Valiokunnan lausunto PeVL 58/2026 vp– HE 109/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta (HE 109/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Jere Päivinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Silja Dahlgren, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Oikeuskanslerinvirasto
- professori Toomas Kotkas

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yleistukilakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2027.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen sisältö

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yleistukilakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia. Yleistukilakiin ehdotetaan muun muassa lisättäväksi uudet 11 a § ja 11 b §, joissa säädetään kotoutumistukena maksettavasta yleistuesta ja kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevista poikkeuksista.

(2) Yleistuki maksetaan ehdotetun 11 a §:n mukaan kotoutumistukena työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työssäoloehtoa ja joka ei ole asunut Suomessa kolmea vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana. Muissa EU-maissa, ETA-maissa ja Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet rinnastetaan Suomessa asuttuun aikaan. Lain 11 a §:ssä säädettyä ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, jolle on aiemmin maksettu yleistukea muuna kuin kotoutumistukena taikka jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, joka on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, joka on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon tai joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.

(3) Hallituksen esityksen (s. 52) mukaan kotoutumistuen suuruus olisi 90,4 prosenttia tavanomaisesta täysimääräisestä yleistuesta.

Sääntelyn arviointia

(4) Ehdotetun sääntelyn mukaan työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa ja joka on asunut Suomessa alle kolmen vuoden ajan, maksetaan yleistuki kotoutumistukena. Sääntely on merkityksellistä ensinnäkin perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

(5) Perustuslain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (PeVL 22/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2018 vp, PeVL 55/2016 vp, s. 3, PeVL 73/2014 vp, s. 2/II).

(6) Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin nykyistä perustuslain 19 §:ää edeltäneen hallitusmuodon 15 a §:n 5 momentissa säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen myös sen, että

etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Hallituksen esityksen mukaan rajaamisperusteena ei tällöin olisi henkilön kansallisuus sinänsä, vaan ratkaisevaa olisi, miten kiinteä yhteys hänellä olisi Suomeen asumisen tai työpaikan välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 23). Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman 5 momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitetunlaiset rajoitukset" (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11).

(7) Perustuslakivaliokunta pitää johdonmukaisena, että sanottu koskee myös näitä oikeuksia toteuttavien palvelujen ja etuuksien rajaamista silloinkin, kun kyse ei ole perustuslain 19 §:n 2—4 momentin mukaisten oikeuksien rajoittamisesta (PeVL 44/2026 vp, kappale 10, PeVL 40/2025 vp). Nyt ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

(8) Ehdotettu sääntely merkitsee lisäksi ihmisten asettamista eri asemaan alkuperän ja kielen perusteella. Sääntely on siten merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän syrjintäkiellon kannalta. Ketään ei 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

(9) Perustuslain 6 §:n 2 momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(10) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin käsitellyt jossakin määrin vastaavaa ehdotusta, jossa työttömyysetuutta ehdotettiin maksettavan määrältään pienempänä työttömille maahanmuuttajille (PeVL 55/2016 vp). Valiokunta ei pitänyt tuolloin ehdotuksen perusteluja perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävinä, eikä laki ollut sellaisenaan käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(11) Perustuslakivaliokunta torjui ensinnäkin perustelun, jonka mukaan työttömyysetuuden tason heikennyksellä oli tarkoitus lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Valiokunta piti tätä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle. Valiokunta katsoi myös, ettei esityksen taustalla ollut säästötavoite voinut sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta yhdenvertaisuudesta eikä se siten voinut muodostaa

hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eri asemaan. Esityksen tueksi esitetty kolmas peruste liittyi pyrkimykseen edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja työllistymisen edellytyksien parantamiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä ei ollut asianmukaisesti selostettu, miten etuuden alentamisen on tarkoitus edistää integroitumista. Tässä tapauksessa valittu keino ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan soveltuva hallituksen esityksessä esitetyn päämäärän toteuttamiseksi (PeVL 55/2016 vp, s. 5).

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä todetulla tavalla perustuslainsäätäjän nimenomaisena tarkoituksena on kuitenkin ollut, että perustuslain 19 §:n 2—4 momentin mukaisia oikeuksia voidaan rajoittaa Suomessa asumisen keston ja työskentelyn keston perusteella (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Valiokunta on huomauttanut, että tämä, perusoikeusuudistuksen yhteydessä mahdolliseksi katsottu perustuslain 19 §:n 2—4 momentin mukaisten oikeuksien rajoittaminen Suomessa asumisen tai työnteon perusteella, sisältää perustuslakivaliokunnan mukaan itsessään sen lähtökohdan, että henkilö voidaan asettaa erilaiseen asemaan sen perusteella, kuinka kiinteä yhteys hänellä Suomeen on asumisen tai työnteon välityksellä (ks. PeVL 44/2026 vp, kappale 10, PeVL 40/2025 vp, kappale 2). Valiokunnan mukaan tämä muodostaa hyväksyttävän perusteen erilaiselle kohtelulle perustuslain 6 §:n kannalta (PeVL 40/2025 vp).

(13) Lisäksi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely eroaa valtiosääntöisesti merkityksellisellä tavalla valiokunnan valtiopäivillä 2016 arvioimasta sääntelystä. Nyt ehdotetun sääntelyn tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 35) mukaan vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen "omaa vastuuta ja omistajuutta" tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Riittävä kielitaito ja työmarkkinaosallisuus ovat keskeisiä edellytyksiä Suomeen muuttavien henkilöiden yhteiskuntaan integroitumiselle.

(14) Perustuslakivaliokunta on hiljattain jossakin määrin samankaltaisessa sääntely-yhteydessä todennut pitävänsä sääntelyn tavoitteita esimerkiksi nykyistä nopeammasta kotoutumisesta, kotimaisen kielen oppimisesta ja työmarkkinoille ohjautumisesta hyväksyttävinä perusteina (PeVL 44/2026 vp, kappale 11). Myös nyt esitettyjä tavoitteita voidaan valiokunnan mielestä pitää hyväksyttävinä. Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä perusteet kytkeytyvät siihen, kuinka kiinteä yhteys henkilöllä on Suomeen.

(15) Eron aikaisemmin tarkasteltuun lakiehdotukseen muodostavat myös yleistukilain 11 b §:ään ehdotetut säännökset yksilön oikeudesta saada kotoutumistuen sijaan yleistukea, jos hän pystyy osoittamaan täyttävänsä kielitaitoa koskevat vaatimukset. Kotoutumistuen saajan on siten mahdollista omalla aktiivisuudellaan lyhentää odotusaikaa yleistuen piiriin pääsemiseksi.

(16) Vaatimus kolmen vuoden asumisajasta ei ole ajallisesti kohtuuton ottaen huomioon valiokunnan aikaisempi käytäntö (PeVL 44/2026 vp, kappale 12, PeVL 48/2006 vp, s. 4/II).

(17) Sääntely ei siten kokonaisuutena arvioiden ole ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta.

Muita seikkoja

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn toimivuuden ja sen tavoitteiden toteutumisen kannalta huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin täyttää yleistukilain 11 b §:ssä säädettäväksi ehdotetut kielitaidon osoittamista koskevat vaatimukset (ks. myös PeVL 45/2017 vp). Valiokunta korostaa tältä kannalta kotimaisten kielten oppimista tehokkaasti toteuttavien palvelujen riittävää saatavuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 25.9.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Henrik Vuornos kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Pertti Hemmilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Mikko Polvinen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala