Sosiaali- ja terveysministeriö

Vastine

11.11.2026

VN/7747/2024
VN/7747/2024-STM-125

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Johdanto

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

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), Opetushallitus, SAK ry, STTK ry, Suomen Yrittäjät (SY), Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Työttömien Keskusjärjestö, Yhdenvertaisuusvaltuutettu). Myös hallintovaliokunta (HaVL 21/2026 vp, s. 2) ja sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 16/2026 vp, s. 3) totesivat pitävänsä esityksen tavoitteita tärkeinä. 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, Helsingin kaupunki, SAK ry, STTK ry, Tampereen kaupunki, Työttömien Keskusjärjestö, Yhdenvertaisuusvaltuutettu) esitettiin kuitenkin kritiikkiä ja epävarmuutta erityisesti valitusta toteuttamisvaihtoehdosta ja kannustimen toimivuudesta. Lausuntojen mukaan valituilla keinoilla ei todennäköisesti saavuteta tavoitteita tehokkaasti. Useiden lausunnonantajien

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

mukaan valitut keinot eivät ole tarkoituksenmukaisia tai oikeasuhtaisia ottaen huomioon muutosten vaikutukset kohderyhmän yhdenvertaisuuteen sekä perustoimeentuloon.

Lausunnoissa (Akava ry, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, STTK ry, Tampereen kaupunki, Työttömien Keskusjärjestö, Yhdenvertaisuusvaltuutettu) 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. Myös hallintovaliokunta esitti lausunnossaan, että kannustinta voidaan pitää melko pienenä (HaVL 21/2026 vp, s. 2) ja sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota työllisyysvaikutusten ja kannustinvaikutuksen epävarmuuteen sekä vähäisyyteen (StVL 16/2026 vp, s. 4–5). Lisäksi eräissä lausunnoissa (SAK ry, STTK ry) huomautettiin, että jo voimassa olevan sääntelyn perusteella maahanmuuttajilla on työttömyysturvan saamiseksi velvollisuus osallistua kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin.

Kuten esityksessä todetaan (mm. s. 37–38), vaikutusarvioihin liittyy epävarmuuksia. Esityksen vaikutukset kiinnittyvät olennaisesti 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 tapaustutkimuksista 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 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle). 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.

Kotoutumistuen vaikutuksia työllisyyteen arvioidaan esityksessä ainoastaan kotoutumistuen alemman etuustason luoman työllistymiskannustimen kautta (s. 49–52), eikä arviossa ole voitu ottaa huomioon tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten mahdollista vaikutusta työllisyyteen. Näin ollen esityksessä arvioidut työllisyysvaikutukset ilmentävät ainoastaan taloudellisen työllistymiskannustimen kautta syntyvää työllisyyden lisäystä. 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, valtiosääntöoikeudellisesti haasteellisia tai vaikutuksiltaan vähäisiä. Kokonaisuutena arvioiden esitetyn mallin arvioitiin toteuttavan parhaiten hallitusohjelman kirjaukset ja tavoitteet.

Asumisaika- ja työskentelyvaatimus sekä kielitaitopoikkeus

Suuri osa (Akava ry, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, SAK ry, STTK ry) lausunnon antaneista ei kannattanut asumis- tai työskentelyvaatimuksen asettamista tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi. STTK ry totesi, ettei kannata työssäoloehdon liittämistä perusturvaetuuden saamisen

edellytykseksi. SAK ry huomautti lausunnossaan työssäoloehdon täyttämisen olevan nykyisessä työllisyystilanteessa haastavaa, erityisesti maahanmuuttajataustaisille henkilöille. Useissa lausunnoissa (Akava ry, Helsingin kaupunki, 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. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotettu muutos merkitsee periaatteellisesti merkittävää muutosta suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään, koska etuuden taso sidotaan ensimmäistä kertaa asumis- ja työhistorian lisäksi kielitaidon osoittamiseen (StVL 16/2026 vp, s. 4).

Akava ry:n mukaan esityksessä ei taata maahanmuuttajille tosiasiallisia mahdollisuuksia saavuttaa esitettyjä vaatimuksia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon sisältyvän eriävän mielipiteen mukaan henkilöllä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta omalla toiminnallaan päästä täyden yleistuen piiriin (StVL 16/2026 vp, s. 11). Toisaalta hallintovaliokunta korosti lausunnossaan (HaVL 21/2026 vp, s. 2–3) yksilön omaa aktiivisuutta ja vastuuta kotoutumisestaan ja totesi, että esityksessä on asianmukaisesti huomioitu poikkeustilanteet, jolloin edellytystä työssäoloehdon täyttämisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei sovelleta. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta piti lausunnossaan (StVL 16/2026 vp, s. 5) myönteisenä koulutukseen sekä vammaan tai muuhun vastaavaan syyhyn liittyviä poikkeuksia.

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 tavanomaiselle yleistuelle.

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 sanottuun tavanomaiseen yleistukeen, hänelle maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Ehdotus ei vaikuttaisi heikentävästi perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuuteen, eikä ehdotuksen johdosta muodostuisi ryhmiä, jotka jäisivät työttömyyden perusteella maksettavan 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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta nosti lausunnossaan esiin asiantuntijakuulemisessa esitettyjä kotoutumistuen tasoon liittyviä huomioita (StVL 16/2026 vp, s. 3–5). Huomiota kiinnitettiin siihen, että pienikin tuen tason lasku voi vaikeuttaa pienituloisten kotitalouksien taloudellista selviytymistä etenkin silloin, jos kotitaloudella ei ole oikeutta viimesijaiseen toimeentulotukeen. Lisäksi alemman etuustason esitettiin voivan kasvattaa lapsiperheköyhyyden riskiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että kotoutumistuen alempi taso voi kasvattaa toimeentulotuen tarvetta. Kyseisen kasvun maltillisuudesta huolimatta valiokunta toisti aikaisemman kantansa (mm. StVM 13/2023 vp, StVM 14/2023 vp, StVM 6/2024 vp, StVM 12/ 2024 vp, StVM 13/2024 vp, StVM 19/2024 vp) siitä, että sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden ja kannustavuuden kannalta ei ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista lisätä viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta ensisijaisten etuuksien muutoksilla. Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti, että perustoimeentulotuen tarpeen lisäksi muutos voi lisätä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta kohderyhmässä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että toimeentulon heikentyminen voi lisätä perustoimeentulotuen tarpeen lisäksi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarvetta erityisesti haavoittuvissa ryhmissä, joille kielen oppiminen tai työpaikan saaminen voi olla haastavaa (StVL 16/2026 vp s. 4). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon sisältyvän eriävän mielipiteen mukaan uudistus lisäisi toimeentulotuen tarvetta, siirtäisi ihmisiä ensisijaiselta etuudelta passivoivaksi tiedetyn viimesijaisen tuen piiriin ja lisäisi toimeentulotukiriippuvuutta (StVL 16/2026 vp, s. 11). Myös Työttömien Keskusjärjestö ja Helsingin kaupunki kiinnittivät lausunnoissaan huomiota alemman kotoutumistuen tasoon. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon sisältyvässä eriävässä mielipiteessä korostettiin lisäksi uudistuksen vaikutuksia lapsiperheisiin ja lapsiin (StVL 16/2026 vp, s. 11).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon (StVL 16/2026 vp, s. 8) mukaan tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten osalta noin 3 000 kotitaloudessa oikeus toimeentulotukeen päättyisi ja tämä voisi parantaa työn kannustimia. Oikeus toimeentulotukeen ei kuitenkaan päättyisi, vaan esitetyn muutoksen perusteella tilapäistä suojelua saavilla olisi oikeus yleistukeen, jolloin edellä mainitulla joukolla kotitalouden muut tulot ja varat ylittäisivät toimeentulotuen tarveharkinnan mukaiset rajat ja siten toimeentulotuen maksaminen päättyisi.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo lausuntojen mukaisesti, että esitys kiistatta vaikuttaa kotoutumistukea saavien henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin kielteisesti verrattuna nykytilaan, mikäli kotitaloudelle ei makseta rinnalla toimeentulotukea. Toimeentulotuen tarve ja määrä todennetaan laskelmalla, jossa huomioidaan henkilön ja perheen yhteenlasketut tulot sekä toimeentulotukilain mukaan määritellyt menot. Hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan noin kolmannes kohderyhmästä asuisi sellaisessa kotitaloudessa, joka saisi kotoutumistuen rinnalla myös toimeentulotukea. Esityksessä todetun mukaisesti näiden kotitalouksien taloudellinen asema ei muuttuisi verrattuna nykytilanteeseen. Kotoutumistuen saajista noin kaksi kolmesta asuu arvion mukaan sellaisessa kotitaloudessa, jolla kotitalouden muut tulot ja varat estäisivät toimeentulotuen saannin. Esityksessä on arvioitu, että kotoutumistuen tavanomaista yleistukea alempi taso voi lisätä perustoimeentulotuen saajamäärää, mutta kohderyhmän koko ja tasoero huomioiden, mahdollisen vaikutuksen voidaan arvioida jäävän korkeintaan vähäiseksi (s. 40).

Toimeentulotukilain mukaan 18 vuotta täyttäneen henkilön on haettava sellaista ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden todennäköisesti on oikeus, ja

ilmoittauduttava kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, jos hänet toimeentulotukilain 2 a §:n nojalla siihen velvoitetaan perusosan alentamisen uhalla. Esityksessä ei esitetä muutoksia tähän, eikä esitys siten siirtäisi henkilöitä ensisijaiselta etuudelta viimesijaiseksi tarkoitetulle toimeentulotuelle. Esityksessä on arvioitu myös taloudellisten vaikutusten näkökannalta, miten esitetty muutos vaikuttaisi kotoutumistuen ja toimeentulotuen kustannuksiin (s. 42–43).

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.

Palveluun pääsemisen takuuaika

Kuntaliitto ja Tampereen kaupunki kiinnittivät lausunnoissaan huomiota takuuaikaa koskevan säännöksen tarkoituksenmukaisuuteen. Lausunnonantajat katsoivat säännöksen lisäävän kuntiin, työvoimaviranomaisiin sekä Lupa- ja valvontavirastoon kohdistuvaa sääntelyä. Lisäksi Kuntaliiton ja Tampereen kaupungin mukaan kunnilla on jo nykyisin vahvat kannustimet ohjata asiakkaat palveluihin sekä edistää heidän työllistymistään niin pian kuin mahdollista, ja Kuntaliiton mukaan kotoutuja-asiakkaiden pääsy ensimmäiseen palveluun toteutuu jo nykyisin pääosin ennen ehdotettua takuuaikaa.

Toisaalta hallintovaliokunta (HaVL 21/2026 vp, s. 3) ja sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 16/2026 vp), s. 6) pitivät lausunnoissaan takuuaikaa myönteisenä ja tärkeänä muutoksena. Myös Helsingin kaupunki, SAK ry, STTK ry, SY ja Tampereen kaupunki kannattivat lausunnoissaan sitä, että hiljattain maahan muuttaneet henkilöt pääsevät takuuajan myötä viivytyksettä kielitaitoa ja kotoutumista tukevien palvelujen piiriin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan, että valiokuntakuulemisessa takuuajasta säätämistä pidettiin jopa vaikuttavampana muutoksena kuin etuustason muutosta (StVL 16/2026 vp, s. 6). Lausunnoissa korostettiin myös palveluiden, erityisesti kielikoulutusten, riittävää saatavuutta ja kohderyhmään kuuluvien henkilöiden yhdenvertaista oikeutta päästä palveluun kohtuullisessa ajassa asuinalueesta riippumatta. Myös perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan kotimaisten kielten tehokasta oppimista toteuttavien palvelujen riittävää saatavuutta (PeVL 58/2026 vp, kappale 18).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 16/2026 vp, s. 6) sekä eräät muut lausunnonantajat korostivat, että palveluiden tulisi vastata työnhakijoiden yksilöllistä tarvetta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti lausunnossaan myös, että työvoimaviranomaisella tulee olla riittävä osaaminen ja asiantuntemus maahanmuuttajien palvelutarpeen arvioimiseksi. Lisäksi valiokunnan mukaan palvelujen riittävä saatavuus on turvattava alueellisesti yhdenvertaisesti ja samalla varmistettava, ettei takuuaika tarpeettomasti pidennä nykyisiä palveluun pääsemisen odotusaikoja alueilla, joissa palveluun on päässyt alle ehdotetussa takuuajassa. Osassa lausunnoista (EK, SAK ry, STTK ry) 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, ja kielitaidon kehittämistä myös työpaikoilla tulisi edistää.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 24) vuonna 2024 kotoutuja-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.

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 työvoima- ja kotoutumispalveluiden tarjoamisen tulee perustua asiakkaan palvelutarpeeseen, ja myös ehdotetussa takuuaikaa koskevassa pykälässä sekä sen säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että palvelun tulee vastata työnhakijan palvelutarvetta. Nykyisinkin on olennaista, että työvoimaviranomaisella on riittävä osaaminen ja asiantuntemus maahanmuuttajien palveluntarpeen arvioimiseksi. 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 kunnilla on joka tapauksessa tälläkin hetkellä vahvat kannustimet työttömyyden vähentämiseen, koska kunnilla on rahoitusvastuuta sekä yleistuen että perustoimeentulotuen osalta.

Tampereen kaupunki esitti lausunnossaan huolen siitä, että yleistuki voitaisiin maksaa kotoutumistukena myös yksittäisille Suomen kansalaisille, joilla ei ole oikeutta kototumista ja kielitaitoa tukeviin palveluihin.

On huomioitava, että lainsäädäntö ei estä työvoimaviranomaista valitsemasta Suomen kansalaista työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen, mikäli henkilön palvelutarve sitä edellyttäisi. Lisäksi on huomioitava, että tilanne, jossa henkilöllä on Suomen kansalaisuus, mutta hän kuuluisi kotoutumistuen piiriin, on harvinainen. Tähän vaikuttaa muun muassa kansalaisuuden saamiseen liittyvä kielitaitoedellytys. Myös Suomeen muuttavissa ulkosuomalaisissa voi olla henkilöitä, jotka eivät täyttäisi asumisaika- tai työssäoloehtovaatimusta, mutta monet heistä saattavat olla

äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisiä tai voisivat osoittaa kotoutumiskoulutuksen tavoitetasoa vastaavan suomen tai ruotsin taidon heti työnhakijaksi tultuaan. Heitäkin voidaan kuitenkin tarvittaessa valita työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen.

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.

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.

Kuntaliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että esitetyt muutokset saattavat lisätä verkossa järjestettäviä kotoutumiskoulutuksia. Lausunnon mukaan nykyisinkin on havaittu tilanteita, joissa verkossa järjestettäviin koulutuksiin osallistutaan ulkomailta käsin, eikä lainsäädäntö huomioi kyseisiä tilanteita riittävästi. Kuntaliiton mukaan sääntelyä tulisi täsmentää niin, että työvoimaviranomaisella olisi tällaisissa tilanteissa mahdollisuus keskeyttää palvelu.

On huomioitava, että lyhytkestoinen, tilapäinen oleskelu ulkomailla ei lähtökohtaisesti estä työnhakijana olemista ja verkossa järjestettävään työvoimakoulutukseen osallistumista. Lisäksi on huomioitava, että työvoimaviranomainen voi itse harkita, järjestääkö kotoutumiskoulutusta läsnätoteutuksena tai esimerkiksi hybridiratkaisuna osittain verkossa, jolloin koulutukseen osallistuminen kokonaan ulkomailta käsin ei olisi mahdollista.

Takuuajan kustannukset

Helsingin kaupunki, Kuntaliitto ja Tampereen kaupunki totesivat lausunnoissaan pitävänsä myönteisenä, että takuuajan toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti alueellisen asiakasmäärän ja tosiasiallisesti aiheutuvien kustannusten mukaisesti. Osassa lausunnoista esitettiin, että myös Lupa- ja valvontavirastolle tulisi turvata riittävät resurssit takuuajan toteutumisen valvontaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti lausunnossaan, ettei esityksessä osoiteta lisäresursseja kotoutumispalveluiden järjestämiseen tai maahanmuuttajien kielikoulutukseen.

Työvoimaviranomaisille säädettävästä uudesta tehtävästä 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, Helsingin kaupunki ja Opetushallitus totesivat lausunnoissaan, että esityksessä mainittu kielitaidon taso on suhteellisen korkea, ja sen saavuttaminen nopeasti on tilastotietojenkin

perusteella epärealistista merkittävälle määrälle esityksen kohderyhmään kuuluvista maahanmuuttajista. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota kielitaidon tasoon ja sen saavuttamiseen liittyviin haasteisiin (StVL 16/2026 vp, s. 7). Lisäksi Työttömien Keskusjärjestö huomautti lausunnossaan, 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 hiljattain hyväksytyllä 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. Myös Opetushallitus totesi lausunnossaan kannattavansa esitystä maksuttoman tutkinnon mahdollistamisesta. Eräissä lausunnossa (Akava ry, EK, Helsingin kaupunki) kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että maksuttoman kielitutkinnon mahdollistaminen edellyttää riittävää rahoitusta ja tutkinnon testauksen riittävää saatavuutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan, että maksuttomuuden lisäksi on huolehdittava siitä, että tutkintotilaisuuksia järjestetään riittävän usein ja alueellisesti kattavasti yhdenvertaisuuden turvaamiseksi (StVL 16/2026 vp, s. 7). 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.

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

Lisäksi on huomioitava, että Opetushallitus totesi lausunnossaan lisänneensä järjestelmään testipäiviä, ja uusia testijärjestäjiä etsitään jatkuvasti. Lisäksi YKI-tutkintojärjestelmäänon syksyllä 2026

otettu käyttöön mahdollisuus suorittaa osakokeita koko tutkinnon suorittamisen sijaan; myös tämä lisää järjestelmän joustavuutta, kun henkilö voi suorittaa vain tarvitsemansa osakokeet. Yleisen kielitutkinnon suorittajien määrää myös seurataan jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön, KEHA-keskuksen ja Opetushallituksen yhteistyössä.

KEHA-keskus nosti lausunnossaan esiin, että osa kielitaidon osoittamistavoista jäisi myöhemmin asetuksella tarkennettavaksi. KEHA-keskuksen mukaan asetuksenantovaltuutta olisi syytä rajata siten, että kielitaidon tasoa koskevat keskeiset edellytykset säädetään laissa.

Yleistukilain 11 b §:n 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista. Asetuksella ei kuitenkaan ole tarkoitus 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 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 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. Kuntaliiton lausunnon mukaan työvoimaviranomaisen olisi arvioitava esimerkiksi henkilöiden kielitaitoa, työssäoloehdon täyttymistä ja asumisaikavaatimuksen soveltumista sekä sitä, kuuluuko henkilö yleistuen vai kotoutumistuen piiriin. Tämä edellyttäisi Kuntaliiton mukaan työvoimaviranomaisilta uusia arviointitehtäviä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työttömyysturvalaissa säädetään ansiopäivärahan saamisen edellytyksistä ja ansiopäivärahaa koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta. Työttömyysturvalain säännöksiä työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta sovelletaan kuitenkin myös yleistukea koskevien lausuntojen antamiseen. Tämä perustuu yleistukilain 34 §:ssä säädettyyn viittaukseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säännöstä kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta. Koska nämä lausunnot eivät missään tilanteessa koske työnhakijan oikeutta ansiopäivärahaan, on luontevaa, että näitä koskeva säännös olisi nimenomaan yleistukilaissa.

Kelan ja työvoimaviranomaisen työnjako ratkaistaisiin 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, eikä kotoutumistukea sovellettaisi äidinkielenään suomea, ruotsia tai saamea puhuviin henkilöihin. Näiden selvittäminen voi olla yleistukihakemuksen käsittelyssä ensisijaisessa asemassa. Kela selvittää jo nykyisin yleistuen käsittelyssä, täyttääkö henkilö työttömyysturvan

työssäoloehdon. Kielitaitopoikkeusta koskevat edellytykset ratkaisisi työvoimaviranomainen, joka antaisi Kelalle sitovan työvoimapoliittisen lausunnon edellytysten täyttymisestä.

Esityksessä todetusti asumisaika olisi tarkoituksenmukaisinta selvittää ainoastaan silloin, jos työssäoloedellytys ei täyty ja työnhakijan äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Sosiaali- ja terveysministeriö 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.

Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan, että esitetyistä muutoksista voi aiheutua myös välillisiä kustannuksia neuvontaan, palveluohjaukseen, yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin sekä työvoimapoliittisiin lausuntoihin ja viranomaisyhteistyöhön liittyvästä työstä (HaVL 21/2026 vp, s. 4). Helsingin kaupunki, Kuntaliitto ja Tampereen kaupunki esittivät lausunnossaan, että esitetyt muutokset kasvattaisivat työvoimaviranomaisten hallinnollisia tehtäviä. Myös tulkkaustarve lisääntyisi ja tulkkauskustannukset kasvaisivat Kuntaliiton mukaan. Lisäksi Opetushallitus totesi lausunnossaan, että työvoimaviranomaisen tekemä arviointi henkilön kielitaidosta vaikuttaa vaativalta tehtävältä.

Esityksen ei arvioida lisäävän kuntien tai työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä merkittävästi. Esitykseen liittyy sekä työvoimaviranomaisten työmäärää lisääviä että sitä vähentäviä muutoksia. Esitettyjen muutosten kokonaisvaikutus työvoimaviranomaisten hallinnollisen työn määrään on kuitenkin esityksessä arvioitu vähäiseksi (kappale 4.2.3.2).

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 esityksessä (s. 91).

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei ole työnhakijoiden määrää lisäävää vaikutusta. Esitetyt muutokset lisäävät jonkin verran niitä asioita, joista työnhakijaa on työvoimapalveluiden asiointitilanteessa neuvottava. Nykytilanteessakin hiljattain maahan muuttaneet henkilöt kuitenkin tarvitsevat työvoimapalveluiden asiointitilanteessa tulkkausta, joten voidaan arvioida, että tulkkauskustannukset kasvaisivat korkeintaan vähäisesti neuvottavien asioiden lisääntyessä. Varsinaisen tulkkaustarpeen ei sen sijaan arvioida esitettyjen muutosten myötä lisääntyvän.

Helsingin kaupunki, Kuntaliitto ja Tampereen kaupunki korostivat lausunnoissaan 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. Tampereen kaupunki esitti lausunnossaan, että terveydenhuollon piiriin pääseminen ja näin ollen lääkärinlausunnon saaminen voi olla vaikeaa. Lisäksi EK ja Opetushallitus 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.

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 tai muun palvelun aikana. Työnhakijan oikeus muuhun kuin kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen korjattaisiin tarvittaessa takautuvasti.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Kela piti esitetyn voimaantulon siirtämistä vuoden alusta 1.4.2027 ajankohtaan myönteisenä. KEHA-keskuksen mukaan toimeenpanoajan pituutta olisi vielä syytä harkita pidennettäväksi tietojärjestelmien ja toimintaohjeiden kehittämistarpeen vuoksi.

Esityksen voimaantuloajankohdasta on käyty keskustelua KEHA-keskuksen kanssa valmistelun aikana. Keskusteluiden perusteella esityksen aiheuttamien välttämättömien tietojärjestelmämuutosten toimeenpanon arvioitiin olevan mahdollista 1.4.2027 mennessä.

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 ja jokseenkin tarkempana 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 esityksen 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. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että perustelut ovat tältä osin selkeät ja yksiselitteiset, ja esityksen valmistelussa on huomioitu Kelan esittämät näkemykset tarpeellisilta osin.

Esityksen muut vaikutukset

Eräissä lausunnoissa (Helsingin kaupunki, SAK ry, Tampereen kaupunki) esitettiin, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida kattavammin yhdessä muiden hallituskaudella esitettyjen muutosten, kuten toimeentulotukea, kotihoidon tukea ja kotoutumispalvelujen uudistusta koskevien muutosten kanssa. Lisäksi eräissä lausunnoissa (Kuntaliitto, SAK ry, Tampereen kaupunki, Yhdenvertaisuusvaltuutettu) korostettiin, että hallituksen leikkaukset kotoutumisen rahoitukseen voivat vaikeuttaa esitettyjen muutosten toimeenpanoa. Helsingin kaupunki piti poikkileikkausaineistoon perustuvaa vaikutusten arviointia soveltumattomana tapana arvioida esityksen vaikutuksia, sillä sen vaikutukset kohdentuvat vasta tulevaisuudessa Suomeen muuttaviin henkilöihin. Alempaan etuustasoon liittyvää sukupuolivaikutusten arviointia pidettiin osassa (Akava ry, Helsingin kaupunki) lausunnoista liian pinnallisena. Akava ry kritisoi esityksen vaikutusarviota siitä, että ne eivät ole riittävän monipuolisia ja niissä käytettyä tutkimustietoa arvioidaan osin yksipuolisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan, että esityksessä ei ole arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutuksia hyvinvointialueille, koska esitetyt muutokset eivät kohdistu suoraan hyvinvointialueiden toimintaan eikä niille esitetä uusia vastuita (StVL 16/2026 vp, s.4). Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita henkilöitä koskevan yleistukilakiin ehdotetun muutoksen osalta esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia työllisyyteen (StVL 16/2026 vp, s. 8). Kuntaliiton mukaan esityksen kuntataloudelliset vaikutukset ovat kokonaisuutena epävarmat.

Sosiaaliturvaan tehtävissä muutoksissa vakiintunut tapa on arvioida vaikutuksia poikkileikkausaineiston perusteella sekä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämällä SISU-mikrosimulaatiomallia. Esitettyjen muutosten luonne ei kuitenkaan mahdollistanut arviointia jälkimmäisellä tavalla, joten parhaaksi käytettävissä olevaksi arviointipohjaksi valikoitui poikkileikkausaineistoon perustuva arviointitapa. Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat Suomeen tulevaisuudessa muuttaviin henkilöihin, ja tähän liittyvät vaikutusten arvioinnin epävarmuudet on tuotu esityksessä avoimesti esille (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 arvioihin liittyy silti merkittäviä epävarmuuksia. Esityksessä 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.

Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden yleistukioikeuden työllisyysvaikutuksia ei ole arvioitu hallituksen esityksessä. Muutoksen voidaan arvioida parantavan työn vastaanottamisen kannustimia, koska yleistuessa työtulot otetaan huomioon sovittelun kautta ja tarveharkinta perustuu henkilön omiin tuloihin, kun toimeentulotuessa ansiotulot vähentävät tukea lähes täysimääräisesti. Soviteltu etuus voi edistää siirtymistä säännölliseen työhön. Kannustinvaikutus

kohdistuu erityisesti niihin noin 3 000 kotitalouteen, joille toimeentulotuen maksaminen päättyisi kotitalouden muiden tulojen tai varojen seurauksena, sekä kotitalouksiin, joissa on useampi työikäinen aikuinen. Kotitalouksissa, joissa toimeentulotukea maksettaisiin edelleen yleistuen lisäksi, kannustinvaikutus jää vähäisemmäksi. Osalla kohderyhmästä työttömänä saatava tulo myös kasvaisi, mikä voi heikentää kannustimia. Lisäksi muutoksen vaikutusaika riippuu tilapäisen suojelun jatkamisesta, joka on tällä hetkellä voimassa 4.3.2028 asti. Näistä syistä vaikutuksen suuruutta ei ole mahdollista luotettavasti arvioida, mutta sen suunta on todennäköisemmin hieman työllisyyttä lisäävä.

Muut huomiot

KEHA-keskus esitti lausunnossaan, ettei sen ylläpitämien valtakunnallisten tietojärjestelmien muutostarpeita ole esityksessä huomioitu riittävällä tarkkuudella.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt KEHA-keskukselta arviot esitettyjen muutosten aiheuttamista välttämättömistä muutostarpeista sekä näiden muutosten aiheuttamista kustannuksista esityksen valmistelun aikana. KEHA-keskuksen ylläpitämien valtakunnallisten tietojärjestelmien välttämättömät muutostarpeet ja niiden aiheuttamat kustannukset on huomioitu esityksessä työ- ja elinkeinoministeriön KEHA-keskukselta saamassa laajuudessa, ja kustannukset on esitetty korvattavaksi näiden tietojen mukaisesti.

Lisäksi KEHA-keskus esitti lausunnossaan, että kotoutumistuen ja eri suunnitelmien perusteella järjestettävien palveluiden välisen suhteen tulisi olla 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 olevassa esityksessä ei ole ehdotettu työllistymissuunnitelmaa tai kotoutumissuunnitelmaa taikka niiden laatimista koskevan sääntelyn muuttamista. 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.

Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan pitävänsä tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen seurataan tiiviisti (HaVL 21/2026 vp, s. 4). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan kuntavaikutusten lisäksi tulisi seurata vaikutuksia hyvinvointialueisiin ja niiden palveluihin sekä kohderyhmän toimeentuloon, kielitaitoon, työllistymiseen ja palveluihin pääsyyn sekä niiden laatuun. Sosiaali- ja terveysvaliokunta lisäksi katsoo, että kuntavaikutusten lisäksi tulisi seurata hyvinvointialueille mahdollisesti kohdistuvia vaikutuksia. (StVL 16/2026 vp, s. 8.)

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. Lisäksi esityksen mukaisesti palveluun pääsemisen takuuajan osalta takuuajan toteutumista eli palveluihin pääsyä ja tarjottujen palveluiden sisältöä seuraa työvoimapalveluiden ja työvoimaviranomaisen toiminnan laillisuusvalvonnan kautta Lupa- ja valvontavirasto. Palveluun pääsemisen keskimääräistä aikaa on mahdollista seurata tilastotietojen perusteella. Kuntatalouden vaikutusten osalta puolestaan on huomioitava, että kyseisiä vaikutuksia seurataan kuntien ja valtion välisissä kustannustenjaon tarkistuksissa.

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu hyvinvointialueille kohdistuvia vaikutuksia tai esitetty näitä koskevaa seurantaa. Esitetyt muutokset eivät kohdistu suoraan hyvinvointialueiden toimintaan eikä niille tule uusia vastuualueita. Valmistelussa pidettiin epätodennäköisenä, että jonkin verran alhaisempi etuustaso aiheuttaisi juurikaan epäsuoria vaikutuksia hyvinvointialueille. Lisäksi esityksen tavoiteltujen vaikutusten toteutuminen voi myös vaikuttaa hyvinvointialueiden palveluihin niiden tarvetta vähentävästi vähintään pitkällä aikavälillä. Hyvinvointialueen tarjoamiin palveluihin ei tule esitetyn muutoksen takia erityisiä lisätarpeita verrattuna nykytilaan, vaan merkityksellisempää todennäköisesti on

tulevaisuuden maahanmuuton taso, tulevien maahanmuuttajien taustat ja maantieteellinen jakauma. Voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, että kotoutumistuen vaikutuksia voitaisiin jälkiseurannassa erottaa edellä mainituista asioista.

Ehdotettujen muutosten seurannan osalta on syytä huomioida, etteivät kaikki esityksessä tavoitellut vaikutukset toteudu täysimääräisesti heti voimaantulon jälkeen, vaan siirtymäajan mukaisesti ja vaikutusten realisoituminen ajoittuisi lain voimaantuloa seuraaville tuleville vuosille. Valtaosin vaikutusten arviointi olisi mielekästä vasta, kun lain voimaantulosta on kulunut riittävä aika.

***

Tämän lausunnon liitteessä on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 11.2 (Esityksen riippuvuus muista esityksistä) mainitut säännösmuutostarpeet sekä pyyntö eduskunnalle lisätä yleistukilain 34 §:ään siitä virheellisesti puuttuva viittaus yleistukilain 8 §:ään.

Neuvotteleva virkamies Jere Päivinen

Liitteet LIITE Esitysten yhteensovittaminen