takuuajan toimeenpanoon esitetään lisättävän sen edellyttämä rahoitus.

Kielitaito ja sen osoittaminen

Akava ry, Amnesty, KT ja SOSTE ry totesivat lausunnoissaan, että esityksessä mainittu kielitaidon taso on suhteellisen korkea, ja sen saavuttaminen nopeasti on tilastotietojenkin perusteella epärealistista merkittävälle määrälle esityksen kohderyhmään kuuluvista maahanmuuttajista. Lisäksi osassa lausunnoista huomautettiin, että tietyt maahanmuuttajien erityisryhmät, esimerkiksi kotiäidit, eivät välttämättä saa tilanteeseensa soveltuvaa julkista kielikoulutusta.

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. Nykyisin noin 32 prosenttia kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista saavuttaa vähintään kotoutumiskoulutuksen kielellisen tavoitetason, joka vastaa eurooppalaisen kielten viitekehyksen tasoa B1.1. On kuitenkin huomioitava, että osa kotoutumiskoulutukseen osallistuneista saavuttaa mainitun tason jo aiemmin eli keskeyttäessään koulutuksen ennen sen päättymistä, jolloin he eivät näy mainitussa tilastossa. Kotoutumiskoulutus voi keskeytyä tällöin esimerkiksi siksi, että henkilö siirtyy töihin tai vaativampaan koulutukseen. Koulutuksen keskeyttäneiden saavuttamista kielitaitotasoista ei ole saatavilla koottua tilastotietoa.

Lisäksi on huomioitava, että mainitussa 32 prosentin joukossa kyseessä on kielitaidon yleisarvio, jossa on huomioitu kaikki neljä kielitaidon osa-aluetta. Esityksen mukaan riittäisi, jos kotoutumistuen saaja osoittaisi B1.1-tasoisen kielitaidon kahdella kielitaidon osa-alueella. Tyypillisesti kielenoppijoilla ymmärtämistaidot kehittyvät nopeammin kuin tuottamistaidot. On siis oletettavissa, että yksittäisissä kielen osa-alueissa taso B1.1 saavutetaan nopeammin kuin niin sanotussa yleisarviossa, joka on ikään kuin keskiarvo kaikista neljästä kielitaidon osa-alueesta. Näin ollen voidaan myös arvioida, että nykyisinkin enemmän kuin 32 prosenttia kohderyhmään kuuluvista saavuttaa kielitaidon tavoitetason kahdella kielitaidon osa-alueella kotoutumiskoulutuksen aikana. Lisäksi taloudellinen kannustin saattaa joidenkin henkilöiden kohdalla vaikuttaa kielenoppimiseen myönteisesti. On myös huomioitava, että kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvat henkilöt pääsisivät joka tapauksessa tavanomaisen yleistuen piiriin kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täytyttyä.

Maahanmuuttajataustaisten kotiäitien kielikoulutuksen osalta on huomioitava, että kotoutumistuki koskisi vain työnhakijana olevia henkilöitä. Työttömyysetuutta hakevan työnhakijan on osallistuttava työnhakijan palveluprosessiin kuuluviin toimiin ja palveluihin. Jo nykyisin kotoutumiskoulutusta ja muita kielitaitoa ja työllistymistä edistäviä palveluita voidaan järjestää esimerkiksi osa-aikaisina tai muutoin joustavina toteutuksina. Lisäksi on huomioitava, että eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevalla kotihoidon tukea koskevalla esityksellä (HE 69/2026 vp) pyritään lisäämään kotiäitien mahdollisuuksia osallistua työvoima- ja kotoutumispalveluihin kannustamalla maahanmuuttajavanhempia valitsemaan lapsen hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen.

Lausunnoissa pääasiassa kannatettiin maksuttoman keskitason yleisen kielitutkinnon tarjoamista kohderyhmään kuuluville. Eräissä lausunnossa (Akava ry, Amnesty, EK, KT, Kuntoutussäätiö, SOSTE ry, THL) kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että maksuttoman kielitutkinnon mahdollistaminen edellyttää riittävää rahoitusta ja tutkinnon testauksen riittävää saatavuutta. Amnesty ja Kuntoutussäätiö pitivät lausunnoissaan ongelmallisena sitä, että vain yksi testi olisi maksuton. Akava ry huomautti, että esityksen vaikutusarviointi Opetushallituksen osalta keskittyy tietojärjestelmien kehittämiseen, eikä vaikutusarviointia esimerkiksi asiakasmäärien mahdollisesta kasvusta esitetä.

Maksuttoman yleisen kielitutkinnon tarkoituksena on turvata yhdenvertainen mahdollisuus kielitaidon osoittamiseen niille henkilöille, jotka eivät osallistu kotoutumiskoulutukseen. Tarkoituksena on, että

jokaiselle tarjotaan yksi maksuton mahdollisuus osoittaa kielitaito. Lisäksi, kuten yllä on todettu, kohderyhmään kuuluvat henkilöt pääsisivät tavanomaisen yleistuen piiriin kuitenkin joka tapauksessa viimeistään kolmen vuoden asumisajan täytyttyä.

Maksuttomaan yleiseen kielitutkintoon oikeutettuja olisivat kotoutumistuen piiriin kuuluvista henkilöistä esimerkiksi ne, joilla on jo työnhakijaksi tullessaan riittävä kielitaito. Esityksellä (s. 44) tällaisia kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvia henkilöitä on arvioitu olevan vuosittain vain noin 50. Asiakasmäärän kasvu on siis esityksellä arvioitu hyvin maltilliseksi. Lisäksi maksuttoman tutkinnon mahdollistamisesta aiheutuvat kustannukset, eli käytännössä keskitason yleisen kielitutkinnon osallistumismaksut, on esitetty korvattavaksi Opetushallitukselle.

Lisäksi on huomioitava, että Opetushallitus on todennut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa lisänneensä järjestelmään testipäiviä, ja uusia testijärjestäjiä etsitään jatkuvasti. Yleisen kielitutkinnon suorittajien määrää myös seurataan jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön, KEHA-keskuksen ja Opetushallituksen yhteistyössä.

KEHA-keskus totesi lausunnossaan pitävänsä tärkeänä, että kielitaidon osoittamista koskevat keskeiset edellytykset ilmenevät sääntelystä mahdollisimman täsmällisesti, ja etuuden saamisedellytyksiin vaikuttavan menettelyn tulee olla ennakoitava ja mahdollistaa yhdenmukainen soveltaminen.

Yleistukilain 11 b §:n 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista. Asetuksella ei kuitenkaan ole tarkoitus varsinaisesti säätää sellaisista kielitaidon osoittamistavoista, joista ei lain tasolla säädetä. Asetuksella on tarkoitus säätää siitä, että kielitaidon voi osoittaa kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella tai yleisen kielitutkinnon tutkintotodistuksella. Lain tasolla säädettäisiin kielitaidon vaatimustasosta eli yksilöön kohdistuvasta vaatimuksesta sekä yksilön oikeudesta päästä kohtuullisessa ajassa kotoutumiskoulutukseen kielitaitoaan ja työllistymisedellytyksiään parantavaan palveluun tai oikeudesta päästä maksuttomaan keskitason yleiseen kielitutkintoon. Lain tasolla säädettäisiin lisäksi siitä, että kielitaito tulisi osoittaa vähintään kahdella kielitaidon osa-alueella. Esitykseen sisältyvä asetuksenantovaltuus ei näin ollen sisällä valtuuksia antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan.

Viranomaistehtävät

KEHA-keskus totesi lausunnossaan pitävänsä tärkeänä arvioida työvoimapoliittisia lausuntoja koskevan sääntelyn systematiikkaa ja työvoimaviranomaiselle säädettävän tehtävän tarkkarajaisuutta. Työvoimaviranomaisen ja etuuden maksajan tehtävien välisen työnjaon on KEHA-keskuksen mukaan oltava selkeä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Kelan ja työvoimaviranomaisen työnjako ratkaistaan yleistukilain 34 §:ään ehdotetun muutoksen perusteella. Säännöksen mukaan työvoimaviranomainen antaisi työvoimapoliittisen lausunnon kotoutumistukeen liittyvässä asiassa vain yleistukilain ehdotetun 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Kela ratkaisisi kotoutumistukeen liittyvät edellytykset siltä osin, kun on kyse Suomessa asumisesta, työssäoloehdon täyttämisestä ja työnhakijan äidinkielestä. Kela saisi äidinkielitiedon työvoimaviranomaisten tietojärjestelmästä. Työvoimaviranomainen ratkaisisi, voidaanko henkilölle maksaa tavanomaista yleistukea hänen suorittamansa koulutuksen, kielitaidon taikka henkilön vammaisuuden tai muun vastaavan syyn perusteella.

Kela esitti lausunnossaan, että uudet yleistuen käsittelyyn liittyvät vaiheet kasvattavat merkittävästi sen työmäärää. Erityisesti Kela nosti esiin asumisaikaan liittyvän selvitystyön, joka on täysin uusi asia yleistuen käsittelyssä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo hallituksen esityksessä tunnistetun mukaisesti, että yleistuen käsittelyyn syntyisi lakimuutoksen takia uusia vaiheita. Näitä on käsitelty esityksessä (s. 57–58). Vaikka asumisajan selvittäminen on yleistuen käsittelyssä uusi työvaihe, sisältää esitys myös työskentelyvaatimuksen ja kielitaitoa koskevan poikkeuksen. Kela selvittää jo nykyisin yleistuen käsittelyssä, täyttääkö henkilö työttömyysturvan työssäoloehdon. Kielitaitoa koskevan poikkeuksen täyttymistä Kela taas voi arvioida työvoimaviranomaisen tietojen perusteella.

Esityksessä todetusti asumisaika olisi tarkoituksenmukaisinta selvittää ainoastaan silloin, jos muut edellytykset tavanomaisen yleistuen saamiseksi eivät täyty. Ministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että Suomessa asuminen on voimassa olevassa lainsäädännössä yleistuen saamisen yleinen edellytys, eli Kela arvioi nykyisinkin yleistukihakemusta ratkaistessaan, asuuko hakija vakinaisesti Suomessa. Kiistatonta on, että kolmen vuoden asumisajan takautuva selvittäminen kasvattaa Kelan työmäärää. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan kokonaisuuden kannalta asumisajan selvittäminen ei kuitenkaan kasvata yleistuen käsittelyn prosessia merkittävässä määrin, mutta yksittäisten hakemusten käsittelyssä työmäärä ja käsittelyajan pituus voivat kasvaa huomattavasti.

KT:n mukaan myös hallinnolliset lisätehtävät ja muut seikat tulisi huomioida kuntien rahoituksessa. Esityksen ei arvioida lisäävän kuntien tai työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä merkittävästi. Laskennallisesti kotoutumistukeen liittyvien työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen arvioidaan lisäävän työvoimaviranomaisten työmäärää valtakunnallisesti noin kahdella henkilötyövuodella (HE s. 61–62). Esitykseen liittyy sekä työvoimaviranomaisten työmäärää lisääviä että sitä vähentäviä muutoksia. Esitettyjen muutosten kokonaisvaikutus työvoimaviranomaisten hallinnollisen työn määrään on esityksellä arvioitu vähäiseksi (kappale 4.2.3.2).

KEHA-keskuksen mukaan kielitaidon arvioinnin osalta sääntelystä tulisi käydä selvästi ilmi, perustuuko työvoimaviranomaisen arvio määriteltyihin tutkinto-, testi- tai rekisteritietoihin ja muihin säädettyihin selvityksiin vai edellytetäänkö työvoimaviranomaiselta myös henkilön tosiasiallisen kielitaidon arviointia. Lisäksi KEHA-keskuksen mukaan tulisi varmistaa, että arviointi voidaan tehdä yhdenmukaisesti käytettävissä olevien tietojen perusteella. SOSTE ry:n mukaan on varmistettava, että työvoimaviranomaisella on tarvittava osaaminen ja asiantuntemus maahanmuuttajien palvelutarpeen arvioimiseksi.

Silloin kun työvoimaviranomainen ratkaisisi työnhakijan kotoutumistukea koskevan asian yleistukilain ehdotetun 11 b §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan perusteella, asian ratkaiseminen olisi lähtökohtaisesti yksiselitteistä. Tältä osin ratkaisu perustuisi ainoastaan siihen, onko työnhakija suorittanut säännöksessä mainitun koulutuksen tai osoittanut kielitaitotestissä vaaditun suomen tai ruotsin kielen taidon. Näissä tilanteissa työvoimaviranomainen ei tekisi arviota työnhakijan tosiasiallisesta kielitaidosta.

Kielitaidon arvioinnin osalta on lisäksi huomioitava, että jo nykyisin työnhakija-asiakkaita voidaan ohjata palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä erilliseen kielitaidon lähtötason arviointiin, jossa kielitaidon arvioinnin ammattilaiset antavat arvion asiakkaan kielitaidosta ja suosituksen asiakkaalle sopivasta koulutuksesta.

Lisäksi on huomioitava, että valtaosa kotoutumistuen kohderyhmästä ei työnhaun alkaessa osaisi suomea tai ruotsia lainkaan tai riittävästi, minkä vuoksi työvoimaviranomainen ohjaisi suurimman osan kotoutumiskoulutukseen, kuten tälläkin hetkellä. Työvoimaviranomainen arvioisi asiakkaiden kielitaitoa pääasiassa niissä tilanteissa, joissa asiakas jo osaisi suomea tai ruotsia ja arvioitaisiin sitä, ohjataanko hänet maksuttomaan YKI-tutkintoon. Tällaisissa tilanteissa työvoimaviranomainen voisi arvioida henkilön kielitaitoa esimerkiksi kurssisuoritusten perusteella, jos henkilö on suorittanut suomen tai ruotsin opintoja ennen työnhaun alkamista. Arvion voisi tehdä myös sen perusteella, että asiointitilanteessa on selvää, että henkilö puhuu suomea tai ruotsia erittäin sujuvasti. Näitä seikkoja ja työvoimaviranomaisen roolia kielitaidon arvioinnissa on myös selostettu esityksellä (s. 91).

Kuntaliitto korosti lausunnossaan lisäksi, että työvoimaviranomaisen ei tulisi tehdä terveydentilaa tai vammaisuutta koskevaa arviointia kielitaidon osoittamismahdollisuuksista, vaan tällaisen ratkaisun tulisi perustua terveydenhuollon arvioon. Kuntaliiton mukaan lääkärinlausunnoissa arvioidaan tyypillisesti henkilön terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä, mutta ei kielenoppimisen edellytyksiä tai mahdollisuuksia saavuttaa tiettyä kielitaitotasoa. Amnestyn mukaan vamman tai muiden terveydellisten syiden arvio tulisi tehdä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hyvil totesi lausunnossaan, että vammaa koskeva poikkeus voisi lisätä myös hyvinvointialueiden työmäärää lääketieteellisten selvitysten lisääntyessä. Lisäksi Amnesty, EK, Hyvil, Kirkkohallitus, Kuntaliitto, Kuntoutussäätiö ja THL esittivät lausunnoissaan, että kyseisen poikkeuksen rajat ja soveltamiskriteerit olisi syytä määritellä mahdollisimman selkeästi.

Vammalla tai vastaavalla syyllä tarkoitetaan yleistukilain 11 b §:ssä sellaista vaikeaa vammaa tai muuta pitkäaikaista sairautta, jonka perusteella henkilön tulisi lähtökohtaisesti olla muiden kuin työvoimapalveluiden ja työttömyysetuuksien piirissä, esimerkiksi kuntoutuspalveluiden piirissä. Jos henkilölle ei kuitenkaan vielä ole myönnetty työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta tai etuushakemus on hylätty, hänen toimeentulonsa turvataan työttömyysturvajärjestelmästä. Näissäkin

tilanteissa työttömyysetuuden saaminen edellyttää työnhakijaksi ilmoittautumista ja työttömyysetuuden saamisedellytysten täyttämistä.

Vammalla tai vastaavalla syyllä ei ehdotetussa säännöksessä tarkoiteta esimerkiksi lieviä oppimisvaikeuksia, lukihäiriötä tai luku- ja kirjoitustaidon puutetta. Työvoimaviranomainen tekisi ratkaisun poikkeuksen soveltamisesta lähtökohtaisesti lääketieteelliseen selvitykseen perustuen, eikä työvoimaviranomaiselta edellytettäisi asiassa terveydenhuollollista asiantuntemusta tai lääketieteellisen arvion tekemistä.

Käytännössä arvio ehdotetun poikkeuksen soveltamisesta vastaisi palvelutarvearvion yhteydessä tehtävää arviota siitä, mitä työnhakijalta voidaan hänen vammansa tai sairautensa huomioon ottaen edellyttää ja millaisiin palveluihin hänet voidaan ohjata. Lisäksi käsiteltävänä olevasta esityksestä ja siinä ehdotetuista muutoksista huolimatta vammaa koskevan poikkeuksen kohderyhmään kuuluville työnhakijoille tulisi lähtökohtaisesti joka tapauksessa tehdä lääketieteellinen arviointi. Tämä johtuu siitä, että esityksessä vammalla tai vastaavalla syyllä tarkoitetaan lähtökohtaisesti sellaista vaikeaa vammaa, jonka voidaan arvioida vaikuttavan muillakin tavoin henkilön työ- ja toimintakykyyn. Esitetyt muutokset eivät myöskään lisää työvoimapalveluiden piirissä olevien asiakkaiden määrää. Näin ollen esitetyllä vammaa koskevalla poikkeuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden työmäärään.

Työnhakijan vammaisuuteen ja muuhun vastaavaan syyhyn liittyvän kielitaitovaatimusta koskevan poikkeuksen tarkoituksena on välttää ilmeisen kohtuuttomien tilanteiden syntyminen. Säännöksen soveltamiseksi edellytettävää arviota ei tehtäisi kaikista työnhakijoista, vaan ainoastaan heistä, joiden kohdalla poikkeuksen soveltamisella voi olla merkitystä.

Työnhakijan vamma tai pitkäaikainen sairaus voi ilmetä myös hänelle järjestetyn koulutuksen aikana. Työnhakijan oikeus muuhun kuin kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen korjattaisiin tarvittaessa takautuvasti.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Kela ja KT pitivät esitetyn voimaantulon siirtämistä vuoden alusta 1.4.2027 ajankohtaan myönteisenä.

Kela kiinnitti lausunnossaan huomiota siirtymäsäännöksen toimeenpanoon. Sen oman arvion mukaan esitettyä väestötietojärjestelmän (VTJ) osoitteen merkitsemispäivää sujuvampi ratkaisu siirtymäsäännökselle olisi kiinnittää se asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaiseen asumiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esitys on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä Kelan sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Siirtymäsäännöksen lopullisessa sanamuodossa huomioitiin lähes sellaisenaan Kelan ehdottamat muotoilut. Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaan osa Suomeen muuttavista katsotaan Suomessa asuviksi vasta vuoden maassa olon jälkeen. Tästä olisi seurannut se, että jotkin kotoutumistukea koskevan sääntelyn piiriin tulevat henkilöt olisivat muuttaneet Suomeen jo vuoden 2026 aikana. Edellä kuvatun takia osoitemerkintää pidettiin yksilön oikeusvarmuuden sekä ymmärrettävyyden kannalta selkeämpänä vaihtoehtona. Lisäksi osoitemerkinnän arvioitiin olevan sellainen seikka, jonka voi tarkistaa rekisteristä ilman merkittävää lisätyötä. Myös työvoimaviranomaisella on mahdollisuus hyödyntää VTJ-tietoa arvioidakseen siirtymäsäännökseen perustuen, sovelletaanko henkilöön palveluun pääsemisen takuuaikaa vai ei (työviranomaisen prosessista tarkemmin HE:n kappaleessa 7.2). Muun edellä todetun ohella on huomioitava, että siirtymäsäännöksen perusteella ei ratkaista etuudenhakijan oikeutta etuuteen, vaan yksinomaan kotoutumistukea koskevan sääntelyn soveltuminen. Lähtökohtaisesti siirtymäsäännös menettää siirtymäajan jälkeen merkityksensä.

Kela esitti, että perustelujen tulisi olla sellaiset, joihin se voi nojautua, jos asiakkaalla on muuttopäivästä eri näkemys ja hän valittaa siitä. Ministeriö katsoo, että perustelut ovat tältä osin selkeät ja yksiselitteiset, ja esityksen valmistelussa on huomioitu Kelan esittämät näkemykset tarpeellisilta osin.

Esityksen muut vaikutukset

Eräissä lausunnoissa (Amnesty, Hyvil, Lapsiasiavaltuutettu, SAK ry, SOSTE ry) esitettiin, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida kattavammin yhdessä muiden hallituskaudella esitettyjen muutosten, kuten toimeentulotukea, kotihoidon tukea ja kotoutumispalvelujen uudistusta koskevien muutosten kanssa. Lisäksi useissa lausunnoissa (Hyvil, Lapsiasiavaltuutettu, SAK ry, SOSTE ry) korostettiin, että hallituksen leikkaukset kotoutumisen rahoitukseen voivat vaikeuttaa esitettyjen muutosten toimeenpanoa. Alempaan etuustasoon liittyvää sukupuolivaikutusten arviointia pidettiin osassa (Amnesty, Akava ry, PAM ry) lausunnoista liian pinnallisena. Akava ry ja SOSTE ry kritisoivat esityksen vaikutusarviota siitä, että ne eivät ole riittävän monipuolisia ja niissä käytettyä tutkimustietoa arvioidaan osin yksipuolisesti. Hyvil ja Kainuun hyvinvointialue esittivät lausunnoissaan, että arviointi vaikutuksista hyvinvointialueisiin on puutteellinen tai puuttuu kokonaan.

Edellä kuvatun ennakoimisen haasteiden lisäksi ehdotettujen muutosten vaikutusten arvioinnin epävarmuus liittyy vahvasti siihen, että muutos vaikuttaisi Suomeen tulevaisuudessa muuttaviin henkilöihin (HE s. 37–38). Muutoksen vaikutusten kohdejoukon suuruus riippuu siis täysin siitä, kuinka paljon ihmisiä muuttaa Suomeen tulevaisuudessa ja minkälaisista taustoista muuttavat henkilöt saapuvat. Esityksen vaikutusten arviointi on tehty parhaan mahdollisen käytettävissä olevan tiedon ja vakiintuneiden käytänteiden mukaisesti, mutta tähän liittyy silti merkittäviä epävarmuuksia. Esityksellä on huomioitu myös mahdollisia yhteisvaikutuksia suhteessa mainittuihin uudistuksiin. On kuitenkin myös huomioitava, että mikäli esimerkiksi takuuaikaa koskevat kustannuslaskelmat eivät täysin pidä paikkaansa, korjautuvat virheelliset tai puutteelliset laskelmat viimeistään kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa.

Kotoutumisen edistämisen rahoitukseen kohdistuneiden säästöjen osalta on huomioitava, että säästöt eivät ole kohdistuneet työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023, jäljempänä järjestämislaki) mukaisiin palveluihin tai esimerkiksi työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen, eikä säästöillä näin ollen ole suoraa vaikutusta työvoimapalveluiden toimeenpanoon. Itsehallinnolliset kunnat päättävät kuitenkin itse yleiskatteellisen valtionosuusrahoituksen kohdentamisesta, ja voivat kohdentaa sitä myös muualle kuin työvoimapalveluiden toimeenpanoon.

Sukupuolten tasa-arvoa koskevia vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksen kappaleessa 4.2.2.1. Esityksessä on tunnistettu, että sen kielteiset toimeentuloon liittyvät vaikutukset kohdistuvat korostuneesti naisiin. Erityisesti yhden vanhemman kotitalouksien köyhyysriski on korostunut ja näissä naisten osuus on selvästi miehiä suurempi. Kokonaisuutena esityksessä kuitenkin arvioidaan, että tasoero on kohtuullisen pieni ja siten kielteiset vaikutukset arvioidaan rajallisiksi. Samalla on huomioitava, että esityksessä on arvioitu, että tavoiteltavien vaikutusten toteutuessa sukupuolten tasa-arvo vahvistuisi. Näiden arvioiden osalta pätee kuitenkin samat epävarmuudet, jotka on kuvattu hallituksen esityksen kappaleessa 4.2.1.1.

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu hyvinvointialueille kohdistuvia vaikutuksia. Esitetyt muutokset eivät kohdistu suoraan hyvinvointialueiden toimintaan eikä niille tule uusia vastuualueita. Valmistelussa pidettiin epätodennäköisenä, että jonkin verran alhaisempi etuustaso aiheuttaisi juurikaan epäsuoria dynaamisia vaikutuksia hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen tarjoamiin palveluihin ei tule esitetyn muutoksen takia lisätarvetta verrattuna nykytilaan, vaan merkityksellisempää todennäköisesti on tulevaisuuden maahanmuuton taso, tulevien maahanmuuttajien taustat ja maantieteellinen jakauma.

Muut huomiot

KEHA-keskus esitti lausunnossaan, että kotoutumistuen ja eri suunnitelmien perusteella järjestettävien palveluiden välinen suhde on sääntelyssä mahdollisimman yksiselitteinen. KEHA-keskuksen mukaan henkilö voi kuulua kotoutumislain tai järjestämislain mukaisen palveluprosessin piiriin, ja toimeenpanon kannalta tulisi olla selvää, millä perusteella henkilö ohjataan kotoutumissuunnitelman tai muun suunnitelman perusteella järjestettäviin palveluihin.

Työllistymissuunnitelmasta ja työllistymissuunnitelman laatimisesta säädetään järjestämislaissa. Lisäksi järjestämislaissa määritellään työllistymissuunnitelmaa korvaava suunnitelma. Järjestämislain määritelmän mukaisesti yksi työllistymissuunnitelmaa korvaava suunnitelma on kotoutumissuunnitelma, josta säädetään kotoutumislaissa. Käsiteltävänä olevalla esityksellä ei ole ehdotettu

muutettavan työllistymissuunnitelmaa tai kotoutumissuunnitelmaa taikka niiden laatimista koskevaa sääntelyä. Se, tuleeko henkilölle laatia kotoutumissuunnitelma ja ohjataanko hänet kotoutumissuunnitelman perusteella järjestettäviin palveluihin, perustuu siis jo voimassa olevaan sääntelyyn. Lisäksi on keskeistä huomioida, että suurimmalle osalle kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä tulisi voimassa olevan sääntelyn nojalla laatia kotoutumissuunnitelma. Arviolta suurin osa kohderyhmään kuuluvista henkilöistä tulisi palvelutarpeensa perusteella ohjata työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen.

Amnesty, Kuntoutussäätiö ja VATT esittävät, että uudistuksen vaikutuksia on seurattava laintoimeenpanon jälkeen. Hallituksen esityksen kappaleessa 10 (s. 93) on todettu, että muutoksen vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen. Erityisesti seurannan osalta huomio tulisi kiinnittää muutoksen vaikutuksista työllistymiseen ja kielitaidon kehittymiseen.

Neuvotteleva virkamies Jere Päivinen