

HE 109/2026 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Esityksen mukaan työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoaa, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 33,64 euroa päivässä vuoden 2026 tasossa.

Vaatimusta joko työssäoloehdon täyttämistä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämistä annetun lain mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun. Palvelu olisi järjestettävä tai työnhakija ohjattava palveluun viimeistään, kun työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta.

Suomen tai ruotsin kielen keskitason yleinen kielitutkinto tai sen osakoe olisi maksuton niille henkilöille, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen.

Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla yhtäläisin edellytyksin oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen kuin muutkin työnhakijat asuttuaan Suomessa vähintään vuoden.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen siitä, että toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistueella, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen. Lisäksi esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan työmarkkinatuen nettotasoa saatetaan vastaamaan perustoimeentulotuen perusosan tasoa, ja riittävä ja todennettu kotimaisen kielen osaaminen nostaa työmarkkinatuen nykyiselle tasolle.

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2027.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ | 1 |
| PERUSTELUT | 5 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 5 |
| 1.1 Tausta | 5 |
| 1.2 Valmistelu | 5 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi | 6 |
| 2.1 Kotoutumisen ja työttömyyden aikainen toimeentulo | 6 |
| 2.1.1 Työttömyysturva | 6 |
| 2.1.1.1 Johdanto | 6 |
| 2.1.1.2 Ansiopäiväraha | 7 |
| 2.1.1.3 Yleistuki | 7 |
| 2.1.1.4 Työvoimapoliittinen lausunto | 9 |
| 2.1.2 Toimeentulotuki | 9 |
| 2.1.2.1 Johdanto | 9 |
| 2.1.2.2 Toimeentulotukeen liittyvä velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi ja perusosan alentaminen | 10 |
| 2.1.3 Asumistuki | 12 |
| 2.1.4 Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukainen asuminen | 12 |
| 2.2 Maahanmuutto Suomeen | 13 |
| 2.3 Etuuskäyttö | 15 |
| 2.3.1 Hiljattain maahan muuttaneiden työmarkkinatuen käyttö | 15 |
| 2.3.2 Tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa olevien toimeentulotuen käyttö | 18 |
| 2.4 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja kielitaidon vaikutus | 19 |
| 2.4.1 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema | 19 |
| 2.4.2 Kotimaisen kielen osaamisen vaikutus maahanmuuttajien työmarkkinatulemiin | 21 |
| 2.5 Kielitaidon kehittämisen ja osoittamisen tavat | 23 |
| 2.5.1 Kielitaitoa kehittävät koulutukset | 23 |
| 2.5.2 Kielen itseopiskelumahdollisuudet | 26 |
| 2.5.3 Kielitaidon osoittamisen tavat | 27 |
| 2.5.4 Kielitaidon osa-alueet ja kielitaidon kehittymiseen kuluva aika | 28 |
| 2.6 Työllistymistä tukevat palvelut | 29 |
| 2.7 Julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuuden valvonta | 30 |
| 2.8 EU-lainsäädäntö | 31 |
| 2.8.1 EU-asetus 883/2004 | 31 |
| 2.8.2 EU:n maahanmuuttosäädökset | 32 |
| 2.8.3 Yhdenvertainen kohtelu | 34 |
| 3 Tavoitteet | 34 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 35 |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset | 35 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset | 36 |
| 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset | 36 |
| 4.2.1.1 Kotitalouksien asema | 36 |

| | |
|---|----|
| 4.2.1.2 Julkinen talous | 40 |
| 4.2.1.3 Vaikutukset kuntien talouteen | 44 |
| 4.2.1.4 Vaikutukset työllisyyteen | 48 |
| 4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset | 51 |
| 4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo | 51 |
| 4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin | 54 |
| 4.2.2.3 Vammaiset henkilöt | 55 |
| 4.2.3 Viranomaiset..... | 56 |
| 4.2.3.1 Kansaneläkelaitos | 56 |
| 4.2.3.2 Työvoimaviranomaiset ja muutoksenhaku | 57 |
| 4.2.3.3 Lupa- ja valvontavirasto | 61 |
| 4.2.3.4 Opetushallitus | 61 |
| 4.2.3.5 Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus | 62 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot..... | 62 |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset | 62 |
| 5.1.1 Vähimmäisturvamalli | 62 |
| 5.1.2 Kotoutumistukea ja työmarkkinatuen kielillisää valmistelleen työryhmän valmisteleva malli..... | 63 |
| 5.1.3 Kotoutumistuki ilman kielitaitovaatimusta..... | 64 |
| 5.1.4 Perustoimeentulotuen perusosan alentaminen kotoutumistuella olevilta | 65 |
| 5.1.5 Takuuajan rikkomisen vaikutus etuustasoon | 65 |
| 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot | 66 |
| 5.2.1 Ruotsi..... | 66 |
| 5.2.2 Tanska | 68 |
| 5.2.3 Norja | 70 |
| 5.2.4 Alankomaat..... | 71 |
| 6 Lausuntopalaute..... | 72 |
| 6.1 Yleistä | 72 |
| 6.2 Yleistukilakiehdotusta koskevat lausunnot..... | 72 |
| 6.2.1 Johdanto | 72 |
| 6.2.2 Poikkeus todennetun riittävän kielitaidon perusteella | 73 |
| 6.3 Takuuajaa ja kielitaidon osoittamisen tapoja koskevat lausunnot..... | 75 |
| 6.3.1 Takuuajaa | 75 |
| 6.3.2 Kielitaidon osoittamisen tavat | 76 |
| 6.4 Esityksen vaikutuksia koskevat lausunnot..... | 77 |
| 6.5 Muut lausunnot..... | 78 |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut..... | 79 |
| 7.1 Yleistukilaki..... | 79 |
| 7.2 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä..... | 84 |
| 7.3 Laki yleisistä kielitutkinnoista..... | 88 |
| 8 Lakia alemman asteinen sääntely | 90 |
| 9 Voimaantulo | 90 |
| 10 Toimeenpano ja seuranta..... | 90 |
| 11 Suhde muihin esityksiin | 91 |
| 11.1 Johdanto | 91 |
| 11.2 Esityksen riippuvuus muista esityksistä | 92 |

| | |
|--|-----|
| 11.3 Suhde talousarvioesitykseen | 92 |
| 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys..... | 94 |
| 12.1 Yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan | 94 |
| 12.1.1 Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset..... | 94 |
| 12.1.2 Kotoutumistukena maksettavasta yleistuesta | 95 |
| 12.1.3 Kielitaitoa koskevasta poikkeuksesta | 97 |
| 12.1.4 Palveluun pääsemisen takuuajasta | 98 |
| 12.1.5 Tilapäistä suojelua saavia koskevasta muutosehdotuksesta | 99 |
| 12.2 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville | 100 |
| 12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus | 101 |
| 12.4 Lakia alemman asteinen sääntely | 102 |
| 12.5 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto | 103 |
| 12.6 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset..... | 104 |
| 12.7 Euroopan unionin lainsäädäntö..... | 105 |
| 12.8 Yhteenveto..... | 106 |
| LAKIEHDOTUKSET | 108 |
| 1. Laki yleistukilain muuttamisesta | 108 |
| 2. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta | 111 |
| 3. Laki yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta | 112 |
| LIITE | 114 |
| RINNAKKAISTEKSTIT | 114 |
| 1. Laki yleistukilain muuttamisesta | 114 |
| 2. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta | 118 |
| 3. Laki yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta | 120 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma sisältää useita maahanmuuttajien kotoutumisen kannustavuuteen ja velvoittavuuteen liittyviä kirjauksia, joiden tavoitteena on, että Suomeen kotoudutaan työllä. Kotoutuspolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaisen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Kotoutumisjärjestelmää korjataan muuttamalla painopistettä tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Hallitusohjelman mukaan toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistuella, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy myös työhön kannustavaan sosiaaliturvaan liittyviä tavoitteita. Näihin sisältyy kirjaus työmarkkinatuen tason laskemisesta perustoimeentulotuen perusosan tasolle. Hallitusohjelman mukaisesti riittävä ja todennettu kotimaisen kielen osaaminen nostaa työmarkkinatuen nykyiselle tasolle.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmistelu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Hallituksen esityksen valmistelun taustalla toimi lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön 25.3.2024 asettama työryhmä, joka päätti työnsä 31.1.2025 tuloksettomana. Työryhmässä olivat edustettuna sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, Kansaneläkelaitos (Kela), Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL), Suomen Kuntaliitto ja Hyvinvointialue Hyvil Oy.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 5.1.–16.2.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 395 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausunnot sekä esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM074:00/2024>.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 12.5.2026.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus antoi 2016 hallituksen esityksen (HE 169/2016 vp), jonka mukaan työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneelle maahanmuuttajalle olisi myönnetty työmarkkinatuen sijasta kotoutumistukea. Laki olisi ollut voimassa väliaikaisesti ajalla 2017–2020. Hallituksen esitys kuitenkin peruttiin.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kotoutumisen ja työttömyyden aikainen toimeentulo

2.1.1 Työttömyysturva

2.1.1.1 Johdanto

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuuksia ovat työttömyyskassojen maksama ansiopäiväraha sekä Kansaneläkelaitoksen maksama yleistuki. Työttömyyden perusteella maksettavat etuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisia syyperusteisia etuuksia. Työttömyysetuuden maksamisen edellytyksistä säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja yleistukilaissa (48/2026).

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi työvoimaviranomaiselle ja että hän on työtön. Jos henkilö on kokoaikatyössä tai työllistyy yrittäjänä päätoimisesti yli kahden viikon ajan, häntä ei lähtökohtaisesti pidetä työttömänä eikä hänellä lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jos työ on osa-aikaista tai työllistyminen yrittäjänä on sivutoimista, henkilöllä voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, eli työstä tai yritystoiminnasta saatu tulo otetaan huomioon maksettavan työttömyysetuuden määrässä. Päätoimiset opinnot estävät lähtökohtaisesti työttömyysetuuden maksamisen.

Työttömyysetuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työvoimaviranomaiselle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset. Lisäksi hänen tulee toteuttaa yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa (kotoutumissuunnitelmaa, aktivointisuunnitelmaa tai monialaista työllistymissuunnitelmaa) sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimiin.

Jos työnhakija laiminlyö toimia näiden velvolluuksiensa mukaisesti, hänen työnhakunsa voimassaolo voidaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) tietyissä tilanteissa päättää työvoimaviranomaisen toimesta tai työnhakijalle voidaan asettaa korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja tai työssäolovelvoitteita. Korvaukseton määräaika tarkoittaa työttömyysturva-oikeuden menettämistä määräaikaisesti ja työssäolovelvoite etuusoikeuden menettämistä toistaiseksi.

Ulkomaan kansalaisen tulee työttömyysetuutta saadakseen täyttää myös työnhakijaksi rekisteröimisen edellytykset. Näistä säädetään julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Ellei Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu, ulkomaan kansalaisen ja kansalaisuutta vailla olevan henkilön rekisteröiminen työnhakijaksi edellyttää, että henkilöllä on Suomea velvoittavien työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien kansainvälisten sopimusten perusteella oikeus saapua Suomeen hakemaan työtä ja oikeus tehdä ansiotyötä Suomessa ilman ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettua saatavuusharkintaa tai henkilöllä on oikeus ansiotyöhön myönnetyn oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaan liity työnantajaa koskevia rajoituksia.

Työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on oikeus saada työttömyysturvalaissa lueteltujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja

muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta. Kulukorvauksen määrä on lähtökohtaisesti yhdeksän euroa päivässä, mutta kulukorvausta maksetaan 18 euroa päivässä, jos henkilö osallistuu palveluun työssäkäyntialueensa ulkopuolella. Kulukorvausta maksetaan työvoimakoulutuksen, kotoutumislain 28–30 §:ssä ja 31 §:n 1 momentissa tarkoitetun omaehtoisen opiskelun, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, koulutuskokeilun, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Ansiopäivärahan saajan kulukorvauksen maksaa työttömyyskassa ja yleistuen saajalle Kansaneläkelaitos.

Jos työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen tai hän osallistuu muuhun työllistymistä tukevaan palveluun, hänellä voi olla oikeus kulukorvaukseen työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella.

2.1.1.2 Ansiopäiväraha

Ansiopäivärahaa maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle. Ansiopäiväraha maksetaan työttömyyskassalaisissa tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville.

Ansiopäivärahaan on oikeus työttömällä, joka on täyttänyt työssäoloehdon. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut edellä todetulla tavalla vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa. Ansiopäivärahan saaminen edellyttää lähtökohtaisesti Suomessa asumista asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisella tavalla, ellei EU-lainsäädännöstä muuta johdu. EU-lainsäädännön vaikutuksesta kerrotaan tarkemmin kohdassa 2.8.

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt työssäoloehdon. Ansiopäivärahaan on oikeus myös yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

Ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut työssä yhteensä enintään kolme vuotta ja 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut työssä yhteensä yli kolme vuotta. Jos henkilön työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja hänellä on työssäoloehdon täytyessä työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 500 työttömyyspäivältä.

Ansiopäiväraha muodostuu 37,21 euron suuruisesta perusosasta (vuoden 2026 tasossa) ja ansio-osasta. Mikäli henkilö työskentelee satunnaisesti tai osa-aikaisesti työttömyyden aikana, työn perusteella saatu ansiotulo otetaan sovitellun ansiopäivärahan määrässä huomioon.

2.1.1.3 Yleistuki

Yleistukea maksetaan henkilölle, jolla ei ole oikeutta työttömyysturvalain mukaiseen ansiopäivärahaan tai jonka oikeus ansiopäivärahaan on päättynyt ansiopäivärahan enimmäisajan täyttymisen vuoksi, ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Yleistuen saaminen edellyttää Suomessa asumista asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaisella tavalla. Yleistukea ei kuitenkaan makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Yleistuen maksaa Kansaneläkelaitos.

Yleistuki ei perustu työskentelyyn, vaan se on työttömän vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi sosiaalisin perustein suoritettava syyperusteinen tuki, joka on kestoaltaan rajoittamaton. Täysi yleistuki on 37,21 euroa päivässä ja noin 800 euroa kuukaudessa (vuoden 2026 tasossa).

Yleistuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon yleistuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Työn perusteella saatu ansiotulo otetaan kuitenkin sovitellun yleistuen määrässä huomioon. Tarveharkintaa ei sovelleta työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta.

Yleistuen tarveharkinnassa huomioon otettavat tulot arvioidaan sen mukaan, kuinka paljon niitä työttömyysaikana tulee jatkuvasti olemaan eli satunnaiset ja kertaluonteiset tulot eivät vaikuta yleistuen määrään. Tarveharkinnassa otetaan huomioon myös sellaiset tulot, jotka vaikuttavat henkilön tulotasoon työttömyysaikana, vaikka tulot on saatu muuna kuin työttömyysaikana. Vuosittain tai muutoin toistuva tuloerä jaetaan tuloksi koko vuodelle tai muulle tulokaudelle. Ennen tarveharkintaa yleistukeen vaikuttavasta tulosta vähennetään tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot. Tarveharkinnassa huomioitavia tulolajeja ovat esimerkiksi omaishoitajan hoitopalkkio ja pääomatulot.

Tarveharkinnassa huomioon otettava tulo vaikuttaa yleistuen määrään siltä osin kuin tulo ylittää 311 euroa kuukaudessa (brutto), jolloin yleistuesta vähennetään 50 prosenttia tuloajan ylittävistä tuloista.

Jos henkilöllä ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, yleistukea voi saada enimmillään 21 viikon odotusajan jälkeen. Yleistuki maksetaan määrältään alennettuna, jos henkilö asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta.

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille, ja lisäksi yleistukea rahoitetaan työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotolla 400 yleistuen maksupäivältä, jos yleistuen saaja on täyttänyt työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon. Ensimmäisen 100 työttömyysvuoden maksupäivän ajalta yleistuki rahoitetaan valtion varoista ja työttömyysvakuutusmaksun tuotolla. Tämän jälkeen valtion varoista ja työttömyysvakuutusmaksun tuotolla rahoitetaan yleistuen ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuuden välinen erotus. Yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuus nousee työttömyysvuoden maksujakson pidentyessä. Kunnan rahoitusvastuu alkaa henkilön saatua työttömyysvuotta 100 päivästä, jolloin kunnan rahoitusvastuu on 10 prosenttia. 200 päivän jälkeen kunnan rahoitusvastuu nousee 20 prosenttiin, 300 päivän jälkeen 30 prosenttiin, 400 päivän jälkeen 40 prosenttiin ja 700 päivän jälkeen kunnan rahoitusosuus saavuttaa ylärajan eli 50 prosenttia. Työttömyysvuosipäiviä laskettaessa otetaan huomioon päivät, joilta tuen saaja on saanut yleistukea tai sitä edeltävää ansiopäivärahaa.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jatkossa *kotoutumislaki*) soveltamisalaan kuuluville henkilölle maksettu yleistuki rahoitetaan valtion varoista ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien joko yhden tai kolmen vuoden ajalta henkilöryhmän mukaan, jos yleistuen saaja ei ole täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta eikä hänen yleistukeaan siksi rahoiteta työttömyysvakuutusmaksun tuotolla. Kyseiseen ryhmään kuuluvia henkilöitä ovat sellaiset, joilla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti, Pohjoismaan kansalaiset, joiden oleskeluoikeus on rekisteröity siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien valtio rahoittaa yleistuen esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä osalta. Muiden kotoutumislain

soveltamisalaan kuuluvien osalta valtio rahoittaa yleistuen yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinästä. Valtion täysimääräisen rahoitusvastuun ajalta henkilöille maksettua työttömyysetuutta ei myöskään lasketa mukaan yleistuen maksupäiviin.

2.1.1.4 Työvoimapoliittinen lausunto

Työttömyysturvalaissa säädetään työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta. Työvoimaviranomainen tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (*KEHA-keskus*) antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon. Tietty harkintaa vaativat lausunnonantamistehtävät on keskitetty valtakunnallisesti KEHA-keskukseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (512/2024) säädetään määräajasta työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle. Työvoimaviranomaisen vastuulle kuuluvien lausuntojen antamiselle on säädetty seitsemän vuorokauden määräaika siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt, jollei asian laadusta, laajuudesta tai muusta erityisestä syystä johdu muuta. KEHA-keskuksen tulee antaa vastuulleen kuuluvista asioista työvoimapoliittinen lausunto 30 päivän kuluessa.

2.1.2 Toimeentulotuki

2.1.2.1 Johdanto

Toimeentulotuki on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen etuus, joka turvaa jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseessä on viimesijainen tukimuoto, jossa avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Kyseessä on perhekohtainen tukimuoto, joka on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö tai perhe ei jostain syystä selviä sen hetkellisistä välttämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännön mukaan vain kuukaudeksi kerrallaan.

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun toimeentuloturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä täydentäjänä. Toimeentulotukea voidaan myöntää kiireellisiin tuen tarpeisiin, elämän muutosvaiheisiin tai yllättäviin poikkeuksellisiin menoihin. Joissain tilanteissa toimeentulotuen tarve voi jatkua pidempään monimutkaisen henkilökohtaisen tilanteen johdosta, kun muut etuudet eivät tarjoa riittävää turvaa.

Toimeentulotuki koostuu Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemasta perustoimeentulotuesta sekä hyvinvointialueen sosiaalihuollon vastuulle kuuluvasta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Toimeentulotuen tarve ja määrä todennetaan laskelmalla, jossa huomioidaan henkilön ja perheen yhteenlasketut tulot sekä toimeentulotuesta annetun lain (jäljempänä *toimeentulotukilaki*) mukaan määritellyt menot. Perustoimeentulotuki sekä täydentävä toimeentulotuki liittyvät tiiviisti toisiinsa muun muassa siten, että täydentävässä toimeentulotuessa hyödynnetään Kansaneläkelaitoksen laatimaa laskelmaa. Perustoimeentulotuen perusosamenoista ei tarvitse esittää selvitystä ja niiden laskennallinen suuruus on määritelty eri perhetyyppien mukaan toimeentulotukilaissa. Jokaiselle perheenjäsenelle huomioidaan laskelmassa menoeränä oma perusosansa, joiden suuruus vaihtelee kotitalouden koon sekä huollettavien lasten iän ja määrän mukaan. Perusosamenojen katsotaan kattavan ravintomenot sekä muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon

kuuluvat laissa määritellyt menot. Yksin asuvan perusosa on 1.2.2026 alkaen 578,43 euroa kuukaudessa.

Lisäksi niin sanotuilla muilla perusmenoilla katetaan esimerkiksi terveydenhuoltokuluja ja asumiskuluja. Niiden huomioiminen edellyttää, että menoista esitetään erillinen selvitys. Muiden perusmenojen huomioimiseen liittyy harkintaa, koska menot hyväksytään tarpeellisen suuruisina. Toimeentulotukilain esitöissä todetaan, että käytännössä muut perusmenot otetaan yleensä huomioon todellisen suuruisina, jollei niitä ole pidettävä kohtuuttomina (ks. esimerkiksi HE 358/2014 vp, s. 32). Asumismenojen tarpeellisesta määrästä kussakin kunnassa ja perhetyypissä määrätään kuitenkin toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä annetulla valtioneuvoston asetuksella (144/2024).

Toimeentulotukeen ovat oikeutettuja vakinaisesti Suomessa oleskelevat henkilöt. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Toimeentulotukilain 1.2.2016 voimaantulevassa muutoksessa toimeentulotuen henkilöllistä soveltamisalaa täsmennetään oleskeluluvan merkityksen tarkentamisella. Jos oleskeluun vaaditaan täysi-ikäiseltä henkilöltä oleskelulupa, sen on oltava voimassa. Myös vireillä oleva oleskelulupa täyttää oleskelulupaa koskevan vaatimuksen, jos lupaa on haettu Suomessa. Oikeutta niin sanottuun täyteen toimeentulotukioikeuteen ei ole, jos henkilö on saanut täytäntöönpanokelpoisen päätöksen maasta poistamisesta. Tällöin oikeus toimeentulotukeen määräytyy kuten tilapäisesti maassa oleskelevilla.

Suomessa tilapäisesti oleskelevilla on oikeus vain kiireelliseen välttämättömään tukeen. Tilapäisesti maassa oleskelevien tuesta vastaavat Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialueet. Käytännössä työnjako toteutuu siten, että Kansaneläkelaitos myöntää kiireellisen tuen maksusitoumuksin ravintoon ja kiireellisiin lääkkeisiin. Sosiaalihuollossa arvioidaan tarve tilapäiseen majoitukseen sekä mahdolliset muut erityiset tarpeet, esimerkiksi lapsiperheiden osalta.

Perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat puoliksi. Vuoden 2027 alusta lukien kunnan rahoitusosuus on kuitenkin 100 prosenttia perustoimeentulotuesta silloin, jos hakija on 18–24-vuotias ja perheessä on vain 18–24-vuotiaita henkilöitä. Hyvinvointialueiden vastuulla olevien tuen osien rahoitus tapahtuu hyvinvointialueiden yleiskatteellisen rahoituksen kautta.

2.1.2.2 Toimeentulotukeen liittyvä velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi ja perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotukilain mukaista toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tarkennettiin 1.2.2026 voimaantulleella muutoslailla. Toimeentulotukea hakeva 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka ei vielä ole kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä, tai 17-vuotias henkilö, joka on suorittanut oppivelvollisuutensa, on velvollinen ilmoittautumaan kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pitämään työnhakunsa voimassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitetulla tavalla, jollei hän: 1) ole palkansaajana työssä, jossa työtuntimäärä on vähintään 30 tuntia viikossa; 2) saa välttämättömää toimeentuloaan työllistymällä yrittäjänä tai omassa työssään; 3) opiskele päätoimisesti saaden opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaista etuutta; 4) ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 2

momentin 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö; 5) ole laitoshoidon vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; 6) hoida kotona alle 3-vuotiasta lasta saaden siihen lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua kotihoidon tukea; 7) toimi perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuna perhehoitajana siten, että perhehoidosta laaditussa toimeksiantosopimuksessa tarkoitettun hoidon sitovuus on vähintään 4 tuntia päivässä; 8) toimi omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna omaishoitajana siten, että omaishoidon tuesta laaditussa sopimuksessa tarkoitettun hoidon sitovuus on vähintään 4 tuntia päivässä; 9) suorita asevelvollisuutta tai siviilipalvelusta; tai 10) ole muun 1–9 kohdassa mainittuihin syihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa. Toimeentulotukea hakevien kotoutujasiakkaiden velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi määräytyy toimeentulotukilain 2 a §:n perusteella samoin edellytyksin, kuin muidenkin toimeentulotuen hakijoiden kohdalla.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa myös muissa tilanteissa toimeentulolaissa mainituista syistä. Alentamisen kesto ja suuruus riippuu alentamisen taustalla olevasta perusteesta. Perusosan alentamista koskevat toimeentulotukilain säännökset muuttuivat 1.2.2026 lukien seuraavanlaiseksi.

Perusosaa alennetaan 50 prosentilla, jos 18 vuotta täyttänyt henkilö ei Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta hae yhden kuukauden määräajassa sellaista ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden todennäköisesti on oikeus, tai jos henkilö, jolla on toimeentulotukilain 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, ei ilmoittautumista tee Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta yhden kuukauden määräajassa. Näissä tilanteissa perusosan alentaminen voi jatkua niin kauan, kunnes henkilö Kansaneläkelaitoksen kehotuksen mukaisesti hakee ensisijaista etuutta tai ilmoittautuu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen.

Perusosaa alennetaan 20 prosentilla, jos henkilö on menetellyt työvoimapoliittisesti moitittavasti siten, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n tai 2 a luvun perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen määräaikaisesti tai toistaiseksi, tai jos kotoutumislaisissa tarkoitettu maahanmuuttaja, jolla ei ole toimeentulotukilain perusteella velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia. Näissä tilanteissa, jos perusosan suuruutta on jo alennettu yhden kuukauden ajan 20 prosenttia ja perusosan alentamisen edellytykset jatkuvat seuraavallekin kuukaudelle, perusosan alentamista jatketaan 40 prosentilla alennettuna niin kauan kuin perusosan alentamisen edellytykset täyttyvät.

Työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä johtuvissa tilanteissa, joissa etuudensaajan työttömyysetuus on katkaistu määräajaksi, perusosan alentamisen kesto riippuu työttömyysturvan katkeamisen kestosta siten, että työttömyysturvan 7–30 päivän katkos aiheuttaa toimeentulotueessa kuukauden mittaisen alentamisen. Työttömyysturvan 45 päivän katkos aiheuttaisi perusosan kahden kuukauden alentamisen. Työttömyysturvan toistaiseksi voimassa olemaan asetettu katkos aiheuttaisi lähtökohtaisesti perusosan kuuden kuukauden alentamisen. Alentaminen kestäisi tällöin vähemmän aikaa, kuitenkin vähintään kaksi kuukautta, jos henkilön työttömyysetuusoikeus palautuisi tai häntä ei olisi enää pidettävä työttömänä.

Maahanmuuttajan, jolla ei ole toimeentulotuki lain 2 a §:n perusteella velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, kotoutumissuunnitelmaan liittyvistä laiminlyönneistä johtuvissa perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kieltäytymisestä tai laiminlyönneistä lukien.

Kaikissa edellä mainituissa perusosan alentamisen tilanteissa perusosan alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perusosan alentaminen vaatii aina tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Ennen kuin perusosaa alennetaan ensimmäisen kerran asiakkaalle tulee varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Jatkettaessa perusosan alentamista samoin perustein ja samansuuruisena kuin perusosaa on edeltävänä kuukautena alennettu, asiakkaalle tulee erikseen varata mahdollisuus uuden selvityksen antamiseen vain, jos hakemuksesta tai muutoin ilmenee syitä, joiden perusteella asiakkaan uutta kuulemistä voidaan pitää tarpeellisena.

Kansaneläkelaitos toimittaa kotoutumislain 84 §:n 3 momentin mukaisesti tiedon kuntaan toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa tietoja, jotka ovat kunnalle välttämättömiä maahanmuuttajien tavoittamiseksi, kuten yksilöinti- ja yhteystietoja. Käytännössä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ohjautuu myös maahan muuttaneita, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukilaissa tarkoitettua toimeentulotukea ja heille laaditaan tarvittaessa myös kotoutumissuunnitelma siten kuin kotoutumislain 16 §:ssä säädetään.

2.1.3 Asumistuki

Yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014) säädetään ruokakunnan oikeudesta asumistukeen. Asumistuki myönnetään ruokakunnalle yhteisesti, ja siihen vaikuttavat koko ruokakunnan yhteenlasketut tulot ja omaisuus.

Asumistuen suuruus määräytyy ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän, asumistuessa huomioon otettavien asumismenojen sekä ruokakunnan jäsenten tulojen ja omaisuuden perusteella. Asumistukea laskettaessa kuukausitulona otetaan huomioon ruokakunnan jäsenen jatkuvat tai vuosittain toistuvasti saamat bruttotulot. Tuloina ei oteta huomioon laissa säädettyjä etuoikeutettuja tuloja eikä perintöä, lahjaa, satunnaista myyntivoittoa tai niihin verrattavia satunnaisia tuloja eikä lasten tuloja. Asumistukea laskettaessa tulona huomioidaan esimerkiksi ruokakunnan jäsenen työttömyysetuus.

2.1.4 Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukainen asuminen

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa säädetään työskentelyä ja asumista koskevista edellytyksistä sovellettaessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä henkilöihin, jotka tulevat ulkomailta Suomeen tai muuttavat Suomesta ulkomaille. Lakia sovelletaan yhdessä asumisperusteisen etuuslainsäädännön ja kansainvälisen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan lainsäädännön kanssa. Suomessa asuminen määräytyy eri tavoin riippuen siitä, tuleeko henkilö Suomeen EU-maasta, Euroopan talousalueen maasta tai Sveitsistä vai muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin voi perustua joko asumiseen tai työskentelyyn. Jos asumisen edellytykset eivät täyty, on henkilöllä kuitenkin työskentelyn edellytysten täytyessä oikeus lain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti etuuksiin etuuslainsäädännön mukaisten

edellytysten täytyessä. Asuminen tuo laajemmin oikeuden myös 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisiin etuuksiin.

EU-maasta, Euroopan talousalueen maasta tai Sveitsistä Suomeen tulevien asuminen ratkaistaan ensisijaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä *EU-asetus 883/2004*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä mukaisesti. Jos asuinmaasta ei lähtö- ja tulovaltion kesken päästä yhteisymmärrykseen, ratkaistaan asuminen huomioiden asetuksen 987/2009 art. 11 mukaiset asuinpaikan määrittämiseen liittyvät tekijät, mm. oleskelun kesto, perhetilanne, tulolähde ja verotusvaltio. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti asuinmaaksi katsotaan valtio, jossa katsotaan sijaitsevan edellä mainittujen kriteerien mukaan määräytyvä henkilön intressien keskus. EU-tuomioistuin on myös katsonut, että henkilöllä voi olla kerrallaan vain yksi asuinvaltio hänen liikkueensa sosiaaliturvan koordinaatioasetusta soveltavien maiden välillä. Mahdollista myös on, että henkilön työskentelyvaltio on eri kuin asuinvaltio mm. rajatyönteon tilanteissa.

Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuus ratkaistaan ottamalla huomioon, mitä kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä todetaan ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä. Kela kuitenkin arvioi asumisen vakinaisuuden itsenäisesti, eikä ole sidottu Digi- ja väestötietoviraston tekemään kotikuntaratkaisuun. Kotikuntalain 4 §:ssä on vakinaista muuttoa ja asumista osoittavina seikkoina todettu mm. jatkuva A-oleskelulupa sekä perheside Suomessa jo asuvaan henkilöön. A-oleskelulupa voidaan myöntää esimerkiksi työn tai perhesuhteen perusteella. Lisäksi kansainväliset opiskelijat voivat saada jatkuvan A-oleskelulupa koko opintojen ajaksi, jolloin myös opiskelijan perheenjäsen voi saada A-oleskeluluvan.

Tilapäisen B-oleskeluluvan haltijan vakinaista muuttoa ja asumista osoittaa toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajalle tehty työsopimus, jolloin työntekijää pidetään Suomessa asuvana jo työskentelyn aloittamisesta lukien. Myös jo toteutunut yhden vuoden oleskelu Suomessa mahdollistaa työntekijän oikeuden etuuksiin Suomessa asuvana. Esimerkiksi tilapäisen suojelun perusteella myönnettävässä oleskeluluvassa on kyse tilapäisestä oleskeluluvasta.

Myös muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta saapuvalla kolmannen maan kansalaiselle tulee työskentelyn edellytysten täytyessä oikeus lain 1 § 2 momentin 2 kohdan mukaisiin etuuksiin, jos etuuslainsäädännön mukaiset edellytykset täyttyvät.

Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ei aina tarkoita, että henkilön katsottaisiin myös asuvan Suomessa. Oikeus etuuksiin voi maahan tullessa perustua edellä kuvatuin tavoin työskentelyyn asumisen edellytysten täytyessä vasta myöhemmin. Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain voimaantulosta eli 1.4.2019 lähtien työskentelyn ja asumisen edellytykset on tutkittu siitä lähtien, jolta etuutta haetaan.

2.2 Maahanmuutto Suomeen

Suomen maahanmuuttohistoria on verrattain lyhyt ja maahanmuutto on ollut vähäisempää kuin useimpiin muihin EU-maihin. Muuttajien vuotuinen määrä on kuitenkin kasvanut merkittävästi 2020-luvulla ja sen odotetaan pysyvän aiempaa korkeammalla tasolla myös jatkossa. 1990-luvulta lähtien Suomeen on muuttanut vuosittain suurempi määrä ihmisiä kuin maasta muuttaa pois. 2010-luvun aikana nettomaahanmuuton taso pysytteli kohtuullisen tasaisena, vuosittain noin 15 000 henkilöä, mutta vuodesta 2021 nettomaahanmuutto on kasvanut huomattavasti ja

vaikuttaisi vakiintuneen selvästi korkeammalle tasolle. Vuonna 2023 Suomeen muutti ennätyskelliset 73 236 henkilöä, jolloin nettomaahanmuutto kipusi 57 914 henkilöön, eli kokoluokaltaan lähes nelinkertainen määrää verrattuna tasoon ennen vuotta 2020. Vuoden 2024 osalta nettomaahanmuutto laskei hieman, mutta pysytteli silti historiallisen korkealla 47 051 henkilössä. Nettomaahanmuuton kasvu selittyy jossain määrin tilapäisen suojelun nojalla saapuneiden ukrainalaisten suurella määrällä, mutta kasvua on myös Aasiasta muuttaneiden määrissä. Maastamuuttojen osalta ei ole tapahtunut vastaavaa muutosta, vaan taso on pysynyt kohtuullisen tasaisena noin 15 000–16 000 henkilöä vuodessa.¹

Vuoden 2024 lopussa Suomessa asui noin 411 000 ulkomaan kansalaista, joista 54,5 prosenttia oli miehiä ja 45,5 prosenttia naisia. Ulkomaan kansalaiset ovat ikärakenteeltaan merkittävästi suomalaistaustaista väestöä nuorempaa. Kaikista ulkomaan kansalaisista noin 43,6 prosenttia on 20–39-vuotiaita. Suomalaistaustaisista 20–39-vuotiaita on noin 23,5 prosenttia.²

Tärkeimmät syyt Suomeen muutolle ovat viime vuosina olleet suuruusjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tapahtuva työperusteinen maahanmuutto on ollut kasvussa. Vuonna 2024 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin yhteensä 42 200, minkä lisäksi tilapäisen suojelun perusteella oleskelulupia myönnettiin 12 210 ja myönteisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin 1 581. Ensimmäisistä oleskeluluvista jatkuvaluontoista oleskelua varten myönnettäviä A-lupia oli 31 421 ja tilapäistä Suomeen muuttoa varten myönnettäviä B-lupia oli 10 779. Ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin perhesuhteiden perusteella 18 018, joista noin 92,6 prosenttia oli A-lupia. Työn perusteella ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin 11 103, joista noin kaksi kolmesta oli osaratkaisua edellyttäviä työntekijän oleskelulupia, jolloin lupa oikeuttaa työntekoon luvassa mainitulla ammattialalla tai vaihtoehtoisesti tietyn työnantajan palveluksessa. Noin joka kymmenes työperusteinen oleskelulupa myönnettiin joko erityisasiantuntijan oleskelulupana tai EU:n sinisenä korttina.³

Kun tarkastellaan Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten määriä, eniten Suomessa asui vuonna 2024 Viron, Ukrainan, Venäjän, Kiinan, Intian ja Filippiinien kansalaisia⁴. Ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin vuonna 2024 eniten Filippiinien (3 464), Intian (3 269), Kiinan (2 779) ja Sri Lankan (2 728) kansalaisille.⁵ Aiemmin Suomeen muutettiin pääosin Euroopan maista ja lähialueilta (erityisesti Virosta, Venäjältä ja entisestä Neuvostoliitosta), mutta maahanmuuton kasvun myötä myös sen rakenne on jossain määrin muuttunut. Erityisen nopeasti on kasvanut maahanmuutto Aasiasta, mutta Eurooppa on säilynyt suurimpana lähtömaanosana. Vuonna 2024 tehtiin yhteensä 7 619 EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiä, joiden osalta viisi suurinta kansalaisuusryhmää suuruusjärjestyksessä olivat Viro, Saksa, Romania, Italia ja Ranska. Noin 37 prosenttia rekisteröinneistä perustui työhön, noin 29 prosenttia perhesyille ja noin 17 prosenttia opiskeluun.

Ukrainalaisia on muuttanut Suomeen tilapäisen suojelun oleskeluluvan turvin maaliskuusta 2022 lähtien. Voimassa olevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaan tilapäisen suojelun oleskelulupia myönnetään 4.3.2027 asti. Tilapäisen suojelun perusteella Suomeen on muuttanut Venäjän hyökkäyssodan alkamisesta lähtien⁶ noin 88 500 ukrainalaista, joista

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Muuttoliike, Tilastokeskus

² Väestörakenne, Tilastokeskus

³ Maahanmuuttovirasto

⁴ Väestörakenne, Tilastokeskus

⁵ Maahanmuuttovirasto

⁶ 03/2022–03/2026

valtaosa on saapunut kahden ensimmäisen vuoden aikana, vaikka edelleen ukrainalaisia saapuu maahan noin muutamista sadoista vajaaseen 2 000:teen kuukausitasolla. Kaikista tilapäisen suojelun perusteella maahan saapuneista ukrainalaisista noin 58 000 on ollut työikäisiä.⁷ Kokonaisuutena osalta on kuitenkin huomioitava, etteivät kaikki tilapäisen suojelun perusteella maahan tulleet henkilöt enää asu Suomessa, vaan henkilöt ovat saattaneet palata Ukrainaan tai siirtyä johonkin toiseen EU-jäsenmaahan.

Maahanmuuttajat eivät asetaudu tasaisesti läpi Suomen, vaan muutto painottuu merkittävästi eteläisen Suomen kasvukeskuksiin. Vieraskielisistä noin 72 prosenttia asuu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Vuonna 2023 koko maan vieraskielisestä väestöstä yli 25 prosenttia asui Helsingissä ja noin puolet pääkaupunkiseudulla.⁸

2.3 Etuuskäyttö

2.3.1 Hiljattain maahan muuttaneiden työmarkkinatuen käyttö

Kansaneläkelaitoksen rekisteriaineiston mukaan työmarkkinatukea⁹ maksettiin vuoden tarkastelujakson (1.7.2024–30.6.2025) aikana 18 785 sellaiselle henkilölle, joka ei täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta, ja oli asunut Suomessa alle kolme vuotta ja puhui äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia. Aineiston kohdejoukon suomen tai ruotsin kielen taitotasoa ei ole muilta osin huomioitu, joten esitettyyn kokonaisuutena todennäköisesti sisältyy sellaisia henkilöitä, jotka puhuvat suomea tai ruotsia B1.1 tasoisesti vähintään kahdella kielen osa-alueella¹⁰. Tästä joukosta työmarkkinatuen rinnalla yleistä asumistukea oli maksettu noin 45 prosentille ja perustoimeentulotukea noin 30 prosentille.

Työmarkkinatukea maksettiin tarkastelujakson aikana keskimäärin kuukaudessa 11 106 aineistoon kuuluvalla henkilöllä ja korvattuja päiviä oli yhteensä noin 3 miljoonaa. Ryhmässä naisia oli 11 429 (60,8 prosenttia) ja miehiä 7 356 (39,2 prosenttia).

Kansaneläkelaitoksen aineiston mukaan noin 40 prosenttia saajista oli asunut Suomessa vuoden. Alle vuoden ja yli kaksi vuotta asuneita olin noin 30 prosenttia kussakin ryhmässä. Tältä osin on huomioitava, että maassa asutun ajan mukaiseen jakaumaan vaikuttaa todennäköisesti nettomaahanmuuton taso ja sen vaihtelu. Lisäksi on myös mahdollista, että alle vuoden maassa asuneiden osalta siirtymät syyperusteiselle etuudelle ovat vielä käynnissä.

Taulukko 1. Työmarkkinatukea saaneet henkilöt, jotka eivät täytä työssäoloehdotusta ja ovat asuneet Suomessa alle kolme vuotta, ja joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi, ikäryhmittäin, tarkastelujaksolla 07/2024–06/2025.

| Ikäryhmä (vuotiaat) | Lukumäärä |
|---------------------|-----------|
| Alle 21 | 861 |

⁷ Maahanmuuttovirasto

⁸ Väestörakenne, Tilastokeskus

⁹ Kansaneläkelaitoksen rekisteriaineisto sisältää työmarkkinatuen saajat tarkastelujaksolla voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti.

¹⁰ Luvussa 4.2 käytettyä oletusta kielitaidon tasosta ei ole sovellettu tarkastelujakson aineistoon, vaan ryhmä esitetään Kansaneläkelaitoksen rekisteritiedon osalta tässä jaksossa kokonaisuutena.

| Ikäryhmä (vuotiaat) | Lukumäärä |
|----------------------------|------------------|
| 21–25 | 1 885 |
| 26–30 | 3 704 |
| 31–35 | 4 105 |
| 36–40 | 3 479 |
| 41–45 | 2 225 |
| 46–50 | 1 274 |
| 51–55 | 719 |
| 56–60 | 351 |
| yli 60 | 182 |
| Yhteensä | 18 785 |

Tarkastelujakson aikana tuen saajista 26–40-vuotiaita oli 11 288, eli noin 60 prosenttia koko joukosta. Yli 50-vuotiaita kohdejoukkoon kuuluneita työmarkkinatuen saajia oli ainoastaan 1 252, mikä vastaa noin 6,7 prosenttia. Jaksossa 2.2 esitetyn mukaisesti maahanmuuttajien väestörakenne painottuu selvästi työiässä ja erityisesti työuran alkupuolella oleviin, ja kohdejoukon ikäryhmittäistä painotusta voidaan pitää johdonmukaisena sen kanssa.

Kansaneläkelaitoksen tiedot työmarkkinatuen saajien lähtömaista ovat pääosin samansuuntaisia jaksossa 2.2 käsitellyn maahan muuton yleiskuvan kanssa. Kuusi suurinta lähtömaaryhmää työmarkkinatuen saajajoukossa ovat Iran (1 404), Venäjä (1 279), Turkki (1 247), Sri Lanka (1 002), Filippiinit (983) ja Intia (983). Huomion arvoista on, että näistä Iran ja Turkki ovat sellaisia maita, että ne eivät ole olleet viime vuosina kymmenen suurimman lähtömaan joukossa maahanmuuttajien määriä tarkasteltaessa. Taulukossa 2. esitetyistä suurimmista taustamaaryhmistä Venäjä, Filippiinit ja Intia ovat sellaisia, että näistä maista muutetaan korostuneesti työ- ja perhesyistä, kun taas Sri Lankasta, Bangladeshista ja Nepalista muutetaan Suomeen erityisesti opiskelu- ja perhesyistä. Lisäksi Irak, Afganistan ja Somalia ovat olleet viime vuosina kolme suurinta kansainvälisen suojelun perusteella maahan muuttaneiden lähtömaata. Venäjä ja Turkki pois lukien, kaikki taulukossa 2. erikseen nimetyt lähtömaat sijaitsevat joko Afrikassa tai Aasiassa.

Taulukko 2. Työmarkkinatukea saaneet henkilöt, jotka eivät täytä työssäolohtoa ja ovat asuneet Suomessa alle kolme vuotta, ja joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi, lähtömaittain, tarkastelujaksolla 07/2024–06/2025.

| Lähtömaa | Lukumäärä |
|-----------------|------------------|
| Iran | 1 404 |
| Venäjä | 1 279 |
| Turkki | 1 247 |
| Sri Lanka | 1 002 |
| Filippiinit | 983 |

| Lähtömaa | Lukumäärä |
|----------------------|------------------|
| Intia | 983 |
| Bangladesh | 933 |
| Irak | 926 |
| Nepal | 881 |
| Afganistan | 713 |
| Somalia | 635 |
| Thaimaa | 503 |
| Pakistan | 499 |
| Kiina | 457 |
| Vietnam | 423 |
| Syyria | 348 |
| Nigeria | 336 |
| Etiopia | 298 |
| Libanon | 291 |
| Sambia | 290 |
| Muut valtio yhteensä | 4 354 |
| Yhteensä | 18 785 |

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan rekisteriaineistoon kuuluvia työmarkkinatuen saajia asui eniten Helsingissä (3 909), Espoo-Kauniaisissa (2 574) ja Vantaalla (2 196). Kaikkienensa noin 65 prosenttia työmarkkinatukea tarkastelujakson aikana saaneista aineistoon kuuluneista henkilöistä asui kuuden suurimman kaupungin työssäkäyntialueella, ja pääkaupunkiseudulla saajista asui noin 46 prosenttia. Myös saajien maantieteellinen jakauma mukailee jaksossa 2.2 käsiteltyä vieraskielisten jakaumaa Suomessa.

Taulukko 3. Työmarkkinatukea saaneet henkilöt, jotka eivät täytä työssäolohtoa ja ovat asuneet Suomessa alle kolme vuotta, ja joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi, työssäkäyntialueittain tarkastelujaksolla 07/2024–06/2025. Muut työssäkäyntialueet kohdassa kootusti kaikki sellaiset työssäkäyntialueet, joissa saajien määrä oli tarkastelujakson aikana alle 200 henkilöä.

| Työssäkäyntialue | Määrä |
|-------------------------|--------------|
| Helsinki | 3 909 |
| Espoo-Kauniainen | 2 574 |
| Vantaa | 2 196 |
| Tampereen seutu | 1 448 |
| Turku | 1 356 |

| Työssäkäyntialue | Määrä |
|--------------------------------|---------------|
| Oulun seutu | 690 |
| Jyväskylä-Muurame | 541 |
| Pohjanmaa | 524 |
| Etelä-Karjala | 402 |
| Kuopio | 391 |
| Lahti | 390 |
| Pohjois-Karjala | 371 |
| Keski-Uusimaa | 344 |
| Kainuu-Koillismaa | 314 |
| TyöHäme | 305 |
| Meri-Lappi | 205 |
| Satakunta | 202 |
| Muut työllisyysalueet yhteensä | 2 623 |
| Yhteensä | 18 785 |

Rekisteriaineiston mukaan työmarkkinatuen saajista on 10 067 (53,6 prosenttia) on ollut sellaisia henkilöitä, joilla ei ole huollettavia alaikäisiä lapsia. Yksi huollettava alaikäinen lapsi oli 4 507 tuen saajalla (24 prosentilla), kaksi huollettavaa alaikäistä lasta oli 2 750 (14,6 prosentilla) ja kolme huollettavaa alaikäistä lasta oli 966 tuen saajalla (5,1 prosentilla). Neljä tai sitä useampi huollettava lapsi oli ainoastaan 495 tuen saajalla (2,6 prosentilla). Vaikka yli 60 prosenttia tuen saajista oli perheellistymiskäisiä, huollettavia lapsia oli kuitenkin vain hieman harvemmassa kuin joka toisella tuen saajalla.

2.3.2 Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevien toimeentulotuen käyttö

Jaksossa 2.1.1 ja 2.1.2 kuvatun mukaisesti tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan turvin Suomessa asuvilla työttömillä työnhakijoilla ei ole oikeutta yleistukeen, mikäli tämä ei täytä työssäoloehdot. Kuten jaksossa 2.2 tarkemmin esitettiin, tilapäisen suojelun perusteella maassa olevat ovat ukrainalaisia. Yleistuen sijaan tämän ryhmän toimeentulo turvataan pääsääntöisesti perustoimeentulotuella, mikäli kotitalouden varat ja tulot eivät riitä.

Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan vuositasolla keskimäärin perustoimeentulotukea on maksettu noin 11 000 sellaiselle kotitaloudelle, jossa hakijana on ollut työikäinen ukrainalainen. Tästä kokonaismäärästä valtaosan arvioidaan olevan tilapäisen suojelun perusteella maassa, sillä ennen sodan syttymistä perustoimeentulotukea saaneita ukrainalaisia oli Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan korkeintaan muutama sata vuositasolla.

Tästä kokonaisuudesta noin 8 000 kotitaloudella ei ollut merkittäviä muita perustoimeentulotuessa huomioon otettavia varoja tai tuloja. Noin 3 000 kotitaloudelle myönnetyn perustoimeentulotuen määrä taas jäi alle 640 euroon kuukaudessa, eli alle yleistuen

nettomäärän veran. Tämä tarkoittaa sitä, että jos kotitaloudessa asuvalle henkilölle myönnettäisiin yleistukea, lähtökohtaisesti kotitalouden oikeus toimeentulotukeen lakkaisi. Tästä joukosta noin 900 oli työtuloja perustoimeentulotuen ohella, jolloin mahdollinen yleistuki olisi myönnetty soviteltuna.

Toimeentulotuen ohella ukrainalaisilla on oikeus muihin syyperusteisiin etuuksiin sekä esimerkiksi yleiseen asumistukeen. Noin 90 prosenttia toimeentulotukea saaneista ruokakunnista sai sen rinnalla myös yleistä asumistukea. Kaikki edellä kuvattuun joukkoon kuuluvat ukrainalaiset eivät ole työkykyisiä, eikä siten voida olettaa, että koko ryhmä siirtyisi yleistuella, mikäli oikeus siihen syntyisi.

2.4 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja kielitaidon vaikutus

2.4.1 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–20 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Elokuussa 2025 ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita (mukaan lukien lomautetut) oli työttömyystilaston mukaan runsaat 48 000 eli noin 15,5 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista.¹¹ Työllisyysasteen tarkkaa arviointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät. Suomen virallinen ja kansainvälisesti vertailukelpoinen työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen julkaisemaan työvoimatutkimukseen. Sen mukaan ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli vuoden 2025 toisella neljänneksellä 63 prosenttia ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 59 prosenttia.¹² Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli 11 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomessa syntyneiden ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste 15 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Hallinnollisiin rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on matalampi kuin virallisessa työllisyysasteessa. Työssäkäyntitilaston mukaan 18–64-vuotiaiden ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuonna 2023 oli 58 prosenttia, mikä oli 17 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin suomalaistaustaisilla.¹³ Maahanmuuttajien työllisyysaste reagoi muuta työvoimaa herkemmin talouden suhdanteisiin, muun muassa koska heistä suurempi osuus toimii tyypillisesti suhdanneherkillä toimialoilla kuten rakentamisen, kaupan ja kuljetusalalla. Erityisesti maahanmuuttajanaisten työllisyys kehittyi myönteisesti vuodesta 2015, mutta vuodesta 2023 talouden taantuma on heikentänyt sekä maahanmuuttajanaisten että -miesten työllisyystilannetta.

Suomessa ero ulkomaan kansalaisten ja maan kansalaisten työllisyysasteissa on huomattavasti suurempi kuin muissa Pohjoismaissa.¹⁴ Erot eivät kuitenkaan kerro vain kotoutumisen onnistumisesta eri maissa, vaan myös maahanmuuttajaväestön koostumuksesta ja maiden työmarkkinoiden ominaispiirteistä. Pakolaistaustaisten työllisyysaste on Suomessa ollut selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.¹⁵

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste ovat vahvasti sidoksissa maahanmuuton syyhyn ja muutosta kuluneeseen aikaan. Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste

¹¹ Työttömyystilasto, työ- ja elinkeinoministeriö.

¹² Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat. Luvut ovat kausitasoitettuja.

¹³ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta

¹⁴ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁵ Brell C, Dustmann C & Preston I (2020). The labour market integration of refugee migrants in high-income countries. *Journal of Economic Perspectives* 34(1), 94-121.

nousee merkittävästi maassaoloajan myötä. Työperusteisten maahanmuuttajien työllisyysaste on vuosikymmenen maahanmuuton jälkeen noin 80 prosenttia. Kansainvälisen suojelun perusteella maahan muuttaneiden työllisyys kohentuu maassa asutun ajan pidentyessä ja on 10 vuoden maassaolon jälkeen noin 60 prosenttia. Perheenyhdistämisen perusteella maahan saapuneiden työllisyysaste nousee 10 maassaolovuoden jälkeen noin 70 prosenttiin.¹⁶ Erityisesti perhesiteen ja kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella maahan muuttaneiden työllisyysaste tulisi saada nousemaan nykyistä nopeammin.

Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute.¹⁷ Vaikka osaaminen, kielitaito ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi. Työhönotossa on havaittu rakenteellista syrjintää. Kokeellisen tutkimuksen mukaan päästäkseen työhaastatteluun, irakilastaustaisen on lähetettävä kaksi kertaa niin monta työhakemusta ja somalialaistaustaisen kaksi ja puoli kertaa niin monta työhakemusta kuin suomalaistaustaisen, vaikka hakijoiden koulutus, työkokemus ja suomen kielen taito olisivat yhtäläiset. Myönteistä on se, että rekrytointisyrjintä kyseisiä kansallisia ryhmiä kohtaan on vähentynyt vuodesta 2016 vuoteen 2024.¹⁸

Maahanmuuttajamiesten ja -naisten työllisyysasteet ja työmarkkina-asema eroavat toisistaan. Vuoden 2025 toisella neljänneksellä ulkomaalaisten miesten työllisyysaste (68 prosenttia) oli työvoimatutkimuksen mukaan 6 prosenttiyksikköä suomalaisten miesten työllisyysastetta matalampi. Ulkomaalaisten naisten työllisyysaste (50 prosenttia) oli puolestaan lähes 25 prosenttiyksikköä suomalaisten naisten työllisyysastetta matalampi.¹⁹ Maassaoloaika kaventaa maahanmuuttajanaisten työllisyysasteen eroa suomalaistaustaisiin naisiin ja maahanmuuttajamiehiin. Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 prosenttia maahan muuttaneista naisista on työllisiä. Hitaimmin työllisyysaste kehittyy kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella ensimmäisen oleskelulupansa saaneilla naisilla, joiden työllisyys jää 10 vuoden maassa asumisen jälkeenkin alle 50 prosenttiin.²⁰ Erityisesti pakolaistaustaisten naisten työllistymiskehitystä tulisi vahvistaa.

Maahan muuttaneiden naisten alhaista työllisyysastetta ja korkeaa osuutta työvoiman ulkopuolella selittävät niin yksilö-, perhe- ja ryhmätason tekijät kuin rakenteelliset tekijät. Maahan muuttaneet naiset kokevat merkittävimpinä työllistymisensä esteinä kielitaidon

¹⁶ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T (2024). Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9. Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹⁷ Larja L (2019). Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella. Teoksessa Kazi V & Alitolppa-Niitamo A & Kaihovaara A (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10.

¹⁸ Ahmad A (2025). A comparative analysis of the reception of immigrants into Finnish working life in 2016 and 2024. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2025:6. Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹⁹ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

²⁰ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9.

puutteet, vähäiset suhteet valtaväestöön sekä koulutukseen, työkokemukseen ja tiedonsaantiin liittyvät puutteet.²¹

Naisten ja miesten maahantulon perusteet poikkeavat toisistaan. Naiset muuttavat Suomeen huomattavasti miehiä harvemmin työn perusteella ja selvästi useammin perhesyistä. Maahan muuttovaiheessa monet naiset ovat lapsensaanti-ikäisiä ja saavat lapsia maahanmuuton jälkeisinä vuosina. Työvoiman ulkopuolella olemista selittävät perheellistyminen ja hoivavastuun epätasainen jakautuminen perheen sisällä. Maahanmuuttajaäidit käyttävät lasten kotihoidon tukea yleisemmin kuin maassa syntyneet äidit. Lasten ikä ja lukumäärä vaikuttavat työllisyyteen hyvin eri tavalla ulkomaalais- ja suomalaistaustaisilla äideillä. Siinä missä suomalaistaustaisten äitien työllisyysaste on korkeampi kuin suomalaistaustaisten lapsettomien naisten, ulkomaalaistaustaisten äitien työllisyysaste jää kauas lapsettomien ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysasteesta.²²

Työllisyysasteen lisäksi ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema eroaa suomalaistaustaisista monin tavoin. Ulkomaalaistaustaisten työsuhteet ovat useammin osa- ja määräaikaisia ja ulkomaalaistaustaiset sijoittuvat usein koulutustaan vastaamattomiin töihin. Ulkomaalaistaustaisten pitkäaikaistyöttömyys on kuitenkin suomalaistaustaisia matalampaa. He myös toimivat yrittäjinä vähintään yhtä todennäköisesti kuin suomalaistaustaiset.²³

2.4.2 Kotimaisen kielen osaamisen vaikutus maahanmuuttajien työmarkkinatulemiin

Maahanmuuttajien hyvä kohdemaan kielitaito on yhteydessä heidän työmarkkinatulemiensa kanssa: mitä parempi kohdemaan kielitaito on, sitä parempi on asema työmarkkinoilla.²⁴ Maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielitaidon merkitystä työmarkkinoilla on tutkittu Suomessa etenkin kyselytutkimuksilla. FinMonik-tutkimuksessa²⁵ ulkomaalaistaustaiset kokivat, että merkittävin este työllistymiselle oli puutteellinen kielitaito, jonka mainitsi noin puolet ulkomaalaistaustaisista miehistä ja naisista. UTH-tutkimuksen²⁶ tulosten mukaan suomea äidinkieltä vastaavalla tasolla tai edistyneesti puhuvat olivat työllistyneet yhtä hyvin kuin suomalaistaustaiset. Kielitaidon kehittyminen alkeistasolta keskitasolle paransi työllisyyttä kuitenkin vain korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneilla. Korkeakoulu- ja toisen asteen tutkinnon suorittaneilla keskitason kielitaito ei UTH-tutkimuksen mukaan juuri auttanut työllistymisessä. Osa kielitaidon ja työllisyyden yhteisvaihtelusta kysely- tai rekisteritutkimuksissa selittyy todennäköisesti muilla tekijöillä, jotka tosiasiallisesti selittävät kielitaidon ja työmarkkinatulemien välisen yhteyden.

²¹ Martelin T, Nieminen T, Väänänen A & Toivanen M (2020). Työ ja työllistymisen esteet. Teoksessa Kuusio H, Seppänen A, Jokela S, Somersalo L & Lilja E (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportti 2020:1. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

²² OECD 2024. The labour market integration of migrant mothers and fathers in the Nordic countries. Supported by Nordic Council of Ministers.

²³ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit –tietokanta.

²⁴ Gazzola M (2017). Language skills and employment status of adult migrants in Europe. Teoksessa J.-C. Beacco (toim.), The linguistic integration of adult migrants. Some lessons from research (s. 297-302). De Gruyter.

²⁵ Kuusio H, Seppänen, A, Jokela S, Somersalo L & Lilja E (2020). Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

²⁶ Nieminen T, Sutela H, & Hannula U (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Työterveyslaitos.

Maahanmuuttajien saaman kielikoulutuksen vaikuttavuuden arviointi tarjoaa kyselytutkimuksia luotettavamman tavan tarkastella kielitaidon vaikutusta työmarkkinatulemiin. Tutkimusten perusteella kielikoulutukseen osallistumisella on huomattavia myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatioon.²⁷ Suomessa ei ole tehty tutkimusta, jossa olisi tarkasteltu kielikoulutuksen vaikutuksia kotoutumiseen, tuloihin tai työllisyyteen, mutta Sarvimäki ja Hämäläinen (2016)²⁸ tutkivat Suomessa vuonna 1999 voimaan tulleen kotoutumislain vaikutuksia. He havaitsivat, että kotoutumissuunnitelman saaminen paransi myöhempää tulotasoa ja vähensi sosiaaliturvan käyttöä. Oletettavasti kotoutumissuunnitelmaan sisällytetty koulutus paransi osallistujien kielitaitoa ja ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta. Suomessa ei ole tiettävästi kerätty maahanmuuttajien kielitaidosta järjestelmällisesti dataa, jonka avulla tätä hypoteesia olisi ollut mahdollista testata. Edellä kuvatun perusteella voidaan päätellä, että suomen tai ruotsin kielitaidon paranemisella ja osallistumisella kielikoulutukseen on kotoutumista ja työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Tutkimuskirjallisuuden valossa on perusteltua lisätä maahanmuuttajien kannustimia osallistua kielikoulutukseen sekä kielikoulutuksen saatavuutta ja laajuutta.²⁹

Kielitaidon saavuttamista korostettaessa on hyvä huomata, että suomen tai ruotsin kielitaito ei ole työllistymisen välttämätön eikä riittävä edellytys Suomen työmarkkinoilla, vaikka kielitaito parantaakin yleisesti kotoutumisen ja työllistymisen mahdollisuuksia. Osa maahanmuuttajista rekrytoidaan työtehtäviin suoraan ulkomailta ilman suomen tai ruotsin kielen taitoa, ja myös Suomessa jo asuvat maahanmuuttajat saattavat työllistyä heikosta suomen tai ruotsin kielen taidosta huolimatta. Kielitaidon merkitys vaihtelee esimerkiksi ammattialan ja tehtävien luonteen mukaan. Tiettyihin säänneltyihin ammatteihin on määritellyt kielitaitovaatimukset (esimerkiksi opettajat, sairaanhoitajat, lääkärit), mutta valtaosassa työtehtävistä työnantaja käytännössä määrittelee vaadittavan kielitaitotason. Koottua tietoa eri ammateissa tai aloilla vaadittavasta kielitaidosta ei ole, ja oletettavasti vaatimukset vaihtelevat myös yleisen työmarkkinatilanteen mukaan. Viittä ammattikorkeakoulussa opetettavaa alaa (liiketalouden ja hallinnon ala, hoitotyö, sosiaaliala, tietotekniikka ja vanhustyö) koskevassa tarkastelussa todettiin, että tutkinnon suorittaneen henkilön suomen kielen taitotasovaatimuksena koulutusta vastaavassa työssä olisi vähintään eurooppalaisen viitekehyksen taitotaso B2, sosiaalialalla jopa C1.³⁰ Elinkeinoelämän keskusliiton vuonna 2022 toteuttamaan kyselyyn vastanneista yrityksistä 13 prosenttia odotti työntekijöiltä ja 42 prosenttia johdolta äidinkielen tasoista

²⁷ Fouka V (2024). State policy and immigrant integration. *Annu. Rev. Political Sci.* 2024. 27:25–46; Foged M, Hasager L & Peri G (2024), Comparing the effects of policies for the labor market integration of refugees. *Journal of Labor Economics*, 42(S1): S334–S377

²⁸ Sarvimäki M & Hämäläinen K (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs, *Journal of Labor Economics*, 34(2): 479–508.

²⁹ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T (2024). Mitä oikeastaan tiedämme maahanmuuttajien kotoutumispolitiikan vaikuttavuudesta? T&Y 4/2024 13.12.2024, <https://labore.fi/t&y/mita-oikeastaan-tiedamme-maahanmuuttajien-kotoutumispolitiikan-vaikuttavuudesta/>; Demireva N, Zwysen W (2020).

Who benefits from host country skills? Evidence of heterogeneous labour market returns to host country skills by migrant motivation. Working Paper. ISER Working Paper Series.

³⁰ Komppa, J. ym. 2014. Korkeakoulutuksen ammatilliset suomi toisena kielenä -viitekehykset.

Metropolia Ammattikorkeakoulun julkaisusarja, Aatos-artikkelit 16/2014.

https://www.metropolia.fi/sites/default/files/publication/201911/AATOS_16_2014_komppa_jappinen_herva_hamalainen.pdf

suomen kielen osaamista.³¹ Vuonna 2020 Taloustutkimus teki selvityksen, jossa haastateltiin noin 1000 eri alojen yritysten rekrytoinneista vastaavaa henkilöä.³² Rekrytoinnista vastaavista henkilöistä 48 prosenttia oli sitä mieltä, että maahanmuuttajan suomen kielen taidon pitäisi olla lähes äidinkielen tasolla työssä pärjätäkseen. Alle neljännes (23 prosenttia) yrityksistä oli valmiita palkkaamaan maahanmuuttajan, jolla ei ole sujuvaa suomen kielen taitoa. Selvityksessä alueelliset erot olivat pieniä, eikä esimerkiksi Uudellamaalla kielikysymykseen suhtauduttu juurikaan sallivammin kuin muualla maassa.

Eroa on myös siinä, minkä kielitaidon osa-alueiden hallintaa työssä tarvitaan. Esimerkiksi työssä, johon ei kuulu kirjallisen aineiston käsittelyä, työntekijän luetun ymmärtämisen ja kirjoittamisen taitojen nopealla kehittymisellä ei välttämättä ole työllistymisen näkökulmasta olennaista merkitystä. Tietäntyyppisissä ammateissa, kuten siivoustyössä ei välttämättä alkuvaiheessa tarvita kielitaidon kaikkien osataitojen vahvaa hallintaa, vaan esimerkiksi kuullun ymmärtäminen ja puhuminen voivat olla riittäviä taitoja.

Toisen kielen oppiminen ei ole vain yksilötason kognitiivinen prosessi, vaan sillä on olennainen sosiaalinen ulottuvuus.³³ Uuden kielen oppiminen edellyttää yksilön aktiivista osallisuutta kieliyhteisössä. Kielen oppijan oppimisprosessia tukee pääsy yhteisöihin, joissa kieltä voidaan aktiivisesti käyttää käytännön vuorovaikutustilanteissa. Yksi tärkeä yhteisö, jossa kielen oppiminen tapahtuu luonnollisessa ympäristössä, on juuri työpaikan työyhteisö.³⁴ Kielitaidon eri osa-alueet voivat vahvistua työssä tapahtuvan kielenoppimisen yhteydessä, kun uutta kieltä pääsee käyttämään ja kuulemaan käytännön kieliympäristössä. Yksilön kielitaidon osataitojen kehittyminen ja kielitaidon monipuolistuminen edistää yksilön kykyä ja valmiuksia myös siirtyä niin halutessaan sellaisten alojen töihin, joissa tarvitaan useampien kielitaidon osa-alueiden hallintaa tai yleisesti korkeampaa kielitaitotasoa.

2.5 Kielitaidon kehittämisen ja osoittamisen tavat

2.5.1 Kielitaitoa kehittävät koulutukset

Aikuisilla maahanmuuttajilla on monia tapoja hankkia ja kehittää suomen tai ruotsin kielen taitoaan. Vasta maahan tulleet, työnhakijana olevat henkilöt osallistuvat yleensä kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumislain mukaan kunta laatii maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman aiemmin laaditun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta, jos maahanmuuttajan arvioidaan tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, kutsutaan kotoutuja-asiakkaaksi. Kotoutuja-asiakkaalle yksilöllisesti laaditussa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen.

³¹ Elinkeinoelämän Keskusliitto 06.06.2022, ”Vahva suomen kielen taito ei ole työpaikan saannin edellytys” <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/vahva-suomen-kielen-taito-ei-ole-tyopaikan-saannin-edellytys/>, luettu 16.10.2025.

³² Taloustutkimus Oy 2020. Selvitys maahanmuuttajien rekrytoinnista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 09/2020. <https://www.doria.fi/handle/10024/178315>

³³ Ks. esimerkiksi Kokkonen, M. & Tanner, J. (2008). Kielitiedosta kielitaitoon. Teoksessa Tanner, J & Kokkonen, M (toim.). Kakkoskieli. Suomenopetus, kielitaito ja tutkimus, (s. 9–20). Helsingin yliopisto: Helsingin yliopiston suomen kielen ja kotimaisen kirjallisuuden laitos.

³⁴ Suni, M & Honko, M. Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina. Työ- ja elinkeinoministeriö, policy brief 2/2024. <https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885>

Osa kotoutuja-asiakkaista ohjataan sen sijaan kotoutumisen alkuvaiheessa muihin koulutuksiin kuten esimerkiksi lukutaitokoulutukseen tai aikuisten perusopetukseen. Lisäksi osa maahanmuuttajista on voinut oppia suomea tai ruotsia itsenäisesti jo ennen kotoutumissuunnitelman laatimista tai ennen kuin he pääsevät kotoutumiskoulutukseen. Tällaiset henkilöt voivat aloittaa opiskelun suoraan esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheesta tai parantaa kielitaitoaan muilla suomen tai ruotsin kursseilla. Lisäksi suomen tai ruotsin kielen taitoa jo saavuttaneet kotoutuja-asiakkaat ja muut maahanmuuttajat voivat opiskella myös esimerkiksi tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa (TUVA), ammatillisessa koulutuksessa tai korkeakouluopintoihin valmentavissa koulutuksissa sekä korkeakouluopinnoissa. Näitä opintoja on myös mahdollista tukea kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Maahanmuuttajien on mahdollista kehittää kielitaitoaan myös opiskelemalla itsenäisesti.

Kotoutumiskoulutuksen tarkoituksena on parantaa ja vahvistaa kotoutumisen edellytyksiä: suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että henkilö saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon (B1.1). Kotoutumislain 27 §:n mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kunnat ovat vastanneet kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä vuoden 2025 alusta lukien. Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta³⁵. Esityksessä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta kotoutumispalveluiden uudistuksesta, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan sekä toteutetaan kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistus. Tavoitteena on, että uudistus tulisi voimaan 1.1.2027.

Uusia ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia tehtiin vuonna 2024 19 722 asiakkaalle ja aikajaksolla tammi-lokakuu 2025 ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia tehtiin 13 875 asiakkaalle. Vuoden 2025 kolmella ensimmäisellä kvartaalilla laadittiin 21 prosenttia vähemmän ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia kuin vuoden 2024 kolmella ensimmäisellä kvartaalilla. Tämä viittaa siihen, että uusia kotoutumissuunnitelmia laaditaan vuonna 2025 selvästi edellisvuotta vähemmän.

Vuonna 2024 kotoutumissuunnitelman saavien asiakkaiden keskimääräinen odotusaika (mediaani) työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta ensimmäiseen palveluun oli 4,7 kuukautta. Odotusaikojen tarkasteluun sisältyvät ensimmäiset palvelut ovat työvoimakoulutuksena toteutettu kotoutumiskoulutus, muut työvoimakoulutukset, omaehtoinen opiskelu (mukaan lukien aikuisten perusopetus ja lukutaitokoulutus), työnhaku- ja muu valmennus, yrittäjäkoulutukset sekä muut koulutukset. Odotusajoissa ensimmäiseen palveluun on alueellisia eroja. Pisin kotoutuja-asiakkaan keskimääräinen odotusaika työttömäksi ilmoittautumisesta ensimmäisen palvelun aloittamiseen oli vuonna 2024 Pirkanmaalla (6,7 kuukautta) ja lyhyin Kainuussa (2,6 kuukautta). Yli kuuden kuukauden odotusajan mediaani löytyi vain Pirkanmaan ELY-alueelta.³⁶ Vuonna 2025 kotoutuja-asiakkaiden odotusajat työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta ensimmäiseen palveluun ovat olleet keskimäärin 4,1 kuukautta (odotusaikojen mediaani). Yksilökohtaiset ja kuntakohtaiset erot odotusajoissa

³⁵ HE 74/2026 vp.

³⁶ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lopettivat toimintansa vuoden 2025 lopussa ja uudet alueelliset elinvoimakeskukset aloittivat toimintansa 1.1.2026. Uusien alueellisten elinvoimakeskusten toiminta-alueet poikkeavat aiemmista ELY-alueista.

ovat suurempia, ja niihin vaikuttavat esimerkiksi asiakkaalle soveltuvaksi katsotun ensimmäisen palvelun saatavuus ja aloitusaikataulut alueella. Lukutaitokoulutukset ja jotkin muut koulutukset alkavat tiettyinä päivinä vuodesta, jolloin odotusajaksi on voinut joissakin tapauksissa muodostua viranomaisista ja asiakkaasta riippumattomasta syystä yli kuusi kuukautta.

Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan vuonna 2024 työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen osallistui 18 489 opiskelijaa (eri henkilöä). Osallistujista 53 prosenttia oli Uudeltamaalta. Naisten osuus työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osallistujista oli vuonna 2024 lähes kaksi kolmasosaa (65 prosenttia).

Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan kotoutumiskoulutuksen enimmäislaajuus on 80 opintopistettä ja koulutus kestää pääsääntöisesti yhden vuoden. Usein koulutus toteutetaan neljän moduulin mittaisena. Tällä hetkellä kaikki työllisyysalueet eivät tarjoa noin vuoden mittaista, neljästä moduulista koostuvaa kotoutumiskoulutusta, vaan lyhyempiä koulutuksia. Tämä johtaa todennäköisesti siihen, että henkilöiden suomen tai ruotsin taito jää heikoksi ja työllistyminen, pääsy seuraaviin koulutuksiin ja näiden koulutusten suorittaminen vaikeutuvat. Toisaalta alueellisesti voi olla tarkoituksenmukaista tarjota lyhyempiä kotoutumiskoulutuksia, jos alueella on tarjolla sellaisia jatkokoulutus- tai työllistymismahdollisuuksia tai työllistymistä tukevia palveluita, joihin voi päästä matalammalla kielitaidolla.

Kotoutumislain mukaan kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus. Opetushallitus vastaa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta huomioiden kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt. Opetushallitus on vuosina 2023–2025 kehittänyt kielitaidon päättötestausta ja hankkinut suomen ja ruotsin kielen testitehtävät sekä palveluntuottajan rakentaman alustan, jolla testi teknisesti toteutetaan.

Kaikki kotoutumiskoulutukseen osallistuvat maahanmuuttajat eivät saavuta koulutuksen tavoitteena olevaa kielitasoa B1.1. Työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta keräämän tiedon mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheen vuosina 2022 ja 2023 suorittaneista opiskelijoista taitotason B1.1 tai sitä korkeamman tason saavutti 32 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Tätä alemman kielitaitotason A2 saavutti noin 60 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Kotoutumiskoulutuksessa saavutetut kielitaidon tasot vaihtelevat merkittävästi riippuen kotoutumiskoulutuksen polusta ja etenemistavasta eli siitä, millaisia opiskelijoita eri ryhmissä on. Esimerkiksi korkeakoulutettujen ryhmissä pääkaupunkiseudulla vuonna 2024 opiskelleista 89 prosenttia saavutti vähintään tason B1.³⁷

Kaikki kotoutumiskoulutuksen aloittaneet eivät käy koulutusta loppuun muun muassa siksi, että opiskelijat siirtyvät toisiin koulutuksiin tai työllistyvät. Pääkaupunkiseudun työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen päättövaiheessa keskeyttäneistä

³⁷ Ruuskanen, L. Kotoutumiskoulutuksen kehittämisen ja lainvalmistelun tueksi tarvitaan tilastotietoa. Työ- ja elinkeinoministeriö, 28.5.2025. <https://tem.fi/-/kotoutumiskoulutuksen-kehittamisen-ja-lainvalmistelun-tueksi-tarvitaan-tilastotietoa>

vuonna 2022 16 prosenttia oli saavuttanut vähintään kielitaitotason B1.1 ja 59 prosenttia vähintään kielitaitotason A2.2.

Kotoutumista edistävää koulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon esimerkiksi työvoimaviranomainen tai kunta ohjaa hänet hakeutumaan. Jotta omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella, kyseessä tulee olla suomen tai ruotsin kielen opiskelu taikka opiskelun on tapahduttava pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Myös muiden kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten tulee täytyä. Omaehtoiset opinnot voivat olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, aikuisten perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta tai korkeakoulussa tapahtuvaa opiskelua. Omaehtoinen opiskelu voi olla myös esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation suorittamista, jolloin se voi tapahtua myös muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä. Omaehtoisien opiskelun tukeminen kotoutumislain perusteella ei edellytä 25 vuoden ikää tai opintojen päätoimisuutta toisin kuin opintojen tukeminen työttömyysetuudella työvoimapalveluiden järjestämislain mukaan. Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työssäoppimisjaksoja taikka kansalaisjärjestö- tai muuta vapaaehtoistoimintaa. Opintojen tai niihin liittyvien tehtävien suorittamisen tulee kuitenkin muodostaa vähintään puolet tuettavan omaehtoisien opiskelun kestosta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi³⁸ esitetään muutoksia kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen ja omaehtoisten opintojen tukemiseen.

Työttömyysetuudella tuettuun kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun osallistui 10 072 henkilöä vuonna 2024. Kaikkein työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun (pitäen sisällään kotoutumislain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, kumottu 31.12.2024) mukaisen omaehtoisien opiskelun sekä lyhytkestoiset, enintään 6 kuukautta kestävät omaehtoiset opinnot työttömyysetuudella) osallistui 17 588 ulkomaan kansalaista vuonna 2024. Usein samat henkilöt osallistuvat sekä työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen että omaehtoiseen opiskeluun.

Muiden kotoutumisen alkuvaiheessa tarjottavien kielitaitoa kehittävien koulutusten kuin työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen osalta ei ole saatavilla koottua tietoa koulutuksessa saavutetuista kielitaitotasosta. Henkilön saavuttama kielitaitotaso myös arvioidaan tai kuvataan eri tavalla eri koulutuksissa, eikä maahanmuuttaja saa kaikista kielitaitoa kehittävästä koulutuksesta eurooppalaisen kielitaidon viitekehysten mukaista taitotasoarviota tai -tietoa. Esimerkiksi aikuisten perusopetuksessa päättöarvosana annetaan numeroarviointina, eikä kieliaineiden arvioinnissa sovelleta eurooppalaista viitekehystä. Myöskään ammatillisessa koulutuksessa kielitaitoa ei arvioida eurooppalaisella viitekehyksellä, vaan annetaan arvio ”viestintä- ja vuorovaikutusosaamisen (suomi tai ruotsi toisena kielenä)” - tutkinnonosan osaamistavoitteiden saavuttamisesta (saavutettava vähintään tasolla ”T1 tyydyttävä”, ellei opiskelijan arviointia ole mukautettu, jolloin kyseessä on erityistä tukea saava opiskelija, jolle on laadittu henkilökohtaiset, mukautetut arviointikriteerit).

Tyypillisesti kotoutumiskoulutus on monelle vastikään Suomeen muuttaneelle työnhakijana olevalle maahanmuuttajalle ensimmäinen askel kohti jatkokoulutusta ja työmarkkinoita. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen työvoimaviranomaisen asiakkaana olevat maahanmuuttajat ohjataan pääsääntöisesti muihin osaamisen kehittymistä ja työllistymistä tukeviin palveluihin tai kansallisen koulutusjärjestelmän koulutuksiin, sillä monet tarvitsevat kotoutumiskoulutuksen jälkeen vielä tukea esimerkiksi kielitaidon tai ammatillisen osaamisen

³⁸ HE 74/2026

kehittämiseen tai työelämäkontaktien hankkimiseen. Osa työttömistä maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pidempi.

2.5.2 Kielen itseopiskelumahdollisuudet

Suomen tai ruotsin opiskelu on mahdollista myös itsenäisesti. Viime vuosina on kehitetty runsaasti suomen ja ruotsin kielen digitaalisia oppimateriaaleja ja itseopiskeluun tarkoitettuja sovelluksia. Suomen ja ruotsin kielen itseopiskelumateriaaleja ja sovelluksia on kartoitettu ja koottu yhteen Kielibuusti-hankkeessa (2021–2028).³⁹ Suomen kielen itseopiskelumateriaalien kartoituksen perusteella suurin osa materiaalista on suunnattu alkeistason oppijoille. Kartoituksen perusteella materiaalit eivät kata kaikkia kielitaidon osa-alueita samalla tavalla: suurimmassa osassa suomen kielen materiaaleista painopiste on vahvasti sanastossa ja kieliopissa. Kartoituksen perusteella myös tekstin ja kuullun ymmärtämisen harjoitteluun löytyy itseopiskelumateriaaleja, mutta omaan aktiiviseen suomen kielen tuottamiseen kuten puhumiseen, ääntämiseen ja tekstin tuottamiseen ei ole yhtä paljon materiaaleja saatavilla⁴⁰. Myös yleiseen kielitutkintoon (YKI) liittyviä aineistoja ja harjoitustestejä löytyy verkkosivuilta. Erilaisten sovellusten ja internetistä löytyvien itseopiskelumateriaalien lisäksi kieltä on mahdollista oppia myös esimerkiksi kielikahviloihin ja muuhun vapaaehtoistoimintaan osallistumalla.

Suomessa ei ole tehty laajamittaista tutkimusta suomen tai ruotsin kielten itseopiskelumateriaalien ja sovellusten hyödyntämisestä. Voidaan kuitenkin todeta, että olemassa olevat itseopiskelumateriaalit ja kielenoppimissovellukset mahdollistavat itsenäisen suomen tai ruotsin kielen, etenkin kielen alkeiden opiskelun. Oletettavasti itseopiskelumateriaalit ja kielenoppimissovellukset soveltuvat parhaiten henkilöille, joilla on aiempaa kokemusta kielten opiskelusta ja joilla on oppimaan oppimisen taitoja. Voidaan olettaa, että osa kotoutumiskoulutuksen nykyisistä osallistujista voisi kehittää kielitaitoaan itsenäisesti myös itseopiskelumateriaalien ja sovellusten avulla tiettyyn pisteeseen asti. Kotoutumiskoulutukseen sisältyvää yhteiskunta- ja työelämäosaamisen sisältöä, työpaikalla tapahtuvaa työssäoppimisjaksoa sekä ohjausta ja oppimisen tukea ei kuitenkaan voi korvata itseopiskelulla. Itseopiskelu ei myöskään voi korvata kielenkäyttöä autenttisissa ja oppijalle merkityksellisissä tilanteissa kuten esimerkiksi arjen asioimistilanteissa ja työelämässä. Kielitaidon kehittyminen edellyttää mahdollisuuksia käyttää kieltä monipuolisesti autenttisissa vuorovaikutustilanteissa, ja tämä auttaa saavuttamaan monipuolisemman ja korkeamman kielitaitotason.⁴¹

³⁹ <https://www.kielibuusti.fi/fi/opi-suomea/itseopiskelumateriaalit-ja-kurssit/etsi-itseopiskelumateriaaleja#/>

⁴⁰ Kotilainen, L. ym. 2022. Edistyneen suomenoppijan digitaaliset oppimateriaalit – nykytilanne ja uusia suuntia. *Kieli, koulutus ja yhteiskunta*, 13(3). Saatavilla:

<https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-toukokuu-2022/edistyneen-suomenoppijan-digitaaliset-oppimateriaalit-nykytilanne-ja-uusia-suuntia>

⁴¹ Ks. esim. Suni, M. ym. 2024. Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina. Työ- ja elinkeinoministeriö, policy brief 2/2024.

<https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885> ja Aalto, E. ym. 2009.

Funktionaalisuus toisen kielen opetuksen lähtökohtana. *Virittäjä*, 113(3).

<https://jyx.jyu.fi/bitstreams/1e3eb695-2d74-473b-964b-ab43ef5bed07/download>

2.5.3 Kielitaidon osoittamisen tavat

Kielitaidon voi osoittaa eri tarkoituksiin eri tavoilla. Kielitaidon voi osoittaa esimerkiksi kielitutkinnoilla, tutkinto- tai koulutustodistuksilla.

Suomessa on käytössä kaksi virallista, lakisääteistä kielitutkintoa: yleinen kielitutkinto (YKI) ja valtionhallinnon kielitutkinto (VKT). Valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän toiminta lakkautetaan ja sulautetaan yleisten kielitutkintojen järjestelmään 1.1.2026 voimaan tulleiden lakien 1106/2025 ja 1107/2025 myötä. Valtionhallinnon kielitutkintojen tutkintotoiminta lakkaa vaiheittain vuoden 2028 loppuun mennessä. Lisäksi on käytössä kotoutumislain mukainen kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötesti.

YKI-tutkintoon kuuluu neljä osakoetta: puhuminen, puheen ymmärtäminen, kirjoittaminen ja tekstin ymmärtäminen. Jokaisesta osakokeesta kokeen tehnyt saa taitotasoarvion. Jos henkilön suoritus ei joltain osin täytä suoritustason arviointikriteereitä, hänen saamaansa todistukseen tulee tämän osakokeen kohdalle arvioksi esim. ”alle 3” (keskitason testissä). YKI-tutkinnot järjestetään valtakunnallisina tutkintopäivinä ja testin voi suorittaa Opetushallituksen kanssa sopimuksen tehneissä oppilaitoksissa, joita on ympäri Suomea tällä hetkellä 52. YKI-tutkintoon osallistuminen on maksullista, ja hinta määräytyy testattavan kielitason mukaan. Testin voi tehdä perustasolla, keskitasolla tai ylimmällä tasolla. YKI-testiä hallinnoi Opetushallitus.

Myös kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötesti on Opetushallituksen hallinnoima. Päättötestiä käytetään sekä työvoimakoulutuksena järjestettävissä että muissa kotoutumiskoulutuksissa, joissa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Opetushallituksen määräystä (OPH-6969-2024) päättötestauksesta sovelletaan niihin opiskelijoihin, jotka ovat aloittaneet kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisen kotoutumiskoulutuksen suorittamisen 1.1.2025 jälkeen. Opetushallituksen päättötestausta koskevan määräyksen mukaan opiskelija suorittaa päättötestin sen jälkeen, kun kotoutumiskoulutuksen järjestäjä on arvioinut opiskelijan valmiudet riittäviksi testin suorittamiseen. Päättötesti on siis tarkoitettu tehtäväksi kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheessa, osana koulutusta.

Päättötesti suoritetaan suomeksi tai ruotsiksi sen mukaan, minkä kieliseen kotoutumiskoulutukseen opiskelija on osallistunut. Päättötesti kattaa kuullun ja luetun ymmärtämisen sekä puhumisen ja kirjoittamisen osa-alueet. Kuullun ymmärtämisen ja luetun ymmärtämisen osiot arvioidaan automaattisesti. Kotoutumiskoulutuksen opettaja arvioi/opettajat arvioivat testiin osallistuvan kirjoittamisen ja puhumisen osiot. Testin osa-alueet arvioidaan asteikolla alle A1, A1, A2, B1 ja yli B1.

2.5.4 Kielitaidon osa-alueet ja kielitaidon kehittymiseen kuluva aika

Kielitaidossa eriteltäviä ja testattavia osa-alueita ovat Euroopan neuvoston toimesta kehitettyyn Kielten oppimisen, opettamisen ja arvioinnin yhteiseen eurooppalaiseen viitekehykseen perustuvista asteikoista tehdyn suomalaisen sovelluksen mukaan kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen.⁴²

Kielenoppijoiden kielitaidon osa-alueet kehittyvät tyypillisesti eri tahdissa, yleensä niin, että ymmärtämistäidot kehittyvät nopeammin kuin tuottamistaidot. Yleisten kielitutkintojen keskitason tutkinto (tasot 3–4) mittaa tason B1–B2 kielitaitoa. Vuosina 2014–2023 YKI-

⁴² <https://www02.oph.fi/ops/taitotasosteikko.pdf>

tutkinnon suomen kielen keskitason osallistujat onnistuivat parhaiten tekstin ymmärtämisessä, kun taas puheen ymmärtämisessä ja tuottamistaidoissa on ollut vaikeampaa saavuttaa taitotaso 3 tai 4 eli taso B1 tai B2. Parhaiten osallistujat ovat menestyneet vuosina 2017–2023 tekstin ymmärtämisessä, jossa taitotason 3 osuus vaihtelee välillä 50–57 prosenttia. Puheen ymmärtämisen tulokset taitotasolla 3 ovat samansuuntaisia, mutta taitotason 3 saavuttaneita on keskimäärin 5 prosenttia vähemmän verrattuna tekstin ymmärtämiseen.⁴³ Kirjoittaminen on yleisesti heikoin taito YKI-testin suomen kielen tutkintoihin osallistuvilla. Osallistujien koulutustausta ja lähtömaan koulutusjärjestelmä vaikuttavat paljon erityisesti kirjoittamisen taitoon. Tietyissä lähtömaissa ja tietyillä alueilla suullisen kielitaidon ja kielen käytön traditio on avainasemassa, kun taas toisilla alueilla esimerkiksi kieltenopetus pohjautuu vahvaan kirjalliseen traditioon. Tämä näkyy esimerkiksi YKI-tutkinnon tuloksissa siten, että jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista osallistujista (esim. Venäjältä ja Ukrainasta Suomeen muuttaneista) monet saavat YKI-tutkinnon kirjoittamisen osakokeesta hyviä taitotasoarvioita. Kirjoittamisen taito on siis vahvasti yhteydessä yksilön koulutustaustaan, ja itsenäisen kielenkäyttäjän B-tason saavuttaminen siinä vaatii usein pitkäaikaista kielen opiskelua varsinkin niiden kohdalla, joilla on heikompi luku- ja kirjoitustaito⁴⁴ sekä niiden kohdalla, joiden kielitaito perustuu johonkin muuhun kuin latinalaisten aakkosten kirjoitusjärjestelmään.⁴⁵

Ruotsin kielen osalta keskitason YKI-tutkinnossa vuosina 2014–2023 osallistujien ymmärtämisen taidot olivat hieman paremmat kuin tuottamisen taidot: puheen ymmärtämisessä 52 prosenttia saavutti taitotason 3 ja vastaavasti tekstin ymmärtämisessä 55 prosenttia, kun taas puhumisessa taitotason 3 saavutti 47 prosenttia ja kirjoittamisessa 46 prosenttia. Arvioita alle 3 (eli alle B1) oli eniten kirjoittamisessa (41 prosenttia), sitten puhumisessa (37 prosenttia), puheen ymmärtämisessä (32 prosenttia) ja tekstin ymmärtämisessä (23 prosenttia). Kirjoittaminen oli siis osallistujille vaikein ja tekstin ymmärtäminen puolestaan helpoin osataito. Ruotsin kielen keskitason YKI-tutkinnon osallistujien osalta on huomioitava, että tulokset eivät kerro vain maahanmuuttajien kielitaidosta, koska mukana on myös Suomen kansalaisia. Suomalaisten osallistujien määrä ruotsin kielen keskitason YKI-tutkinnossa oli vuosina 2014–2023 noin 17 prosenttia. Määrä on vähentynyt ajan myötä: vuonna 2014 suomalaisten osallistujien määrä oli kaikista osallistujista noin 31 prosenttia, mutta vuoteen 2023 tullessa se oli vain noin 8 prosenttia.⁴⁶

Kaikki kielenoppiminen, mutta erityisesti tuottamistaitojen eli kirjoittamisen ja puhumisen kehittyminen, on yhteydessä myös siihen, onko kielenoppijalla luontevia kielenkäyttötilanteita

⁴³ Hirvelä, T. (2024): YKIn osallistujat – keitä ovat suomen kielen keskitason osallistujat ja miten he menestyvät tutkinnossa? Teoksessa Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2024:8. <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/yleiset-kielitutkinnot-30-vuotta>

⁴⁴ Ks. esimerkiksi Tammelin-Laine, T. (2014). Aletaan alusta. Luku- ja kirjoitustaidottomat aikuiset uutta kieltä oppimassa. Jyväskylä Studies in Humanities 240. Jyväskylän yliopisto.

⁴⁵ Suni, M & Honko, M. Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina. Työ- ja elinkeinoministeriö, policy brief 2/2024.

<https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885>

⁴⁶ Ohranen S & Hirvelä T. 2024: Ruotsin kielen keskitason tutkinto vuosina 2014–2023: tutkintoon osallistujien taustat ja kielitaito sekä osallistujajoukon muutokset. Teoksessa Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2024:8. <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/yleiset-kielitutkinnot-30-vuotta>

arjessaan sekä kontakteja suomen- tai ruotsinkielisiin ihmisiin.⁴⁷ Kun tarkastellaan vuosien 2014–2023 yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitason tutkinnon osallistujien kieliopintojen määrää suhteessa tutkintotuloksiin, havaitaan, että taitotason 3 (B1) saavuttaminen vaatii tavallisesti noin neljän vuoden suomen kielen opintoja⁴⁸. Vuonna 2014 kerätyn aineiston perusteella voidaan myös havaita, että 70 prosenttia yleisten kielitutkintojen keskitason tutkinnon osallistujista ylsi 5–9 vuodessa yleistasolle B1, mutta heistä lähes 40 prosentilla kirjoittamisen osa-alue oli vielä siinä vaiheessa tätä alemmalla tasolla.⁴⁹

2.6 Työllistymistä tukevat palvelut

Kunnat tarjoavat maahanmuuttajille monipuolisesti erilaisia palveluja, joiden tarkoituksena on tukea heidän työllistymistään ja kotoutumistaan. Erityisten kotoutumispalvelujen lisäksi maahanmuuttajille tarjotaan muun muassa työvoimapalveluja. Maahanmuuttajille tarjotut työvoimapalvelut voivat tutkimusten mukaan edistää maahanmuuttajien työllistymistä monin tavoin.

Vuoden 2025 alussa työvoimapalvelujen järjestämisen vastuu siirtyi valtiolta kunnille. Kunnissa työvoimaviranomainen vastaa työllistymistä tukevien työvoimapalvelujen järjestämisestä työnhakijana oleville maahanmuuttajille. Työvoimapalvelujen asiakkaina olevat kotoutuja-asiakkaat voivat kotoutumista edistävien erityispalvelujen lisäksi hyödyntää kaikkia palveluita, joita työvoimaviranomainen tarjoaa henkilöasiakkaille. Työvoimaviranomaisen vastuulla on varmistaa tarjoamiensa palvelujen soveltuminen maahanmuuttajille. Työvoimaviranomaisen tarjoamia työllistymistä edistäviä palveluja ovat muun muassa työnhaku- ja uravalmennuspalvelut, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työ- ja koulutuskokeilu. Työvoimakoulutuksena voidaan järjestää ammatillista osaamista ja valmiuksia lisäävää koulutusta, yrittäjävalmiuksia lisäävää koulutusta ja kotoutumiskoulutusta.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla on havaittu olevan merkitystä erityisesti niille henkilöille, jotka ovat työmarkkinoihin heikoimmin kiinnittyneitä.⁵⁰ Esimerkiksi työnhakuvalmennukseen osallistumisen on katsottu voivan olla matalasti koulutetuille pakolaisille työllistymisen kannalta hyödyllistä.⁵¹ Vaikeimmin työllistyvien yksilöiden kohdalla tehostetut kotoutumisen

⁴⁷ Ks. esim. Ahola, S. & Hirvelä, T. (2016). Mikä merkitys osallistujan taustatekijöillä on menestymiseen kielitestissä? *Kieli, koulutus ja yhteiskunta*, 7(4).

<https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-syyskuu-2016/mika-merkitys-osallistujan-taustatekijöillä-on-menestymiseen-kielitestissa>

⁴⁸ Hirvelä, T. (2024): YKIn osallistajat – keitä ovat suomen kielen keskitason osallistajat ja miten he menestyvät tutkinnossa? Teoksessa *Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta*. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2024:8. <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/yleiset-kielitutkinnot-30-vuotta>

⁴⁹ Suni, M & Honko, M. Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina. Työ- ja elinkeinoministeriö, policy brief 2/2024. <https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885>

⁵⁰ Kiviholma, S., & Karhunen, H. (2022). Systematic Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment. *Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment* 2022:27.

⁵¹ Battisti, M., Giesing, Y., & Laurensyeva, N. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, 61, 101745. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.07.001>. Kiviholma, S., & Karhunen, H. (2022). Systematic

tukitoimet ovat osoittautuneet merkityksellisiksi. Eräässä tutkimuksessa pian oleskeluluvan jälkeen tarjotun tehostetun tuen, joka koostui intensiivisestä kielikoulutuksesta, työharjoittelusta ja työnhaun tuesta, havaittiin nostavan matalasti koulutettujen pakolaisten työllisyyttä aiempaan yleensä pidemmän aikavälin kuluessa annettuun ja vähemmän intensiiviseen tukeen verrattuna.⁵²

Tutkimuksissa on myös kiinnitetty huomiota tuetun työllistymisen, kuten yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen merkitykseen maahanmuuttajien työllisyyden edistämässä. Palkkatuki on työvoimaviranomaisen myöntämä tuki, joka maksetaan työnantajalle työnhakijan palkkakustannusten korvaamista varten. Kyseisen tuen tarkoituksena on edistää työnhakijan työllistymistä ja vahvistaa hänen ammattitaitoaan. Palkkatuen on havaittu olevan tehokas keino edistää maahanmuuttajien työllisyyttä.⁵³

2.7 Julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuuden valvonta

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto käsittelee työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuutta koskevat hallintokantelut. Lupa- ja valvontavirasto voi suorittaa edellä mainittuihin tehtäviin ja palveluihin liittyvää valvontaa myös omasta aloitteestaan. Lain 26 §:ssä säädetään oma-aloitteisen valvonnan seuraamuksista. Jos Lupa- ja valvontavirasto toteaa oma-aloitteisen valvonnan yhteydessä, että työvoimaviranomainen tai tämän palveluksessa oleva henkilö on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, virasto voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai antaa valvottavalle huomautuksen. Jos palvelujen järjestämisessä havaitaan olennaisia puutteita tai toiminta on muutoin lainvastaista, Lupa- ja valvontavirasto voi antaa työvoimaviranomaiselle määräyksen puutteiden korjaamisesta. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Lupa- ja valvontavirasto harjoittaa laillisuusvalvontaa myös kuntalain (410/2015) perusteella. Kuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi myös kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kanteluiden tekemiseen, käsittelyyn ja toimenpiteisiin, joihin valvova viranomainen voi hallintokantelun johdosta ryhtyä sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä.

Lupa- ja valvontavirastolla on siis toimivalta suorittaa työvoimapalveluihin kohdistuvaa valvontaa oma-aloitteisesti. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto suorittaa kuntien toiminnan laillisuusvalvontaa sen saamien kanteluiden perusteella. Esimerkiksi kunnan järjestämän palvelun lainmukaisuudesta voi kuka tahansa tehdä kantelun Lupa- ja valvontavirastolle. Kantelun nojalla Lupa- ja valvontavirasto voi ryhtyä hallintolain mukaisiin toimenpiteisiin.

Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:27.

⁵² Dahlberg, M., Egebark, J., Özcan, G., & Vikman, U. (2024). Labor Market Integration of Refugees: RCT Evidence from an Early Intervention Program in Sweden. *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol 217, 614-630.

⁵³ Ks. esimerkiksi Butschek, S., & Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, 3(48), 1-18.

2.8 EU-lainsäädäntö

2.8.1 EU-asetus 883/2004

EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittamisesta säädetään EU-asetuksessa 883/2004 sekä sen täytäntöönpanoasetuksessa 987/2009. Jäsenvaltiolla on toimivalta määrittää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisältö, ja sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen. Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täytyessä oikeus etuuksiin syntyy. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perustamissopimusten määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tavoitteena on, ettei henkilö menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että hän on käyttänyt EU:n perustamissopimusten turvaamaa liikkumisvapautta. Tarkoituksena on myös toisaalta sovittaa eri maista saatavat etuudet yhteen siten, että niitä ei perusteettomasti maksettaisi päällekkäin. Sosiaaliturva-asetukset koskevat jäsenvaltiosta toiseen liikkuvien jäsenvaltion kansalaisuutta olevien työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja muiden henkilöiden sosiaaliturvaa.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen periaatteita ovat yhdenvertainen kohtelu, yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen kuuluminen, vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteen laskeminen sekä etuuksien maastavienti. Kausien yhteenlaskemisperiaatteen mukaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täytyneet vakuutus-, työskentely-, itsenäisen ammatinharjoittamisen tai asumiskaudet lasketaan yhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täytyneiden kausien kanssa. Toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella täytyneet kaudet on näin ollen otettava huomioon ja laskettava yhteen etuutta koskevan oikeuden saamiseksi myönnettäessä etuuksia sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri henkilöryhmille.

Euroopan unionin sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen perusteella suhteessa Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin ja niiden kansalaisiin. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen perusteella kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan suhteessa Sveitsiin ja Sveitsin kansalaisiin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1231/2010 on ulotettu EU:n sosiaaliturva-asetusten henkilöllistä soveltamisalaa koskemaan myös kolmansien maiden, eli EU-maiden ulkopuolella olevien valtioiden, kansalaisia, heidän perheenjäseniänsä ja edunsaajia, joita EU:n sosiaaliturva-asetukset eivät heidän kansalaisuutensa vuoksi koske.

Asetusten soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti Suomen kansalaisten kanssa sekä etuuksien että velvollisuuksien osalta. Asetuksen edellyttämä yhdenvertainen kohtelu kieltää kansalaisuuteen perustuvan suoran ja myös epäsuoran syrjinnän eli ehdot, jotka toisen maan kansalaisen on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää kuin oman maan kansalaisen. Vakuutuskausien yhteenlaskeminen on yksi keinoista, joilla käytännössä toteutetaan yhdenvertaista kohtelua.

EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa säädetään sen asiallisesta soveltamisalasta, joka käsittää muun muassa työttömyysetuudet. EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 3 kohdan mukaan asetusta sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin rahaetuuksiin, joista säädetään asetuksen 70 artiklassa ja joita ei koske etuuksien maasta viettävyden periaate. Työttömyysturvalain mukainen ansiopäiväraha on EU-asetuksessa 883/2004 tarkoitettu

työttömyysetuus. Yleistukilakia koskevassa hallituksen esityksessä⁵⁴ on kuvattu yleistuen suhdetta EU-asetuksen 883/2004 soveltamiseen. Yleistukilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tulisi ehdottamaan Euroopan komissiolle, että EU-asetusta 883/2004 muutettaisiin siten, että liitteessä X Suomea koskevissa määräyksissä kohdassa B oleva merkintä työmarkkinatuesta korvattaisiin yleistuella siltä osin, joka rahoitetaan yksinomaan valtion ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella. Muutoksen voimaantulo edellyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää. Yleistukea, joka rahoitetaan lisäksi työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, pidettäisiin EU-asetuksen 883/2004 asiallista soveltamisalaa koskevan 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan tarkoittama työttömyysetuutena, johon sovellettaisiin asetuksen työttömyysetuuksia koskevia säännöksiä tarpeellisin osin.

2.8.2 EU:n maahanmuuttosäädökset

Niin sanotut maahanmuuttosäädökset koskevat EU:n ulkopuolelta Suomeen erityisesti työhön tulevia kolmansien valtioiden kansalaisia. Maahanmuuttosäädöksissä säädetään EU:ssa vähimmäisedellytyksistä yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa sosiaaliturvaoikeuksien kannalta liikuttaessa kolmansista valtioista EU:n alueelle. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee direktiivien tarkoittamia henkilöryhmiä ja osin myös heidän perheenjäseniään. Maahanmuuttosäädöksissä on osin jätetty jäsenvaltioille liikkumavaraa ja ennakoitu joitain poikkeuksia tasavertaiseen kohteluun sosiaaliturvan alalla. Osa EU:n maahanmuuttosäädöksistä on hiljattain uudistettu ja niiden kansallinen täytäntöönpano on vireillä⁵⁵. Maahanmuuttosäädösten soveltamisala on sektorikohtaista, joten ne eivät koske kaikkia maahanmuuttajien henkilöryhmiä. Esimerkiksi itsenäiset ammatinharjoittajat eivät lähtökohtaisesti kuulu työntekijöitä koskevien säädösten soveltamisalaan. Lisäksi yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään kussakin instrumentissa hieman eri sanakänteinen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (jäljempänä *yhdistelmä lupadirektiivi*) tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien kolmansien maiden kansalaisuutta olevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Lisäksi direktiivi turvaa suoraan kolmansista maista tulleille työntekijöille oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun muun muassa työelämän, koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta.

Uudistettu yhdistelmä lupadirektiivi 2024/1233 on pantava kansallisesti täytäntöön 21.5.2026 mennessä. Uudistetun yhdistelmä lupadirektiivin 12 artikla vastaa pitkälti sosiaaliturvaa koskevan yhdenvertaisen kohtelun edellytyksen osalta aiempaa muotoilua, ja sen mukaan kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa EU-asetuksessa 883/2004 tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun perusteella myönnettyjä oikeuksia, mutta ne eivät saa rajoittaa niitä työsuhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan työsuhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta.

⁵⁴ HE 112/2025 vp.

⁵⁵ Esimerkiksi HE 52/2026 vp.

Neuvoston direktiivin vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 2001/55/EY mukaan tilapäistä suojelua saaville on annettava lupa työskennellä tai toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina. Tällöin on myös sovellettava sosiaaliturvajärjestelmän piiriin pääsemisen osalta koskevaa yleistä lainsäädäntöä. Tilapäisen suojelun direktiivi koskee käytännössä Ukrainasta Suomeen muuttaneita henkilöitä.

Kansainvälisestä suojelusta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 2011/95/EU (jäljempänä *määritelmädirektiivi*). Määritelmädirektiivin tavoitteena on varmistaa yhtäältä se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien yksilöimisessä, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

Määritelmädirektiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuuksiin, jotka on myönnettävä samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille. Määritelmädirektiivin mukainen sosiaalihuollon rajoittaminen perusetuuksiin tarkoittaa sitä, että apu kattaa vähintään vähimmäistoimeentuloturvan sekä avun sairauden tai raskauden ja vanhemmuuden varalta, sikäli kuin nämä etuudet myönnetään kansallisessa lainsäädännössä omille kansalaisille.

Kotouttamispalveluiden osalta määritelmädirektiivin 34 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhteiskuntaan kotoutumisen helpottamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, jotta pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden erityistarpeet otetaan huomioon, tai luotava ennakoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1347 vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta (EU) 2024/1347 (jäljempänä *määritelmäasetus*), jolla kumotaan määritelmädirektiivi, tulee sovellettavaksi 1.7.2026 lukien.

Määritelmäasetuksen 31 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, kun on kyse sosiaaliturvasta ja sosiaalihuollosta. Sosiaaliturvalla tarkoitetaan EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja sosiaaliturvan aloja eli muun muassa työttömyysetuuksia. Sosiaalihuollolla määritelmäasetuksessa tarkoitetaan etuuksia, joiden tavoitteena on varmistaa sellaisten henkilöiden perustarpeiden täyttäminen, joilla ei ole riittäviä varoja. Osa sosiaalihuolloksi asetuksessa määritellyistä etuuksista ovat Suomessa asumisperusteisia sosiaaliturvaetuksia, kuten asumisen tuet ja työmarkkinatuki. Uuden määritelmäasetuksen mukaan tiettyjen sosiaalihuoltoetuksien piiriin pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa tosiasiallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin, edellyttäen että ne ovat helposti saavutettavia ja maksuttomia. Yhdenvertaista kohtelua sosiaalihuollon suhteen voidaan toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden osalta rajoittaa perusetuuksiin.

Määritelmäasetuksen mukainen sosiaalihuollon rajoittaminen perusetuuksiin tarkoittaa sitä, että apu kattaa vähintään vähimmäistoimeentuloturvan, tuen sairauden tai raskauden ja vanhemmuuden varalta, sekä asumisetuudet sikäli kuin nämä etuudet myönnetään kansallisessa lainsäädännössä omille kansalaisille. Määritelmäasetuksen 35 artiklassa säädetään kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuudesta hyödyntää kotoutumistoimenpiteitä.

2.8.3 Yhdenvertainen kohtelu

Unionin oikeudessa ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. On kunkin jäsenvaltion asia säätää edellytykset, joiden perusteella sosiaaliturvaetuuksia myönnetään, sekä näiden etuuksien määrä ja kesto. Yhdenvertaisella kohtelun edellytyksellä käytännössä kielletään suora kansalaisuuteen perustuva syrjintä säännönmukaisesti. Epäsuoralla syrjinnällä tarkoitetaan peiteltyä syrjinnän muotoja, joissa tosiasiasa päädytään syrjivään lopputulokseen muita erotteluperusteita kuin kansalaisuusedellytystä käyttämällä. Asumis- tai vakuutusaikaa koskevat edellytykset ovat varsin tyyppillinen esimerkki toimenpiteistä, jotka johtavat syrjivään lopputulokseen. Myös välillinen syrjintä on lähtökohtaisesti kiellettyä, mutta tällaiset kansalliset toimenpiteet voivat olla myös sallittuja. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta päättää sosiaaliturvajärjestelmiensä rakenteista, etuuksien myöntämisen edellytyksistä sekä niiden määrästä ja kestosta ja niistä sosiaalipoliittisista tavoitteista, joita järjestelmien avulla tavoitellaan. Jos toimenpide johtaa epäsuoraan syrjintään, sillä tavoitellun päämäärän on oltava unionin oikeuden näkökulmasta hyväksyttävä. Lisäksi kansallisen toimenpiteen tulee olla asian- ja tarkoituksenmukainen eli sillä tulee saavuttaa toimenpiteellä haluttu päämäärä ja kohderyhmän tulee rajautua oikein. Lisäksi toimenpiteen on oltava tarpeellinen ja oikeasuhtainen.

Unionin kansalaisia koskeva yhdenvertaisen kohtelun perusta on primäärioikeudessa, ja EU-tuomioistuin on antanut huomattavan määrän tuomioita kansalaisuuteen perustuvasta välittömästä ja välillisestä syrjinnästä sosiaalisten etujen alalla. Kolmansien valtioiden kansalaiset eivät ole unionin kansalaisia ja heidän oikeudellinen asemansa on erilainen. Kolmansien valtioiden kansalaisten osalta yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään useissa sekundäärioikeuden instrumenteissa.

EU-tuomioistuin on katsonut tuomiossaan asiassa Luevi (C-151/24, EU:C:2026:144), että yhdistelmälapadirektiivin mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei koske maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia, joista säädetään EU-asetuksen 883/2004 70 artiklassa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti työn merkitystä Suomeen kotoutumisen avaintekijänä. Esityksen tavoitteena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä. Esityksen tavoitteena on kehittää Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yleisen pohjoismaisen linjan mukaiseen suuntaan. Tavoitteena on 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. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sitä, että esityksen kohderyhmään kuuluvat Suomeen muuttaneet henkilöt pääsevät kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan, työllistymistä tukevaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävään palveluun kohtuullisessa ajassa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdtoa, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaisella tavalla edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka olisi taloudellisen tuen tarpeessa.

Vaativuudesta joko työssäoloehdon täyttämistä tai Suomessa asutusta ajasta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumislain 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa (Eurooppalaisen viitekehyksen B1.1 taitotaso) vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaativuudesta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.

Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 33,64 euroa päivässä (vuoden 2026 tasossa).

Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan. Lain voimaantullessa maksussa oleviin tukiin tai ennen lain voimaantuloa muuttaneiden uusiin tukikausiin ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta.

Lisäksi yleistukilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut maassa oleva työtön työnhakija voisi jatkossa olla oikeutettu yleistukeen yhtäläisin edellytyksin kuin muutkin työnhakijat asuttuaan Suomessa vähintään vuoden. Lain voimaantulon jälkeen maahan tullut tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut työtön työnhakija voisi olla oikeutettu tavanomaiseen yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen.

Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea haettaisiin Kansaneläkelaitokselta. Työvoimaviranomainen ratkaisisi, täyttääkö henkilö yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset ja antaisi tästä Kansaneläkelaitokselle sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon. Kansaneläkelaitos ratkaisisi yleistuen määrään vaikuttavat tekijät, joiden perusteella tuki myönnettäisiin joko yleistuen suuruusena tai kotoutumistukena maksettavan yleistuen suuruusena.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työvoimapolitiittien järjestämisestä annettua lakia. Lakia muutettaisiin siten, että työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun tulisi olla sisällöltään sellainen, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvalla työnhakijalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Kuuden kuukauden takuu-aikaa ei sovellettaisi sellaisten henkilöiden kohdalla, joille palvelun järjestäminen tai palveluun ohjaaminen ei palvelutarpeen vuoksi ole tarkoituksenmukaista, eikä sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täyttynyt taikka ehtisi täyttyä

takuuajan kuluessa. Lupa- ja valvontavirasto vastaisi nykytilaa vastaavasti työvoimapalveluiden laillisuusvalvonnasta sekä valvonnan seuraamusten toimeenpanosta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen eivätkä saisi mahdollisuutta osoittaa kielitaitoaan maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Työvoimaviranomainen arvioi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tai kotoutumislain mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiuksia, taitoja ja tarpeita. Työvoimaviranomainen arvioi tässä yhteydessä myös sen, onko kotoutumiskoulutukseen osallistuminen henkilön kohdalla tarpeen. Kotoutumiskoulutukseen osallistuminen ei välttämättä olisi tarpeen esimerkiksi silloin, jos henkilön kielitaito olisi jo kotoutumiskoulutuksen tavoitetasolla eli B1.1-tasolla. Tieto näistä henkilöistä siirtyisi jatkossa työvoimaviranomaiselta Opetushallitukselle maksuttoman YKI-tutkintoon ilmoittautumisen mahdollistamiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Kotitalouksien asema

Kotitalouksia koskevien taloudellisten vaikutusten arviointi kiinnittyy perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin. Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa sääntelyä, ja edellytys kolmen vuoden asumisajan täyttymisestä koskisi periaatteessa yhtäläisesti Suomen kansalaisia ja ulkomaan kansalaisia. Käytännössä esitetyn muutoksen vaikutukset kohdistuisivat lähinnä kolmannelle maasta Suomeen muuttaviin henkilöihin.

Tarkastelujakson⁵⁶ työmarkkinatuen saajamäärin perustuvan arvion mukaan täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 olisi noin 17 400 sellaista yleistukeen oikeutettua henkilöä, jotka eivät täytä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, työssäoloehtoja eivätkä puhu äidinkielenään suomea, ruotsia tai saamea. Keskimäärin kuukaudessa tällaisia henkilöitä olisi noin 10 300. Arvio perustuu jaksossa 2.3 esitettyyn Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoon työmakkinatuen saajista ja siinä on huomioitu Maahanmuuttoviraston maahanmuutto-olettamien alenema⁵⁷. Maahanmuutto-olettamissa on arvioitu, että myönteisten turvapaikkapäätösten sekä perheenyhdistämisten määrät vähenevät vuosina 2027–2030, johon perustuen arvion pohjana olevaa kohdejoukkoa on pienennetty noin 7 prosenttia.

Ehdotuksen mukaan asumisaika- ja työskentelyvaatimusta ei sovelleta, mikäli henkilö osoittaa B1.1-tasoisien suomen tai ruotsin taidon kahdella kielen osa-alueella. Ehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa on tehty oletus, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin taidon kielen kahdella osa-alueella kotoutumiskoulutuksen päättyessä noin 1,5 vuoden maassaolon jälkeen. Käytännössä oletus tarkoittaa, että kohderyhmän yleistukikuukausista noin 23 prosenttia maksettaisiin yleistukena ja 77 prosenttia kotoutumistukena. Näin ollen vuositasolla kotoutumistukea saavia henkilöitä olisi arviolta keskimäärin noin 13 400. Samaa oletusta käyttäen voidaan arvioida, että kuukausitasolla kotoutumistukea maksettaisiin keskimäärin noin 7 900 henkilölle. Aineistoon liittyvien

⁵⁶ 07/2024–06/2025.

⁵⁷ <https://migri.fi/tulevaisuusarviot>

rajoitteiden takia vaikutusarviossa ei ole voitu arvioida, kuinka moni kohderyhmästä on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Lisäksi epävarmuuksia liittyy jaksossa 2.5 kuvatun mukaisesti kielen oppimiseen siihen vaikuttavien useiden erilaisten tekijöiden takia, esimerkiksi Suomeen muuttavien henkilöiden taustatekijöihin liittyen. Vaikutusarvioihin tuo lisäksi epävarmuutta se, että maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voi tulevina vuosina muuttua Maahanmuuttoviraston maahanmuutto-olettamista poikkeavasti, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä suurempina tai pienempinä.

Edellä kuvatun lisäksi epävarmuutta luo se, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen mahdollisia kannustinvaikutuksia on haastavaa arvioida. Tutkimuskirjallisuuden rajallisuuden vuoksi taloudellisten kannustimien vaikutuksesta maahanmuuttajien toisen kielen oppimistuloksiin ei voida tehdä selkeitä johtopäätöksiä. Palkkioiden myönteisistä vaikutuksista yleisesti kielenoppimiseen muun kuin maahanmuuttajaväestön osaltakaan tutkimusnäyttö ei ole yksiselitteistä: osa tutkimuksista on havainnut yhteyden, osa ei. Suorien rahapalkkioiden vaikutusta maahanmuuttajien oppimistuloksiin on tutkittu erittäin vähän. Ainoassa löytyneessä ruotsalaisessa vaikuttavuustutkimuksessa ei löydetty rahapalkkioilla yleistä valtakunnallista vaikutusta maahanmuuttajien kielenoppimiseen. Joitakin viitteitä vaikutuksesta löytyi Tukholman seudulla sekä korkeakoulutetuille suunnatuilla nopeasti etenevillä kurseilla opiskelevilla.⁵⁸ Norjassa toteutetussa vaikuttavuustutkimuksessa tarkasteltiin kotoutumisohjelmaan osallistumista ja myöhempää työllisyyttä ja tuloja kotoutujille maksetun tuen suuruuden mukaan. Kotoutumistuen määrä nousi tutkimuksen aikaan Norjassa 50 prosenttia, kun kotoutuja-asiakas täytti 25 vuotta. Tukea maksettiin tuntiperusteisesti osallistumisesta koulutukseen. Tutkimuksessa havaittiin tuen määrän nousun lisäävän osallistumista koulutukseen. Tällä ei kuitenkaan havaittu vaikutusta myöhempään työllistymiseen tai tuloihin.⁵⁹

Taloudellisten kannustimien vaikutuksesta työllistymiseen ja työntekoon koskevaa tutkimusnäyttöä käsitellään tarkemmin jaksossa 4.2.1.4. Lisäksi käyttäytymistaloustieteellisessä tutkimuksessa on tutkittu taloudellisten kannustimien vaikutusta ihmisen toimintaan. Eri rakenteita ja toimintamalleja on tutkittu laajasti ja vaikka tutkimustieto ei ole yksimielistä, rahallisten kannustimien vaikutusten osalta voidaan tehdä tutkimustietoon pohjaten joitain keskeisiä havaintoja kotoutumistuen näkökannalta. Esimerkiksi työntekijöiden toimintaan rahallisten kannustimien on havaittu toimivan tehokkaimmin silloin, kun ne ovat palkkiomuotoisia tai luonteeltaan tukea-antavia verrattuna luonteeltaan rajoittaviin tai sanktiomuotoiseksi tulkittaviin kannustimiin⁶⁰. Samankaltainen toimintalogiikka voisi koskea myös etuuden saajaa ja etuusjärjestelmää. Tutkimuskirjallisuuden valossa rahalliset kannustimet ovat tehokkaimpia yksittäisten toimenpiteiden tukemiseen tai lyhytaikaisen toiminnan edistämiseen, kun ne taas toimivat heikosti käyttäytymismallien

⁵⁸ Åslund O, Engdahl M 2018. The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training. *Economics of Education Review* 62,194–204.

⁵⁹ Zhang M, Andersen HL & Osland L. 2023. Measuring the effect of cash incentives on migrant integration in Norway: early results from a quasi-experiment. Working Paper. Department of Economics, University of Sheffield.

⁶⁰ Esim. Kim, Do Han, and Hee-Je Bak. "Reconciliation Between Monetary Incentives and Motivation Crowding-Out: The Influence of Perceptions of Incentives on Research Performance." *Public Performance & Management Review* 43, no. 6 (2020): 1292–1317. <https://www.jstor.org/stable/48631064>.

pitkäaikaiseen muuttamiseen⁶¹. Tutkimuksissa on havaittu myös, että pienituloiset reagoivat muita voimakkaammin rahallisiin kannustimiin, kun esimerkiksi kyse on terveydellisiin valintoihin liittyvistä kannustimista⁶². Tutkimustiedon valossa taloudelliset kannustimet voivat olla tehokas, mutta rajallinen politiikkaväline. Rahallisten kannustimien vaikutus korostuu käyttäytymismuutoksen käynnistämisessä, mutta niiden vaikutus on rajallista muutosten ylläpitämisessä ilman täydentäviä psykologisia ja rakenteellisia tukia. Kotoutumistuen tilanteessa tällaisia rakenteita ovat kielikoulutus ja työllistymistä edistävät palvelut. Taloudellisten kannustimien vaikuttavuus on erittäin kontekstisidonnaista ja toimien vaikuttavuus saattaa vaihdella ajassa ja paikassa.

Koska ehdotettu asumisaika- ja työskentelyvaatimus koskisi vasta aikaisintaan lain voimaantullessa maahan muuttaneita, ei rekistereistä nyt tunnistettu maahanmuuttajien joukko ole suoraan ehdotetun muutoksen kohdejoukko. Mikäli maahanmuutto pysyy profiililtaan viime vuosien tapaisena ja vastaa tasoltaan Maahanmuuttoviraston maahanmuutto-olettamia, tarkastelujakson rekisteritietojen pohjautuva arvio kuvaa kuitenkin hyvin henkilöryhmää, johon ehdotus vaikuttaisi. Arvioissa on lisäksi huomioitu vain EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta maahan muuttaneiden lukumäärät. EU:n tai Euroopan talousalueelta tai Sveitsistä muuttavilla on arvioissa oletettu olevan niin paljon Suomessa asuttuna aikana hyväksiluettaavia asumiskausia, että käytännössä ehdotettu muutos koskisi vain hyvin harvaa tällaista henkilöä.

Täysimääräinen kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tasoltaan noin 723 euroa kuukaudessa (2026 tasossa), eli noin 77 euroa vähemmän kuin täysimääräinen tavanomainen yleistuki. Ero nettomääräisen täysimääräisen kotoutumistuen ja täysimääräisen yleistuen välillä olisi noin 61 euroa kuukaudessa (20 prosentin ennakonpidätyksellä laskettuna). Tasoeron arvioidaan vaikuttavan jokseenkin kielteisesti kotoutumistuen saajien enemmistön taloudelliseen tilanteeseen, mutta kokonaisuudessa vaikutukset voidaan arvioida vähäisiksi. Vaikutusten osalta on keskeistä huomioida, että esitetyt muutokset eivät vaikuttaisi jo maksussa oleviin tukiin. Ehdotettua asumisaika- ja työskentelyvaatimusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka muuttavat lain voimaantulon jälkeen Suomeen.

Osalle kotoutumistuki maksettaisiin osittaisena kotoutumistukena, koska tuen saaja asuisi vanhempiensa luona. Tällaisia kotoutumistuen saajia arvioidaan olevan vuosittain noin 180 täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa. Vanhempien tulot vähentävät kotoutumistuen määrää. Tukea ei kuitenkaan alenneta, jos vanhempien tulot jäävät alle 2 500 euroon kuukaudessa. Vanhempien huollettavat, samassa taloudessa asuvat alaikäiset lapset nostavat tulorajaa. Jos vanhempien tulot ylittävät tulorajan, kotoutumistuesta vähennetään puolet tulorajan ylittävistä tuloista. Osittainen kotoutumistuki on kuitenkin aina vähintään 35 prosenttia täysimääräisestä kotoutumistuesta, eli noin 253,14 euroa kuukaudessa (vuoden 2026 tasossa)⁶³.

⁶¹ Esim. Brown PM, Cameron LD, Wilkinson M, Taylor D. *Economic and Behavioral Economic Approaches to Behavior Change*. Teoksessa: Hagger MS, Cameron LD, Hamilton K, Hankonen N, Lintunen T, eds. *The Handbook of Behavior Change*. Cambridge Handbooks in Psychology. Cambridge University Press; 2020:617-631.

⁶² A Lutz, W Badran Amstutz, J Cros, J Spring, K Zürcher, S Pin, *Financial Incentives for Health Behavior Change: A Narrative Review of Reviews*, *European Journal of Public Health*, Volume 35, Issue Supplement_4, October 2025, ckaf161.895, <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaf161.895>

⁶³ Osittainen yleistuki on vähintään 280 euroa kuukaudessa.

Muutos vaikuttaisi myös kotitalouden yleisessä asumistuessa huomioitaviin tuloihin. Jaksossa 2.3 esitetyn mukaisesti kotoutumistuen saajista noin 45 prosentin arvioidaan asuvan sellaisissa kotitalouksissa, joille maksetaan myös yleistä asumistukea. Niissä tapauksissa, joissa ruokakunnan tuloina huomioitaisiin tavanomaisen yleistuen sijaan kotoutumistuki, asumistuen määrä voi kasvaisi hieman nykyisin mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Esimerkiksi yksin asuvalla, kuntaryhmässä I, jonka asumismenot ovat vähintään hyväksyttävien asumismenojen (563e) suuruiset, voisi asumistuki kasvaa noin 14 euroa kuukaudessa. Tasoero on kuitenkin siinä määrin pieni, että myös tämän merkityksen arvioidaan jäävän vähäiseksi.

Jaksossa 2.3 esitetyn mukaisesti noin 30 prosenttia kotoutumistuen saajista arvioidaan asuvan sellaisessa kotitaloudessa, jolle maksettaisiin rinnalla myös perustoimeentulotukea. Kotoutumistuki ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi näiden kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, sillä perustoimeentulotuen arvioidaan korvaavan tuen alemman tason. Toisin sanoen, noin joka kolmannen kotoutumistukea saavan kotitalouden käytettävissä olevat tulot eivät eroaisi vastaavassa tilanteessa olevan tavanomaista yleistukea saavan kotitalouden käytettävissä olevista tuloista. Kotoutumistuen yleistukea alempi taso voi myös lisätä perustoimeentulotuen saajamäärää, mutta kohderyhmän koko ja tasoero huomioiden, mahdollisen vaikutuksen voidaan arvioida jäävän korkeintaan vähäiseksi.

Toimeentulotuesta annettuun lakiin tehdyillä muutoksilla arvioidaan olevan vaikutuksia myös tämän esityksen kohderyhmässä oleviin kotitalouksiin. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalla on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla, mikä koskisi myös työttömiä työnhakijoita. Hallituksen esityksessä 116/2025 vp on arvioitu, että muutosten johdosta yleistuen saajamäärä kasvaisi noin 16 000 saajalla keskimäärin kuukaudessa. Voidaan arvioida, että osa tästä joukosta on sellaisia, että he olisivat myös kotoutumistuen kohdejoukkoa, mutta tarkempaa osuutta ei ole käytettävissä olevien aineistojen perusteella mahdollista arvioida. Kaikista perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista maahanmuuttajakotitalouksien määrä on noin viidennes. Tästä joukosta pieni osa on sellaisia, joilla muutosta Suomeen on alle kolme vuotta. Tällä perusteella voidaan arvioida, että toimeentulotuen uudistuksilla voi olla yksin vähäisessä määrin vaikutusta kotoutumistuen kohdejoukon kokoon, mutta kokonaisvaikutusten näkökannalta tällä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla⁶⁴ arvioidaan olevan vaikutuksia myös kotoutumistuen saajien kohderyhmään yhdessä toimeentulotuesta annettuun lakiin tehtyjen muutosten kanssa. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin ehdotetaan säädettäväksi niin kutsuttu kotihoidon tuen Norjan malli, mikä tarkoittaisi vaatimusta kolmen vuoden asumisesta Suomessa kotihoidon tuen saamiseksi. Asumisajan pituus vastaisi käsillä olevan esityksen asumisaikavaatimusta, mutta kotihoidon tuen asumisaikavaatimus koskisi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista tosiasiallista Suomessa asumista. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä vaadittaisiin lasta pääasiallisesta hoitavalta vanhemmalta tai muulta huoltajalta. Voidaan arvioida, että niin kutsutun kotihoidon tuen Norjan mallin kohdejoukko kuuluisi pääosin myös kotoutumistuen kohdejoukkoon.

Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa hallituksen esityksessä⁶⁵ on arvioitu, että esityksen vaikutusten ollessa täysimääräisesti voimassa, se koskisi noin 2 500 henkilöä, joista hieman alle puolet hakeutuisivat työttömäksi työnhakijaksi. Näin ollen kotihoidon tuen Norjan malli

⁶⁴ HE 69/2026 vp.

⁶⁵ HE 69/2026 vp, s. 3

kasvattaisi sen vaikutuksen toteutuessa täysimääräisesti vuonna 2030 tämän esityksen kohderyhmän kokoa vuositason 1 050 henkilöllä.

Kotihoidon tuen Norjan mallin mahdollisia vaikutuksia käsillä olevaan esitykseen on tarkasteltava yhdessä toimeentulotukeen tehtyjen muutosten kanssa, jotka yhteisvaikutuksena todennäköisesti kasvattaisivat hieman kotoutumistuen kohderyhmää. Vaikka esitykset eivät ole riippuvaisia toisistaan, olisi muutoksilla yhteisvaikutuksia samoihin henkilöryhmiin erityisesti silloin, jos huoltajalla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen eikä tällä olisi myöskään työtä tai koulutuspaikkaa. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalla on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Alle kouluikäisen lapsen kotihoito ei ole enää peruste olla hakematta ensisijaista etuutta. Näin ollen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen mahdollisen voimaantulon jälkeen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta, useimmiten työttömyysetuutta, koskisi kaikkia lasta kotona ilman kotihoidon tukea hoitavia toimeentulotuen hakijoita.

Lisäksi kotoutumistuen saajien arvioitua kohderyhmään voisi olla vaikutusta työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteilla olevalla ulkomaalaisia opiskelijoita ja näiden perheenjäseniä koskevalla hallituksen esityksellä (TEM004:00/2026), jossa ehdotettaisiin säädettävän opiskelijoiden perheenyhdistämiselle yhden vuoden odotusaika. Kyseisellä muutosehdotuksella voi olla vaikutuksia Suomeen saapuvien maahanmuuttajien määrään, ja siten edellä arvioitu kohderyhmä saattaisi jäädä esityksellä arvioitua pienemmäksi.

Käsillä olevassa esityksessä esitetään myös, että tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevat saisivat oikeuden yleistukeen. Kansaneläkelaitoksen vuoden 2025 rekisteritietoihin perustuen arvioidaan, että muutos koskisi korkeintaan noin 11 000 tilapäisen suojelun perusteella Suomessa asuvaa ukrainalaista, joilla ei ole tällä hetkellä oikeutta yleistukeen. Mikäli Euroopan unionin neuvosto jatkaisi tilapäistä suojelua uudella täytäntöönpanopäätöksellä, esityksen voidaan arvioida parantavan ryhmään kuuluvien kotitalouksien asemaa sekä taloudellisesti että sosiaaliturvaoikeuksien näkökannalta, sillä kohdejoukko saisi oikeuden ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan tukimuotoon.

Mikäli tilapäisen suojelun voimassaoloa jatkettaisiin, arvion mukaan yleistuen tai kotoutumistuen ohella oikeus perustoimeentulotukeen säilyisi vuositason noin 8 000 tilapäisen suojelun perusteella Suomessa asuvalla henkilöllä. Tämän ryhmän osalta kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa ei siten tapahtuisi muutosta. Noin 3 000 kohdejoukkoon kuuluvaa henkilöä asuisi sellaisessa kotitaloudessa, jonka oikeus perustoimeentulotukeen päättyisi, sillä jaksossa 2.3.2 kuvastui, näille kotitalouksille oli maksettu perustoimeentulotukea vähemmän kuin 640 euroa kuukaudessa. Tästä seuraisi, että näiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot todennäköisesti kasvaisivat vähintäänkin hieman. Edellä kuvattuihin ryhmiin kuuluisi lisäksi arviolta noin 900 sellaista henkilöä, joilla on ollut toimeentulotuessa huomioitavia työtuloja, ja tästä johtuen arvioidaan, että tälle joukolle yleistuki maksettaisiin soviteltuna. Joukko todennäköisesti jakautuisi osin molempiin edellä esitetyistä ryhmistä. Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevien perustoimeentulotuen saajien määrä on kasvanut vuosien 2023–2025 aikana. Jos kasvu jatkuu nykyisellä vauhdilla, koskisi muutos noin 23 prosenttia edellä kuvattua suurempaa joukkoa vuositason.

4.2.1.2 Julkinen talous

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sekä valtion että kuntien talouteen. Kunnat rahoittavat osan yleistuesta ja toimeentulotuesta sekä vastaavat työvoimapalveluiden ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

Esitetyt muutokset kotoutumistukea koskien kasvattaisivat julkisen talouden menoja kokonaisuudessaan noin 9,6 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Esitetty muutos siitä, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa olevilla olisi jatkossa oikeus yleistukeen ei kasvattaisi julkisen talouden menoja, ellei Euroopan unionin neuvosto tekisi uutta täytäntöönpanopäätöstä, jolla tilapäistä suojelun voimassaoloa jatkettaisiin maaliskuusta 2027. Arvioissa ei huomioida työllisyyden vaikutusta.

Ehdotuksen taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin taidon kielen kahdella osa-alueella kotoutumiskoulutuksen päättyessä. Tähän arvioon liittyy selkeitä epävarmuuksia, sillä jaksoissa 2.5 ja 4.2.1.1 kuvatun mukaisesti taloudellisen kannustimen käyttäytymisvaikutusten arviointi on haastavaa sekä lisäksi kielen oppimiseen liittyy ja vaikuttaa useat erilaiset tekijät, esimerkiksi Suomeen muuttavien henkilöiden taustatekijöihin liittyen. Vaikutusarvioihin tuo lisäksi epävarmuutta se, että maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voi tulevina vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä suurempina tai pienempinä.

Esitetyn kotoutumistuen taso vastaisi nettotasoltaan noin perustoimeentulotuen yksinasuvan perusosan suuruutta ja olisi 90,4 prosenttia tavanomaisen yleistuen täysimääräisestä tasosta. Alempi tuen taso vähentäisi yleistuen kustannuksia arviolta 0,6 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 arviolta noin 7,6 miljoonaa euroa. Vaikutusarviossa yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen välisestä suhteesta on käytetty oletusta siitä, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista siirtyy vuositasolla yleistuella. Kotoutumistuella olevien mahdollista työllistymistä ja sen vaikutuksia ei ole ottaa huomioon arviossa.

Esitetty muutos kasvattaisi hieman perustoimeentulotuen kustannuksia, sillä jaksossa 2.3 kuvatun mukaisesti arvioissa oletetaan noin 30 prosentilla kotoutumistuen alemman tason korvaantuvan nousulla perustoimeentulotuen määrässä. Muutos kasvattaisi perustoimeentulotuen kustannuksia arviolta 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja esitetyn muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kustannusten arvioidaan kasvavan noin 2,1 miljoonaa euroa vuonna 2030.

Edellä kuvatun lisäksi yleisen asumistuen kustannukset kasvaisivat esitetyn muutoksen seurauksena hieman. Jaksossa 2.3 esitetyn mukaisesti vaikutusarvioissa on oletettu, että noin 45 prosenttia kotoutumistuen saajista asuisi sellaisessa kotitaloudessa, joka saisi myös yleistä asumistukea. Kotoutumistuen alempi taso kasvattaisi tästä joukosta osalle maksettavan yleisen asumistuen määrää. Kasvua yleisen asumistuen kustannuksiin arvioidaan syntyvän 0,1 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja muutoksen täysimääräisen vaikutuksen toteutuessa vuonna 2030 noin 0,7 miljoonalla eurolla.

Esitetyllä muutoksella arvioidaan lisäksi olevan myös verovaikutuksia. Verovaikutukset syntyvät pääasiassa siitä syystä, että yleistuki on veronalaista tuloa ja kotoutumistuen alempi taso laskee näin ollen yleistuesta kertyviä veroja. Osalle kotoutumistuen rinnalle maksettavan perustoimeentulotuen sekä yleisen asumistuen määrät nousisivat muutoksen seurauksena, mutta molemmat näistä tukimuodoista on verovapaita, eikä ne näin ollen korvaa yleistuesta saatavan verokertymän alenemaa. Verotuksen osalta kokonaisuudessaan verotulojen arvioidaan vähenevän noin 1,5 miljoonaa euroa kun esitetty muutos on täysimääräisesti voimassa. Arvioitua muutosta voidaan kuitenkin pitää julkisen talouden näkökannalta vähäisenä.

Taulukko 4. Kotoutumistuen taloudelliset vaikutukset etuuksiin ja verotukseen 2027–2030

| | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Toimeentulotuki | 0,2 | 0,8 | 1,7 | 2,1 |
| Yleinen asumistuki | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,7 |
| Yleistuki | -0,6 | -3,0 | -6,0 | -7,6 |
| Verotus | 0,1 | 0,6 | 1,2 | 1,5 |
| Yhteensä | -0,2 | -1,2 | -2,6 | -3,3 |

Esityksessä esitetään lisäksi yleistukilain muuttamista siten, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet saisivat jatkossa oikeuden yleistukeen. Käytännössä tämä tarkoittaa tällä hetkellä Suomessa oleskelevia ukrainalaisia, mikäli tilapäisen suojelun oleskelulupia myöntämistä jatkettaisiin nykyisestä määräpäivästä 4.3.2027 eteenpäin. Ennen käsillä olevan esityksen voimaantuloa Suomeen muuttaneet saisivat oikeuden yleistukeen. Jos Euroopan unionin neuvosto tekisi uuden toimeenpanopäätöksen, jolla tilapäistä suojelua jatkettaisiin, käsillä olevan esityksen voimaantulon jälkeen Suomeen tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla muuttavat olisivat muiden Suomeen muuttavien tavoin oikeutettuja joko tavanomaiseen yleistukeen tai kotoutumistukeen riippuen siitä kumman tasoisen tuen ehdot täyttyvät. Koska tilanteen kehittymisestä ei ole varmuutta, taulukossa 5. esitetään vaikutusarviot yhden kokonaisen vuoden osalta vuoden 2027 tasossa mahdollisten vaikutusten havainnollistamiseksi.

Tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa olevat työttömät työnhakijat ovat nykytilanteessa pääosin perustoimeentulotuen varassa. Oikeus ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan tukimuotoon kasvattaisi yleistuen kustannuksia, mutta vastavuoroisesti vähentäisi perustoimeentulotuen kustannuksia. Arvion mukaan valtaosa tästä joukosta kuuluu yleistä asumistukea saavaan ruokakuntaan, jolloin esitetyllä muutoksella olisi vaikutuksia myös yleisen asumistuen kustannuksiin. Esitetyllä muutoksella olisi vaikutuksia myös verotuksen näkökannalta⁶⁶. Ehdotetusta kotoutumistuesta poiketen, muutos kasvattaisi verokertymää, sillä kohdejoukko siirtyisi verottomalta perustoimeentulotuelta verotettavalla yleistuelle.

Tilapäistä suojelua saavan henkilön osallistuessa työllistymistä tukevaan palveluun hänelle voidaan maksaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla kulukorvausta palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi. Kulukorvaus perustuu työvoimaviranomaisen harkintaan ja se rahoitetaan valtiovarainministeriön pääluokasta momentilta 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha). Kulukorvausta on maksettu arviolta noin 6,9–7,4 miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotetun muutoksen perusteella tilapäistä suojelua saavilla olisi oikeus yleistukeen, jolloin samansuuruisen kulukorvauksen maksaisi Kansaneläkelaitos ilman työvoimaviranomaisen myöntämiseen liittyvää harkintaa. Kansaneläkelaitoksen myöntämä kulukorvaus rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta momentilta 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha).

Taulukko 5. Taloudelliset vaikutukset tilapäisen suojelun perusteella oleskeluvan saaneiden oikeus yleistukeen vuoden 2027 tasossa

⁶⁶ Esitetyt verovaikutukset on laskettu 20 prosentin ennakkopidätyksen mukaan.

| Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluvan saaneiden oikeus yleistukeen, miljoonaa euroa | Vuositason vaikutus vuoden 2027 tasossa |
|--|--|
| Asumistuki | -6 |
| Toimeentulotuki | -92 |
| Yleistuki | 126 |
| Verotus | -25 |
| Yhteensä | 3 |

Esitykseen sisältyisi ehdotus, jonka mukaan tietyillä henkilöillä olisi mahdollisuus suorittaa YKI-tutkintojen keskitason tutkinto tai sen osakoe maksuttomasti. Tällä arvioidaan olevan vaikutuksia valtion talouteen. Esityksessä on arvioitu, että valtaosa kotoutumistuen saajista osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja saisi tämän myötä mahdollisuuden osoittaa kielitaitonsa maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Valmistelussa on lisäksi arvioitu, että vuositasolla noin 50 kotoutumistuen saajaa suorittaisi YKI-tutkintojen keskitason tutkinnon maksuttomasti.

Maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon mahdollistaminen edellyttäisi rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmän välille. Lisäksi YKI-tutkinnon tulosten siirtyminen työvoimaviranomaisen tietoon edellyttäisi rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannon välille. Opetushallituksen osalta rajapintaratkaisujen toteuttamisen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu noin 79 000 euroa. Opetushallituksen ylläpitämän yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmään tehtävien muutostöiden kustannukseksi on arvioitu 22 000 euroa. KEHA-keskuksen osalta rajapintaratkaisujen toteuttamisen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu noin 175 000 euroa.

Opetushallitukselle aiheutuisi myös pysyviä kustannuksia maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon tarjoamisesta tutkintomaksujen osalta. Vuoden 2026 osalta YKI-tutkinnon keskitason koko tutkinnon hinta on 190 euroa. Maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen esityksessä tarkoitetulle kohdejoukolle eli noin 50 kotoutumistuen saajalle aiheuttaisi arviolta näin ollen noin 9 500 euron pysyvät kustannukset vuositasolla.

Lisäksi KEHA-keskuksen ylläpitämään työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmään tulisi tehdä muutoksia, jotka liittyvät työnhakijan äidinkieltä koskevan tiedon siirtämiseen Kansaneläkelaitokselle sekä selvityspyyntöjen tekemiseen ja työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen. Näiden tietojärjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan valtiolle kertaluonteisia kustannuksia noin 157 000 euroa.

Esityksestä aiheutuvien tietojärjestelmämuutosten kertaluonteisten kustannusten yhteenlaskettu määrä on arviolta noin 433 000 euroa. Tietojärjestelmämuutosten kustannukset voitaisiin kattaa kohdentamalla rahoitusta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle sekä Opetushallitukselle momentin 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta. Lisäksi Opetushallitukselle maksuttomien YKI-tutkintojen tarjoamisesta aiheutuvat pysyvät kustannukset olisivat arviolta noin 10 000

euroa vuositasolla. Kustannukset korvattaisiin Opetushallitukselle tekemällä siirto momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) momentille 29.01.02 (Opetushallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v). Näiltä osin muutoksella ei siis olisi julkiseen talouteen kustannuksia lisäävää vaikutusta.

4.2.1.3 Vaikutukset kuntien talouteen

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu jaksossa 2.1.1 esitetyn mukaisesti valtion ja kuntien välille. Kotoutumistuen kohdejoukossa merkittävä osa on henkilöitä, joiden maksuvastuusta kunnilla on vapautus joko yhden vuoden tai kolmen vuoden ajalta. Jaksossa 2.3. esitetyn Kansaneläkelaitoksen rekisteripöiminnan perusteella on arvioitu, että yleistuen säästöistä noin 15 prosenttia kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin. Arvio perustuu siihen, että kuntien maksuvapautusten takia, osalla kohdejoukosta maksuvastuuta ei ehdi syntyä ja merkittävällä osalla maksuvastuu ei ehdi kasvaa kotoutumistuen keston aikana suureksi. Oletukseen siitä, että 15 prosenttia säästöistä kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin liittyy epävarmuutta erityisesti sen osalta, että käytettävissä olevassa aineistossa ei ole tietoa siitä, miten henkilöt jakautuvat yhden vuoden ja kolmen vuoden maksuvapautuksen välille. Edellä kuvattuun oletukseen perustuen kunnille syntyisi kotoutumistuen myötä säästöä yleistuesta vuonna 2027 noin 0,1 miljoonan euroa ja muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa noin 1,1 miljoonan euron säästö vuonna 2030.

Kuntien maksuvastuun vapautus kotoutumislain soveltamisalaan kuuluneille maahanmuuttajille maksetusta perustoimeentulotuesta poistui 1.4.2025 alkaen. Muutoksen voimaantulosta lähtien perustoimeentulotuen maksuvastuu on jakautunut puoliksi valtion ja kuntien välille. Vuodesta 2027 alkaen kunnan rahoitusosuus on kuitenkin 100 prosenttia, jos hakija on 18–24-vuotias ja perheessä on vain 18–24-vuotiaita henkilöitä. Esitys kasvattaisi perustoimeentulotuen kustannuksia arviolta 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 0,1 miljoonaa euroa ja esitetyn muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kustannusten arvioidaan kasvavan noin 2,1 miljoonaa euroa vuonna 2030, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 1,1 miljoonaa euroa.

Esitetty muutos poistaa tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien rajoitus yleistukilaista, tuottaisi säästöjä kuntatalouden näkökannalta, mikäli Euroopan unionin neuvoston päätöstä tilapäisen suojelun oleskelulupien myöntämisestä jatketaan. Muutos vähentäisi perustoimeentulotuen menoja vuositasolla arviolta 92 miljoonaa euroa, josta noin puolet kohdistuisi kunnille. Kunnille kohdistuvasta säästöistä osa ohjautuu kuitenkin yleistuen rahoitukseen aiemmin kuvatun mukaisesti. Säästö huomioidaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä. Jos tilapäisen suojelun perusteella maassa olleiden yleistukikaudet pitkittyvät, kasvattaa tämä kuntien osuutta yleistuen kuluista. Kuntien osuus kasvaa kuitenkin enintään 50 prosenttiin, kun yleistukea on maksettu 700 maksupäivää, eli kuntien osuus työttömyysetuuden kulusta ei muodostu perustoimeentulotuen osuutta suuremmaksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän siitä, että työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Palvelun tulisi olla sisällöltään ja kestoaltaan sellainen, että työnhakijalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Takuuajavelvoitteen täyttäviä palveluita olisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 53 §:ssä tarkoitettu työnhakuvalmennus tai uravalmennus, 54 §:ssä tarkoitettu koulutuskokeilu tai työkokeilu sekä 7 luvussa tarkoitettu työvoimakoulutus. Työvoimaviranomainen täyttäisi takuuajavelvoitteen myös, jos työnhakija työllistyisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 luvussa

tarkoitettuun palkkatuettuun työhön taikka jos työvoimaviranomainen ohjaisi työnhakijan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:ssä tarkoitettuihin opintoihin tai kotoutumislain 28–31 §:ssä tarkoitettuihin omaehtoiseihin opintoihin. Arvion mukaan takuuaikaa koskeva ehdotus ei kaikkien asiakkaiden osalta vaikuttaisi työvoimapalveluiden toimeenpanoon, sillä osa työnhakijoista pääsee jo nykyisin palveluihin alle ehdotetussa kuuden kuukauden takuuajassa. Takuuaikaa koskevan säännöksen säätämisen myötä työvoimaviranomaisten kustannuksia lisäisivät kuitenkin ne henkilöt, jotka eivät nykytilanteessa ole päässeet palveluihin lainkaan.

Ehdotetun takuuaikasäännöksen mukaan työnhakijan palvelutarpeesta riippuen työvoimaviranomaisen tulisi joko järjestää työnhakijalle järjestämisvastuullaan olevaa palvelua tai ohjata työnhakija hakeutumaan omaehtoiseihin opintoihin. Omaehtoiseihin opintoihin ohjaaminen ei aiheuttaisi työvoimaviranomaiselle kustannuksia, koska omaehtoisina opintoina toteutettavat koulutukset rahoitetaan eri kautta. Myöskään työkokeilu ei aiheuta työvoimaviranomaiselle kustannuksia, ellei kokeilua suoriteta kunnan omassa työpajassa. Työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvien muiden työvoimapalveluiden järjestämisestä sen sijaan aiheutuisi kustannuksia, sillä työvoimaviranomainen hankkii tai tuottaa palvelut itse tai palvelu on luonteeltaan taloudellisen etuuden maksamista (esimerkiksi palkkatuki).

Työhallinnon asiakastietojärjestelmän tietokannasta poimittujen tietojen perusteella suurin osa kohderyhmään kuuluvista takuuaikavelvoitteen täyttävään palveluun päässeistä henkilöistä, noin 86 prosenttia, on osallistunut ensimmäisenä palvelunaan työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluviin työvoimapalveluihin. Suurin osa näistä työvoimapalveluihin osallistuneista henkilöistä, noin 77 prosenttia, on osallistunut työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen. Esityksessä on myös arvioitu, että suurin osa kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä osallistuisi palvelutarpeensa perusteella työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen. Omaehtoiseihin opintoihin ensimmäisenä palveluna on tilastotietojen perusteella ohjattu noin 14 prosenttia kohderyhmään kuuluvista henkilöistä.

Työvoimapalveluiden kustannukset vaihtelevat voimakkaasti riippuen palvelusta. Myös saman palvelun sisällä voi olla suuriakin eroja yksikkökustannuksissa, kuten esimerkiksi palkkatuetun työn kohdalla, jonka yksikköhinta riippuu työllistetyn palkasta ja tukiprosentista. Tarkimmat kustannustiedot palveluista on käytettävissä vuodelta 2024. Jakamalla kunkin palvelun kirjanpitoon merkitty koko maan käyttö koko maan tilastoitujen aloitusten määrällä saadaan suuntaa antava arvio kunkin palvelun yksikköhinnasta. Yksikköhinta on suuntaa antava, koska kirjanpidon kustannustiedot ja tilaston mukaiset aloitukset eivät jaksotu yhdenmukaisesti. Tällä tavoin muodostetuista yksikköhinnoista voidaan muodostaa keskihinta olettaen erilaisten palveluiden suhteellinen jakauma kohderyhmässä. Tällä tavoin arvioituna kotoutumiskoulutuksen keskihinnaksi arvioidaan noin 4 950 euroa osallistujaa kohden, työnhaku- ja uravalmennusten keskihinnaksi arvioidaan noin 1 070 euroa osallistujaa kohden ja palkkatuen keskihinnaksi arvioidaan noin 11 700 euroa osallistujaa kohden. Muista takuuaikavelvoitteen täyttävistä palveluista ei aiheudu työvoimaviranomaiselle kustannuksia.

Työhallinnon asiakastietojärjestelmän tietokannasta poimittujen tietojen perusteella esityksen kohderyhmään kuuluvia henkilöitä, jotka eivät ole lainkaan päässeet palveluun, on tarkastelujaksolla ollut noin 32 prosenttia. Tietokannasta poimittujen tietojen perusteella näistä henkilöistä noin 30 prosentilla työnhaku on päätynyt ennen kuin esityksellä ehdotettu kuuden kuukauden takuuaika olisi heidän kohdallaan täyttynyt. Ehdotettu takuuaika koskisi ainoastaan kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvia työnhakijoita eli henkilöitä, joiden työnhaku on käynnissä. Näin ollen henkilöitä, joiden työnhaku on päätynyt, ei tulisi

huomioida takuuajan kustannusten laskelmassa. Takuuajan kustannusten laskelman ulkopuolelle on lisäksi jätetty ne henkilöt, jotka kieltäytyvät osallistumasta työvoimaviranomaisen heille tarjoamaan palveluun, keskeyttävät osallistumisen tai aiheuttavat sen, ettei palveluita voida järjestää. Tällaiset tilanteet koskisivat arviolta noin kahta prosenttia takuuajan kohderyhmään kuuluvista henkilöistä.

Takuuajan kustannusten laskelma perustuu työhallinnon asiakastietojärjestelmän tietokannasta poimituihin tietoihin kohderyhmään kuuluvien henkilöiden osallistumisesta palveluihin. Työhallinnon asiakastietojärjestelmän tietokannasta poimitut tiedot poikkeavat jonkin verran edellä jaksossa 4.2.1.1 kuvatuista Kansaneläkelaitoksen rekisteristä poimituista tiedoista. Kustannusarvioita voidaan kuitenkin pitää yleisesti luotettavina tietojen poikkeavuuksista huolimatta. Tietojen poikkeavuuksia voivat selittää tilastotietojen sisällön sekä tietojen poimintaehtoeroavaisuudet. Poikkeavuuksia selittää osaltaan myös se, että kaikki kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvat henkilöt eivät automaattisesti kuulu takuuajan piiriin (esimerkiksi paluumuuttajat ja suomea tai ruotsia valmiiksi sujuvasti osaavat henkilöt). Lisäksi poikkeavuuksia voivat mahdollisesti selittää myös työvoimaviranomaisen työhallinnon asiakastietojärjestelmään merkitsemien tietojen puutteellisuus. Takuuajan kustannusten laskelma on kuitenkin tehty tarkimmilla käytettävissä olevilla tiedoilla.

Takuuajan kustannusten laskelmassa on huomioitu myös Maahanmuuttoviraston maahanmuutto-olettamien alenema⁶⁷ sekä tilapäisen suojelun päätyminen. Tilapäinen suojele jatkuu voimassa olevan päätöksen mukaisesti 4.3.2027 asti, eikä esityksen valmisteluhetkellä ole tiedossa EU-tason päätöstä tai kansallista päätöstä tilapäisen suojelun jatkumisesta kyseisen päivämäärän jälkeen. Näin ollen takuuajan kustannusten laskelman pohjana olevasta henkilömäärästä on vähennetty maahanmuutto-olettamien perusteella noin seitsemän prosenttia. Henkilömäärässä ei ole myöskään huomioitu mahdollisia uusia tilapäisen suojelun perusteella maahan muuttavia.

Olettaen, että 32 prosenttia kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista työnhakijoista ei pääsisi ilman ehdotettua muutosta lainkaan palveluihin, ja näistä työnhakijoista 30 prosentilla työnhaku päättyisi ennen kuuden kuukauden takuuajan täyttymistä ja kaksi prosenttia työnhakijoista kieltäytyisi osallistumasta palveluun tai keskeyttäisi palvelun sekä maahanmuutto Suomeen vähentäisi maahanmuutto-olettamien mukaisesti ja tilapäinen suojele päättyisi 4.3.2027, ehdotetun muutoksen pysyvien menojen lisäyksen arvioidaan olevan noin 7,3 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja noin 12,9 miljoonaa euroa muutoksen täysimääräisen vaikutuksen toteutuessa vuonna 2030. Vuoden 2027 osalta kustannukset on huomioitu 1.4.2027 alkaen. Kustannukset korvattaisiin vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää.

Taulukko 6. Takuuajan arvioidut kustannukset vuosina 2027–2030.

| Vuosi | Kustannukset |
|--------------|---------------------|
| 2027 | 7 291 575 euroa |
| 2028 | 10 895 513 euroa |
| 2029 | 12 158 113 euroa |

⁶⁷ <https://migri.fi/tulevaisuusarviot>

| | |
|------|------------------|
| 2030 | 12 846 178 euroa |
|------|------------------|

Laskelmassa on huomioitu myös 16.4.2026 eduskunnalle annetussa kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa esityksessä (HE 69/2026 vp) arvioitu työvoimapalveluiden asiakasmäärän kasvu. Kyseisen esityksen on arvioitu lisäävän sen vaikutusten toteutuessa täysimääräisesti vuonna 2030 työvoimapalveluiden asiakasmäärää arviolta 1 050 kohderyhmään kuuluvalla henkilöllä.

Taulukko 7. Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevan esityksen myötä työvoimapalveluihin ohjautuvien asiakkaiden määrän kasvu vuosina 2027–2023.

| Vuosi | Uusia asiakkaita |
|--------------|-------------------------|
| 2027 | 133 |
| 2028 | 483 |
| 2029 | 850 |
| 2030 | 1 050 |

Mikäli Norjan mallia koskevaa esitystä ei hyväksyttäisi eduskunnassa, olisivat takuuajasta aiheutuvat kustannukset edellä taulukossa 6 esitetyjä arvioita pienemmät. Takuuajan kustannukset pienenisivät tällöin taulukossa 7 esitettyjen asiakasmäärien osalta.

Taulukko 8. Arvioidut takuuajan kustannukset vuosina 2027–2030 Norjan mallia koskevan esityksen myötä työvoimapalveluihin ohjautuvien asiakkaiden osalta.

| Vuosi | Kustannukset Norjan mallin aiheuttaman arvioidun asiakasmäärän kasvun osalta |
|--------------|---|
| 2027 | 68 100 euroa |
| 2028 | 369 545 euroa |
| 2029 | 725 701 euroa |
| 2030 | 947 187 euroa |

Lisäksi, kuten edellä on todettu, takuuajan kustannusten laskelmat on tehty sillä oletuksella, että maahanmuutto Suomeen vähenisi maahanmuutto-olettamien mukaisesti ja tilapäinen suojelu päättyisi 4.3.2027. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuuksia. On esimerkiksi mahdollista, että maahanmuuton yleisessä kehityksessä tapahtuu ennakoimattomia muutoksia, jolloin maahanmuutto-olettamat eivät pidä paikkaansa. Lisäksi on mahdollista, että tilapäistä suojelua päätetään jatkaa 4.3.2027 jälkeen. Jos maahanmuutto-olettamat eivät pidä paikkaansa tai tilapäistä suojelua päätetään jatkaa, takuuajan kustannukset saattavat olla myös arvioitua suuremmat. Mikäli tilapäistä suojelua päätettäisiin jatkaa, takuuaikaa koskevan ehdotetun muutoksen pysyvien menojen lisäys olisi tilapäistä suojelua saavien osalta arviolta noin 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja noin 3,6 miljoonaa euroa muutoksen täysimääräisen vaikutuksen toteutuessa vuonna 2030.

Taulukko 9. Arvioidut takuuajan kustannukset vuosina 2027–2030 tilapäistä suojelua saavien osalta, mikäli tilapäinen suojelu jatkuu 4.3.2027 jälkeen.

| Vuosi | Kustannukset tilapäistä suojelua saavien osalta |
|--------------|--|
| 2027 | 2 720 375 euroa |
| 2028 | 3 058 369 euroa |
| 2029 | 3 412 781 euroa |
| 2030 | 3 605 921 euroa |

Toisaalta on myös mahdollista, että takuuajan kustannukset jäävät arvioitua pienemmiksi myös muista syistä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan ulkomaalaisia opiskelijoita ja näiden perheenjäseniä koskevaa hallituksen esitystä (TEM004:00/2026), jossa ehdotettaisiin säädettävän opiskelijoiden perheenyhdistämiselle yhden vuoden odotusaika. Kyseisellä muutosehdotuksella voi olla vaikutuksia Suomeen saapuvien maahanmuuttajien määrään, ja takuuajan kohderyhmä saattaa jäädä esityksellä arvioitua pienemmäksi. Takuuajan kustannusten arvioon liittyy näin ollen epävarmuuksia molempiin suuntiin.

4.2.1.4 Vaikutukset työllisyyteen

Täysimääräinen kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tasoltaan noin 740 euroa kuukaudessa (vuoden 2027 tasossa), eli noin 60 euroa (7,5 prosenttia) alempi kuin täysimääräinen tavanomainen yleistuki⁶⁸. Kotoutumistuen vaikutuksia työllisyyteen arvioidaan tässä kotoutumistuen alemman etuustason luoman työllistymiskannustimen kautta.

Suomalaista tutkimusta erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvien sosiaaliturvavaleikkausten vaikutuksista ei ole. Näin ollen kotoutumistuen työllisyysvaikutusten arvioinnissa hyödynnetään tutkimustuloksia Tanskassa toteutetuista uudistuksista. Huomionarvoista on, että Tanskaa koskevien tulosten soveltamiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta johtuen muun muassa maiden välisistä eroista etuusjärjestelmissä sekä uudistusten yksityiskohdissa.⁶⁹

Arviossa käytetään Dustmann ym. (2024)⁷⁰ ja Arendt (2023)⁷¹ tutkimustuloksia. Tulosten mukaan etuusleikkauksella oli vaikutusta pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyteen maahantulon alkuvuosina, mutta ei enää noin 4–5 vuotta oleskeluluvan saamisesta. Koska ehdotus on, että jatkossa täysimääräisen yleistuen voisi saada kolmen maassa asutun vuoden jälkeen, laskelmassa huomioidaan vaikutukset työllisyyteen ennen kolmen maassaolovuoden

⁶⁸ Laskelma perustuu arvioon vuoden 2027 tasosta.

⁶⁹ Tanskassa etuuteen esimerkiksi sisältyi kotitalouskohtainen tarveharkinta toisin kuin nyt ehdotettuun kotoutumistukeen. Nyt ehdotetussa kotoutumistuessa on myös mahdollisuus siirtyä korkeammalle etuudelle osoittamalla esityksessä ehdotettu riittävä suomen tai ruotsin kielen taitotaso. Tanskan uudistukset eivät tällaista piirrettä sisältäneet. Lisäksi Tanskan tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutuksia pakolaistaustaisiin maahanmuuttajiin, kun taas nyt kotoutumistuen kohderyhmä koskisi myös muita kuin pakolaistaustaisia työttömiä maahanmuuttajia.

⁷⁰ Dustmann, Christian; Landersø, Rasmus; Andersen, Lars Højsgaard (2024). Refugee Benefit Cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 16, No. 2: 406–441.

⁷¹ Arendt, Jacob Nielsen (2023). Welfare Benefit Generosity and Refugee Integration. *International Migration Review*, Vol. 58, Issue 2.

täyttymistä. Koko talouden tasolla työllisyysvaikutuksen ajatellaan syntyvän siitä, että maahan muuttaa joka vuosi uusia ihmisiä, joiden työllisyyttä ehdotus vahvistaa maahantulon alkuvuosina.

Alle vuoden maassa olleiden osalta vaikutusta arvioidaan Arendt (2023) tulosten perusteella. Arendt (2023) tulokset viittaavat siihen, että työllisenä olemisen jousto suhteessa etuuteen olisi miehillä noin -1,1 kahdeksan kuukautta maahantulosta.⁷² Tämä hieman yliarvioi vaikutusta alle vuoden maassa olleiden osalta, koska tulijat saapuvat maahan eri vaiheessa vuotta eivätkä monet ehdi olla maassa kahdeksaa kuukautta. Dustmann ym. (2024) tulokset viittaavat puolestaan siihen, että työllisenä olemisen jousto suhteessa etuuteen olisi noin -2,2 ensimmäisenä kokonaisuutena vuonna oleskeluluvan saamisesta. Toisena vuonna oleskeluluvan saamisesta tulokset implikoivat joustoa -0,9⁷³. Työmarkkinatuen saajamääriin ja Migrin maahantulo-olettamiin perustuvan arvion mukaan kotoutumistuen täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa sellaisia yleistukeen oikeutettuja henkilöitä, jotka eivät täytä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, työssäoloa eivätkä puhu äidinkielenään suomea, ruotsia tai saamea olisi vuositasolla noin 17 400. Kyseinen joukko muodostaa uudistuksen kohdejoukon ylärajan, sillä osa näistä henkilöistä todennäköisesti täyttäisi esityksessä tarkoitetun kielitaitoa koskevan poikkeuksen. Arviolta noin 30 prosenttia kohdejoukosta on ollut maassa alle vuoden⁷⁴, joten vuodessa maahan tulisi karkeasti arvioituna noin 5600 henkilöä, jotka olisivat oikeutettuja kotoutumistukeen. Arvio on herkkä maahanmuuton kehitykselle. Oletus on, että kohdejoukosta valtaosa olisi kansainvälisen suojelun ja perhesiteen perusteella maahan tulleita. Pesola ym. (2024)⁷⁵ tarkastelujen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että perhesiteen ja kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden työllisyysaste olisi maahantulovuonna keskimäärin noin 11 prosenttia, vuosi maahan tulosta noin 20 prosenttia ja kaksi vuotta maahantulosta noin 28 prosenttia⁷⁶. Tarkastelussa henkilö on määritelty työlliseksi, jos hän on ansainnut palkka- tai yrittäjätuloja vuoden aikana. Oletus on, että ilman kotoutumistuki uudistusta vastaava osuus kohdejoukkoon kuuluvista olisi työllisenä maahantulovuonna sekä vuosi ja toisaalta kaksi vuotta maahantulosta. Yllä mainittuja lukuja maahantuloa hyödyntäen voidaan arvioida, että kotoutumistuki kasvattaisi työllisyyttä noin 320 henkilöllä⁷⁷.

Arvio on laskettu kohdejoukon enimmäismäärästä. Näin ollen arvio edustaa vaikutuksen yläreunaa, sillä osa kohdejoukon henkilöistä todennäköisesti täyttäisi esityksessä tarkoitetun kielitaitoa koskevan poikkeuksen. Lisäksi on huomioitava, että arviolta noin 30 prosenttia kotoutumistuen saajista saisi myös toimeentulotukea. Kyseisten henkilöiden käytettävissä oleva tulo ei kotoutumistuen myötä muuttuisi, sillä alempi tuen taso kompensoituisi toimeentulotuen

⁷² Arendt (2023) on arvioinut vaikutuksia erikseen naisille ja miehille, mutta ei kaikille kokonaisuutena. Koska kaikkia koskevaa estimaattia ei ole, ja naisille estimaattia 8 kuukauden kohdalla ei ole saatavilla, tässä käytetään miesten estimaattia. Se voi jossain määrin yliarvioida vaikutusta, koska kymmenen kuukauden kohdalla naisille ei havaittu samanlaista positiivista työllisyysvaikutusta kuin miehille.

⁷³ 1. vuosi: $0,092/0,103/(-0,40)=n. -2,2$ ja 2. vuosi: $0,07/0,19/(-0,40)=-0,9$.

⁷⁴ Alle vuoden maassa olleiden määrä voi kuitenkin olla hieman korkeampi, sillä on myös mahdollista, että alle vuoden maassa asuneiden osalta siirtymät syyperusteiselle etuudelle ovat vielä käynnissä.

⁷⁵ Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024): Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9

⁷⁶ Pesola ym. (2024) tarkastelu, jossa henkilö määritelty työlliseksi, jos hän on ansainnut palkka- tai yrittäjätuloja vuoden aikana. Työllisyysaste on tässä muodostettu painotettuna keskiarvona (selvityksen otoskoot) perhesiteen ja kansainvälisen suojelun perusteella tulleiden työllisyysasteista. Arvioon liittyy epävarmuutta, koska tarkkaan tietoa ei ole, kuinka paljon kohdejoukossa on eri perusteiden maahan tulleita.

⁷⁷ $5200 * -0,075 * (-1,1 * 0,11 + -2,2 * 0,20 + (-0,9) * 0,28) = 320$.

kautta. Koska käytettävissä oleva tulo ei näillä henkilöillä etuusleikkauksen myötä muutu, ei muutoksella olisi vaikutusta heidän työnteon kannustimiinsa. Olettaen, että muutos ei vaikuta kyseisten henkilöiden työllisyyteen, saadaan työllisyysvaikutusarvioksi lopulta $(1-0,30) * 320 = n. 220$ henkilöä. Keskimäärin vuositasolla vaikutus jäisi tätä pienemmäksi, sillä laskennassa henkilö on määritelty työlliseksi, jos hän on ansainnut palkka- tai yrittäjätuloja vuoden aikana.

Dustmann ym. (2024) tulosten soveltamisen kannalta huomionarvoista on, että kyseisessä tutkimuksessa työllisyysvaikutuksen taustalla olivat pääosin miehet, kun taas naisilla uudistuksella havaittiin vain pieni, tilastollisesti ei-merkittävä vaikutus työllisyyteen viitenä ensimmäisenä vuonna. Naisten reaktiota muutokseen selitti osin tuen sisältämä kotitalouden tasolla tehtävä tarveharkinta, minkä vuoksi miehen työllistyminen laski naisen etuustuloa ja poisti naisen kannustimet osallistua työmarkkinoille. Toisin kuin Tanskan etuudessa, kotoutumistuen tarveharkinnassa huomioidaan lähtökohtaisesti vain henkilön omat tulot. Näin ollen on mahdollista, että kotoutumistuen vaikutus olisi kokonaisuutena lähempänä miesten reaktiota Tanskan uudistuksessa. Jos yllä esitetyt laskelmat tehdään hyödyntäen Dustmann ym. (2024) miehiä koskevia tuloksia, saadaan arvioksi, että kotoutumistuki lisäisi työllisyyttä noin 250 hengellä (huomioiden toimeentulotuen vaikutus).⁷⁸

Tanskalaisten tutkimusten soveltamiseen liittyy epävarmuutta, joten työllisyysvaikutusta on tarpeen haarukoida karkeasti myös hyödyntäen Kyyrä (2023)⁷⁹ tuloksia työmarkkinatuen tason vaikutuksista työmarkkinatuella poistumiseen. Kyyrä (2023) tulosten soveltamiseen kotoutumistuen yhteydessä liittyy epävarmuutta. Kyse on erilaisesta uudistuksesta, minkä lisäksi kotoutumistuen saajien työllistymiskyky ja -mahdollisuudet voivat poiketa tutkimuksessa tarkastelluista työmarkkinatuen saajista yleisesti. Epävarmuuksista huolimatta voidaan kuitenkin ajatella, että se tarjoaa vaihtoehtoisen tavan arvioida vaikutuksen suuruusluokkaa kotimaista tutkimusta hyödyntäen.

Kyyrän (2023) arvion mukaan työmarkkinatuen kasvu 10 prosentilla laski työttömyydestä poistumistodennäköisyyttä 4 prosentilla (jousto -0,4). Työmarkkinatuen saajamääriin ja Migrin maahantulo-olettamiin perustuvan arvion mukaan kotoutumistuen täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa sellaisia yleistukeen oikeutettuja henkilöitä, jotka eivät täytä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, työssäoloehto eivätkä puhu äidinkielenään suomea, ruotsia tai saamea olisi keskimäärin kuukaudessa noin 10 300 henkilölle. Näin voidaan arvioida, että kotoutumistuki kasvattaisi poistumia työttömyydestä noin 310 henkilöllä⁸⁰.

Arvio edustaa vaikutuksen yläreunaa, sillä osa kohdejoukon henkilöistä todennäköisesti täyttäisi kielitaitovaatimuksen. Hallituksen esityksessä on tehty oletus, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista osoittaisi vaaditun suomen tai ruotsin kielen taidon kahdella osa-alueella kotoutumiskoulutuksen päättyessä noin 1,5 vuoden maassaolon jälkeen. Kyseisellä

⁷⁸ Yllä esitetyt arviot on tehty hyödyntäen Arendt (2023) ja Dustmann ym. (2024) tulosten implikoimia joustoja. Tämä edellyttää oletusta kohdejoukon työllisyydestä maassaolon alkuvuosina ilman uudistusta. Jos sen sijaan sovelletaan prosenttiyksiköissä mitattuja vaikutuksia, joita skaalataan huomioimaan ero etuusleikkausten koossa Tanskan ja Suomen uudistuksessa, työllisyysvaikutusarvio on suuruusluokaltaan suunnilleen sama, mutta hieman pienempi kuin joustoilla laskettu: 130 henkilöä Dustmann ym. (2024) päätuloksilla ja 210 henkilöä, jos käytetään miehiä koskevia estimaatteja.

⁷⁹ Kyyrä, Tomi (2023). The effects of unemployment assistance on unemployment exits. *International Tax and Public Finance* 30, 1457–1480. <https://doi.org/10.1007/s10797-022-09765-7>.

⁸⁰ $-0,4 * 10\ 300 * (-0,075) = 310$.

oletuksella kotoutumistukea saisi vuositasolla keskimäärin noin 7 900 henkilöä ja kotoutumistuki kasvattaisi poistumia työttömyydestä noin 240 henkilöllä.

Huomion arvoista on, että työttömyyspoistumista vain osa tapahtuisi avoimille työmarkkinoille (Kyyrä 2023). Kotoutumistuen kohdejoukossa on todennäköisesti paljon kansainvälisen suojelun ja perhesiteen perusteella maahan tulleita. Ensimmäisinä Suomessa asuttuina vuosina kansainvälisen suojelun ja perhesiteen perusteella maahan saapuneiden työllisyys on heikkoa (Pesola ym. 2024). Työllistymiseen voivat vaikuttaa taloudelliset kannustimet, mutta myös esimerkiksi puutteellinen työkokemus, riittämätön kielitaito, kulttuuriset tekijät tai työmarkkinoiden vastaanottavuuteen liittyvät tekijät. On mahdollista, että kohdejoukkoon kuuluvilla nämä muut työllistymisen esteet ovat merkittäviä, jolloin työttömyyspoistumista merkittävä osa kohdistuisi muualle kuin avoimille työmarkkinoille, jolloin työllisyysvaikutus jäisi yllä kuvattuja työttömyyspoistumia pienemmäksi.

Kotoutumistuen työllisyysvaikutuksia on arvioitu yllä eri tavoin. Kuhunkin tapaan liittyy epävarmuutta ja erilaisia varaumia. Arviot viittaavat kuitenkin siihen, että kotoutumistuen täysimääräinen työllisyysvaikutus on vähäinen, todennäköisesti noin pari sataa henkilöä per vuosi, keskimäärin vuositasolla vielä vähemmän.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esityksellä on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Tältä osin arviointi kiinnittyy perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon.

Esityksessä käytännössä esitetään työttömälle työnhakijalle tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, mikäli henkilö ei täytä työssäoloehdot tai osoita riittävää kotimaisen kielen taitoa. Henkilöille maksettaisiin ennen työssäoloehdon, kolmen vuoden asumisajan tai kielitaidon osoittamista koskevan poikkeuksen täyttymistä yleistuki kotoutumistukena, jonka taso olisi 90,4 prosenttia tavanomaisen täysimääräisen yleistuen tasosta⁸¹. Käsillä oleva esitys näin ollen asettaisi hiljattain maahan muuttaneet, työmarkkinoille kiinnittymättömät kotimaista kieltä riittämättömästi osaavat henkilöt eri asemaan muiden työttömien työnhakijoiden kanssa.

Esitys lähtökohtaisesti heikentäisi kohdejoukossa olevien henkilöiden ja kotitalouksien taloudellista asemaa. Jos kotoutumistuen saaja saa rinnalla myös perustoimeentulotukea, tosiasiaa käytössä olevat tulot eivät kuitenkaan pienene verrattuna kotitalouteen, joka saisi tavanomaisen yleistuen rinnalla perustoimeentulotukea.

Käytettävissä olevien tulojen alemmaa tasoa on arvioitava suhteessa kotoutumistukea saavien henkilöiden mahdollisuuksiin ja edellytyksiin toimia yhteiskunnassa. Vaikutusta tältä kannalta syntyisi lähtökohtaisesti vain sellaisille henkilöille, jotka asuvat kotitaloudessa, jolla ei kotitalouden muiden tulojen tai varojen takia ole oikeutta toimeentulotukeen, sillä perustoimeentulotuki käytännössä korvaisi kotoutumistuen ja tavanomaisen yleistuen välisen tasoeron sitä saaville kotitalouksille⁸². Nettomääräinen tasoero jää siinä määrin alhaiseksi, ettei sen voida arvioida vaarantavan kenenkään riittävää toimeentuloa. Tähän pohjaten voidaan

⁸¹ Vuoden 2026 tasossa.

⁸² Asiasta tarkemmin kohdassa 4.2.1.1.

arvioida, että esitetty muutos ei merkittävässä määrin vaikuttaisi henkilöiden asemaan tai mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa, sillä käytettävissä olevien tulojen nettoero verrattuna niin sanottua tavallista yleistukea saaviin jäisi vähäiseksi ja kohdistuisi muihin kuin toimeentulotukea saaviin kotitalouksiin, joiden taas voitaisiin arvioida olevan lähtökohtaisesti heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa olevia henkilöitä. Viime kädessä toimeentulotukijärjestelmä turvaa edelleen kaikille riittävän vähimmäistoimeentulon yhdenvertaisin edellytyksin eikä esitetyllä muutoksella olisi vaikutusta tähän. Kotoutumistuen hieman alhaisemman tason ei arvioida vaikuttavan kohdejoukon mahdollisuuksiin osallistua kotoutumis- tai työllisyyspalveluihin, sillä kotoutumistuen saajat olisivat palveluiden ajalta nykyistä vastaavasti oikeutettuja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuun kulukorvaukseen.

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava myös riittämättömän paikallisen kielen taidon kielteiset vaikutukset, joista saattaa syntyä pitkällisiä eriarvoistavia vaikutusketjuja. Riittävän kielitaidon voidaan ajatella monessa mielessä olevan avain yhteiskunnan toimintaan. Riittämättömällä paikallisen kielen taidolla tiedetään olevan kielteinen vaikutus muun muassa henkilön työllisyyteen, yhteiskuntaan osallisuuteen sekä yksinäisyyden kokemuksiin⁸³. Puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito voi johtaa henkilön riittämättömään ymmärrykseen suomalaisesta yhteiskunnasta. Nämä tekijät yhdessä rajoittavat henkilön mahdollisuuksia toimia täysimääräisenä yhteiskunnan jäsenenä ja vaikuttaa omien asioidensa hoitoon. Samalla nämä asettavat henkilön alttiiksi rikoksille, muun muassa eri muotoiselle hyväksikäytölle. Pitkittänyt puutteellinen kotimaisen kielen taito voi kasvattaa syrjäytymisriskiä ja kaventaa osallisuuden mahdollisuuksia, ja siten luo maaperää segregaatiolle, jossa toiminta painottuu muille kielille ja mahdollisesti lähtöalueella vallinneeseen yhteiskunnan normistoon, joka saattaa poiketa merkittävästikin vallitsevan yhteiskunnan vastaaviin tapoihin. Erityisesti osallisuuden ja sen vahvistamisen osalta tutkimustieto antaa viitteitä esimerkiksi siitä, että hyvän suomen tai ruotsin taidon ja Suomessa asuvien ystävien määrän välillä on yhteys ja korkea sosiaalinen hyvinvointi oli yhteydessä indikaattoreilla mitattuun hyvään kotoutumiseen⁸⁴.

Kielitaidon kartuttamisen ja yhteiskuntatietouden lisääntymisen merkitys koskettavat korostuneesti maahanmuuton alkuvaihetta. Kotoutumistoimenpiteitä tarjotaan erityisesti työnhakijana oleville maahanmuuttajille maahanmuuton alkuvuosina. Kotoutumistuen tavoitteena on osaltaan vahvistaa etuusjärjestelmän yhteyttä erityisesti maahanmuuton alkuvaiheen kotoutumiseen ja kielen oppimiseen kannustimien avulla. Toimenpiteet, jotka nopeuttavat kielen oppimista, vahvistavat keskipitkällä aikavälillä henkilöiden yhdenvertaisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutuessa, toisin sanoen työllistymisen tai tuloksellisen kielen oppimisen nopeutuessa, esityksen voidaan arvioida vahvistavan kohdejoukon taloudellista ja yhteiskunnallista asemaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

⁸³ Ks. esim. Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024): Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9. Turunen Hanna (2025): Kielitaidon vaikutus maahanmuuttajan kokemaan yksinäisyyteen. Opinnäytetyö. Kajaanin ammattikorkeakoulu, KAMK.

⁸⁴ Castaneda Anu & Kuusio Hannamaria (2019): Sosiaalinen hyvinvointi, kotoutuminen ja terveys sekä näiden väliset yhteydet Suomen ulkomailla syntyneessä väestössä. Teoksessa Kazi V & Alitolppa-Niitamo A & Kaihovaara A (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10.

Sukupuolten tasa-arvoa pohdittaessa tunnistetaan se, että Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin pohjaavassa arvioissa kohdejoukosta on hieman enemmän naisia kuin miehiä, ja tähän perustuen voidaan arvioida, että esitetyt muutokset vaikuttaisivat hieman useammin naisiin. Tältä osin myös kielteiset vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin koskettaisivat myös hieman useammin naisia. Esitetty muutos ei poistaisi kenenkään oikeutta ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan yksilökohtaiseen tukimuotoon, eikä se näin ollen sysää ketään viimesijaisen kotitalouskohtaisen tukimuodon piiriin. Saman aikaisesti voidaan arvioida, että mikäli uudistus kohentaa maahanmuuttajanaisten kotimaisen kielen osaamista, on tällä positiivinen vaikutus tämän joukon koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseen. Naiset ovat useammin yksinhuoltajia, jolloin vaikutus voi tältä osin vaikuttaa korostuneesti myös tähän joukkoon, jonka köyhyysriski on tutkitusti kohonnut. Myös yksinhuoltajien osalta mahdollinen ero käytettävissä olevien tulojen määrässä verrattuna tavanomaista yleistukea saavaan on kohtuullisen pieni. Näin ollen voidaan arvioida, että mahdolliset kielteiset vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon edellä esitetyltä näkökannalta eivät ole merkittäviä.

Kohdassa 2.4.1 käsitellyn mukaisesti maahanmuuttajanaisten työllisyys on muita ryhmiä heikompaa ja työttömyys yleisempää. Esityksen tavoitteen mukaisesti kielitaidon tuloksellisen oppimisen tehostaminen edesauttaa myös henkilöiden työllistymistä, erityisesti huomioiden kielitaidon keskeisyyden maahanmuuttajien työllistymisen haasteena. Työllistyminen on keskeinen tekijä suomalaisen yhteiskuntaan kiinnittymisen näkökannalta. Työllistyminen vahvistaa myös henkilön taloudellista asemaa ja siten vahvistaisi maahanmuuttajanaisten taloudellista autonomiaa. Vaikka esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä työllisyysvaikutuksia, erityisesti keskipitkällä aikavälillä työllisyyden kasvu hyödyttäisi korostuneesti maahanmuuttajanaisia.

Edelleen on huomioitava, että puutteellinen kielitaito voi johtaa siihen, että vastuu omien ja perheen asioiden hoitamisesta saattaa jäädä pääasiallisesti toisen kielitaitoisemman vanhemman tai perheen lasten velvollisuudeksi. Kuten edellä on mainittu, puutteellinen kielitaito rajaa henkilön omia toiminta- ja valintamahdollisuuksia, mikä voi äärimmäisessä tapauksessa ilmentyä haasteina saada apua ja luottaa yhteiskunnan tukirakenteisiin esimerkiksi lähisuhdeväkivaltatilanteessa, jonka uhreina maahanmuuttajanaiset ovat yliedustettuina⁸⁵. Tämä vaikuttaa suoraan kielteisesti yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen. Tältä näkökannalta esityksen tavoitteen toteutuminen, kielitaidon tuloksellinen oppiminen, mahdollistaa maahanmuuttajanaisten täysimääräisen toimijuuden suomalaisessa yhteiskunnassa ja siten myös sukupuolten tasa-arvoa.

Esityksen mukaan yleistukilaista poistettaisiin tilapäistä oleskelulupaa koskeva rajoitus tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa oleskelevien työnhakijoiden osalta. Kyse on Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainasta paenneista henkilöistä, jotka ovat saapuneet Suomeen maaliskuusta 2022 lähtien. Nykyisen lain voimassa ollessa kyseiset henkilöt ovat työttömyyden ajalta maksettavan perustoimeentuloturvan ulkopuolella. Mikäli tilapäinen suojelu jatkuisi maaliskuusta 2027 eteenpäin, tältä osin esitys parantaisi kyseisen ryhmän yhdenvertaisuutta antamalla oikeuden perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan perustoimeentulon turvaan.

Esityksen yhdenvertaisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitaessa on lisäksi huomioitava, että palveluihin pääsemisen odotusajoissa on nykytilanteessa alueellisia eroja, kuten jaksossa 2.5.1 on todettu. Tämä tarkoittaa, että tietyillä alueilla henkilöt saattavat päästä palveluihin ja sen myötä edistämään työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielen taitoaan hyvinkin

⁸⁵ Tilastokeskus, rikos- ja pakkokeinotilasto 2024.

nopeasti, kun taas toisilla alueilla henkilöt saattavat joutua odottamaan palveluihin pääsyä pidempään. Henkilöt, jotka asuvat alueilla, joilla odotusajat ovat pidemmät, ovat epäedullisemmassa asemassa suhteessa niihin henkilöihin, jotka asuvat alueilla, joilla odotusajat ovat lyhyet.

Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukea maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Lupa- ja valvontavirasto vastaisi nykytilannetta vastaavasti työvoimapalveluiden ja tämän esityksen myötä jatkossa myös takuuajan toteutumisen laillisuusvalvonnasta sekä valvonnan seuraamusten toimeenpanosta.

Kuuden kuukauden takuuajasta säätämisen tavoitteena on turvata yksilöiden oikeuksia sekä lieventää alueellisista eroista aiheutuvia haittoja. Ensinnäkin takuuajan tarkoituksena on varmistaa, että henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus edistää omia edellytyksiään täyttää esityksen mukainen työssäoloehto tai osoittaa esityksessä ehdotettu riittävä suomen tai ruotsin kielen taitotaso ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Toiseksi takuuajan tarkoituksena on varmistaa, että palveluun pääsemisen odotusaika olisi kaikilla alueilla enintään kuusi kuukautta. Tämä myös edistäisi yksilöiden yhdenvertaisuutta, sillä alueelliset erot palveluihin pääsemiselle pysyisivät kohtuullisina.

Lisäksi palveluiden tarjonnan alueellisten erojen osalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että maahanmuuttajan on mahdollista esimerkiksi edistää kielitaitoaan myös itsenäisesti. Maahanmuuttajalla on siis täysin alueellaan tarjottavista kielitaitoa edistävästä palveluista riippumattomia keinoja vaikuttaa etuustasoonsa myös oman aktiivisuutensa kautta.

4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin

Lapsivaikutusten osalta arviointi kiinnittyy erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua koskevaan oikeuteen sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) 28 artiklan mukaiseen oikeuteen saada opetusta. Arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat myös perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset oikeudet.

Esityksellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia lapsiin. Esitetty muutos voi kuitenkin vaikuttaa perheen taloudellisen aseman johdosta myös lapsiin. Esityksen vaikutuksia kotitalouksien asemaan on kuvattu jaksossa 4.2.1.1. Lapsiperheköyhyys koskettaa nykyisin noin 14 prosenttia lapsista. Vuonna 2024 ulkomaalaistaustaisten ulkomailla syntyneiden lasten pienituloisuusaste oli 52,3 prosenttia.⁸⁶ Köyhyysriskissä ovat erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät usein vanhempien vajaatyöllisyyteen. Vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lapsiperheköyhyyttä. Työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita.

Esityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset syntyvät kotoutumistukea saavan vanhemman elatuskykyyn vaikuttavien tekijöiden kautta. Esityksellä voi olla jokseenkin kielteinen vaikutus sellaisten lasten taloudelliseen tilanteeseen, joissa vanhempi saa kotoutumistukea. Jaksossa 2.3 mukaisesti kohdejoukossa alle puolella on huollettavia lapsia. Voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, että esitetty muutos voi vähäisessä määrin nostaa ulkomaalaistaustaisten ulkomailla syntyneiden lasten jo ennestään korkeaa

⁸⁶ Tilastokeskus, tulonjakotilasto

pienituloisuusastetta. Sellaisissa kotitalouksissa, joissa kotoutumistuen ohella kotitalous saa perustoimeentulotukea, muutoksesta ei seuraa vaikutuksia nykytilaan verrattuna, sillä perustoimeentulotuen säännöksiin ei esitetä muutoksia. Näin ollen mahdolliset vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin lapsiin, jotka asuvat muissa kuin aivan vähävaraisimmissa kotitalouksissa, sillä kotitaloudella on oltava muita tuloja tai varoja, jotta oikeutta perustoimeentulotukeen ei synny. Yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen välinen tasoero on kohtuullisen pieni, joten tästä syntyvät vaikutukset lasten taloudelliseen asemaan jäävät rajallisiksi, eikä tasoeron arvioida vaarantavan lasten asemaa perustuslain ja lasten oikeuksien sopimuksessa asettamiin vaatimuksiin nähden.

Kotoutumispalveluihin osallistumisella on tutkitusti positiivinen vaikutus henkilön tulevaan tulotasoon sekä etuustarpeeseen. Kotitalouden taloudellinen tilanne vahvistuu henkilön työllistyessä, ja tällä on edelleen myönteinen vaikutus myös lasten asemaan. Erityisesti lapsena koetun köyhyyden vaikutukset ovat tutkitusti kauaskantoisia ja periytyviä. Vaikka kotoutumistukena maksettava yleistuki saattaa vaikuttaa hieman kielteisesti joiden perheiden taloudelliseen tilanteeseen lyhyellä aikavälillä, voidaan tuloksellisen kielen oppimisen ja työllistymisen arvioida vaikuttavan selvän myönteisesti myös lasten mahdollisuuksiin taloudellisen tilanteen kohentumisen kautta.

Vanhemman kielitaidon tiedetään vaikuttavan myönteisesti myös lapsen tilanteeseen, joten vanhemman kotimaisen kielen taidon vahvistumisella olisi myönteisiä vaikutuksia myös lapsen oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseen. Tilanteet, joissa lapsi osaa vanhempiansa paremmin suomea tai ruotsia ovat jo nykyisin arkipäivää, ja lapset joutuvat ajoittain toimimaan tulkkina vanhemmilleen. On selvää, etteivät tällaiset tilanteet, joissa lapselle siirtyy vastuuta aikuisten vastuulle kuuluvien asioiden hoitamisesta, ole lapsen edun mukaisia. Vanhemman mahdollisuus osallistua lapsen kasvun kannalta merkittäviin asioihin, kuten varhaiskasvatukseen tai koulun asioiden hoitoon tukee myös lapsen hyvinvointia ja kasvua. Vanhemman kotoutumispalveluihin osallistumisen on havaittu vahvistavan maahanmuuttajalasten, erityisesti tytärten koulutuksessa ja työmarkkinoilla pärjäämistä⁸⁷. Laajasti tarkasteltuna voidaan arvioida, että vanhemman riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä yhteiskunnan tuntemus tukee myös lapsen mahdollisuuksia opiskella ja kasvaa saaden myös tarvitsemansa tuen.

4.2.2.3 Vammaiset henkilöt

Ehdotettu kotoutumistukena maksettava yleistuki turvaisi sen kohderyhmään kuuluvien työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa ja näin ollen myös sen kohderyhmään kuuluvien vammaisten työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa silloin, kun henkilöltä voidaan edellyttää kielitaidon osoittamista. Esitys on siksi merkityksellinen vammaisten henkilöiden työllisyyttä ja toimeentuloa koskevien kysymysten kannalta. Muutosten vaikutusten arvioinnin kannalta on merkitystä YK:n yleissopimuksella vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus). Vammaisyleissopimuksen 27 artikla koskee vammaisen henkilön oikeutta työhön ja työllistymisen mahdollisuuksien turvaamista.

Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden

⁸⁷ Sarvimäki, Matti & Pesola, Hanna (2022): Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans, CReAM Discussion Paper Series, No. 12/22, Centre for Research & Analysis of Migration, Department of Economics, University College London, London

perusteella”. Vammaisten henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun (28 artikla) turvaa ansionmenetystä tai toimeentulon puutetta, joka johtuu vammaisten henkilöiden kohtaamista esteistä mahdollisuuksissa tehdä työtä tasavertaisesti muiden kanssa. Siksi sosiaaliturvajärjestelmän on varmistettava vammaisten työttömien työntekijöiden riittävä suojelu tasavertaisesti muihin nähden. Vammaisten henkilöiden yksilökohtaisten olosuhteiden, yksilöllisten tarpeiden ja kohtaamiensa esteiden monimuotoisuus työmarkkinoilla edellyttää sellaisten sosiaaliturvajärjestelmien suunnittelua, jotka vastaavat joustavasti vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tilanteisiin. (CRPD/C/GC/8, kohta 78.)

Kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen sovellettaisiin, mitä yleistukeen yleisesti sovellettaisiin, mukaan lukien työttömyysturvalain 2 ja 2 a luvun säännöksiä yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä ja työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä. Näin ollen työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla olisi oikeus kotoutumistukeen tai tavanomaiseen yleistukeen henkilön tilanteen mukaan, vaikka hän ei hakisi kokoaikatyötä. Arvioitaessa työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten nojalla, onko henkilöllä ollut pätevä syy menettelylle, otettaisiin nykytilaa vastaavasti huomioon henkilön työkyky. Lisäksi kotoutumistukeen sovellettaisiin muun yleistuen mukaisesti, mitä työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:ssä säädetään työkyvyttömyydestä.

Lisäksi on huomioitava, että sellaisiin henkilöihin, joilta ei voitaisi vamman tai muun terveydellisen syyn takia vaatia kielitaidon osoittamista vähintään kahdella kielen osa-alueella, ei sovellettaisi vaatimusta työssäoloehdosta tai kolmen vuoden asumisesta. Näin ollen voidaan arvioida, ettei esitetty muutos vaikuttaisi vammaisten henkilöiden asemaan muista esityksen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä poikkeavasti. Esitetty kotoutumistuki koskettaisi ainoastaan sellaisia henkilöitä, joilta on perusteltua olettaa mahdollisuus oppia suomea tai ruotsia.

4.2.3 Viranomaiset

4.2.3.1 Kansaneläkelaitos

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitos ratkaisisi myönnettäänkö tuki yleistuen vai kotoutumistuen suuruisena, mikäli tuen saannin edellytykset täyttyvät. Näin ollen esitetty muutos vaikuttaisi Kansaneläkelaitoksen yleistuen käsittelyprosessiin. Esitetty kotoutumistukena maksettava yleistuki kasvattaa jonkin verran Kansaneläkelaitoksen hallinnollisen työ määrää yleistuen käsittelyprosessiin tulevien uusien tehtävien takia. Kansaneläkelaitos selvittää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti jo nyt, täyttääkö henkilö työssäoloehdon, ja näin ollen tämän edellytyksen selvittämisestä yleistuen tasoon vaikuttavana tekijänä ei olisi vaikutusta etuuden käsittelyprosessiin. Arvion mukaan kielitaitoa koskevat poikkeukset aiheuttavat jonkin verran muutoksia yleistuen käsittelyprosessiin. Vaikka työviranomainen vastaisi kielitaidon selvittämisestä, syntyisi kielitaidon selvittämisestä uusi vaihe myös Kansaneläkelaitokselle yleistuen käsittelyprosessiin. Tämän uuden työvaiheen vaikutus voidaan arvioida vähäiseksi.

Keskeisin hallinnollista työtä kasvattava muutos Kansaneläkelaitoksen näkökannalta olisi asumisajan selvittäminen, mikä olisi uusi työvaihe yleistuen käsittelyprosessissa. Yleistukea käsiteltäessä osalta hakijoista olisi pyydettävä tiedot mahdollisista asumiskausista Suomessa tai EU-asetusta 883/20024 soveltavista maista. Osassa näistä tilanteista Kansaneläkelaitoksen olisi pyydettävä tietoja toisessa maassa asutuista kausista kyseisen maan laitokselta hyödyntäen sähköisen tiedonvaihdon EESSI-järjestelmää. Täysin uusi etuuskäsittelyn osa asumisajan selvittäminen ei kuitenkaan ole. Kansaneläkelaitos selvittää jo nykyisin toisessa maassa asuttuja kausia esimerkiksi kansaneläkkeen käsittelyn osana. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan

asumisajan selvittäminen olisi tarkoituksenmukaisinta selvittää ainoastaan silloin, jos muut edellytykset eivät täyty. Näin ollen kokonaisuuden kannalta asumisajan selvittäminen ei kasvata yleistuen käsittelyn prosessia merkittävässä määrin, mutta yksittäisten hakemusten käsittelyssä työmäärä ja käsittelyajan pituus voivat kasvaa huomattavasti, mikäli asumisaikakausien selvittäminen on työlästä ja hidasta. Kokonaisuutena muutoksen vaikutusta on vaikea arvioida ennakkollisesti.

Kansaneläkelaitoksen olisi seurattava kotoutumistukea saavien henkilöiden asumisajan kestoa, jotta henkilön täyttäessä kolmen vuoden asumisaikavaatimus tuen taso voitaisiin muuttaa tavanomaisen yleistuen tasoiseksi. Tämän arvioidaan kasvattavan vähäisesti Kansaneläkelaitoksen hallinnollisen työn määrää sekä vaativan mahdollisesti järjestelmäkehitystyötä. Vaikutukset riippuvat kuitenkin pitkälti toimeenpanijan ratkaisuisista ja siitä, miten pitkälle prosessi voidaan automatisoida.

Kansaneläkelaitoksen työmäärään vaikuttaisi lisäksi yleistukilain 8 §:än esitetty poikkeus siitä, että tilapäisen suojelun perusteella maassa olevin henkilöihin ei sovellettaisi pykälän ulkomaalaisia koskevaa rajausta. Esitetty muutos vähentäisi perustoimeentulotuen ratkaisumäärää jonkin verran, mutta lisäisi työttömyysturvan ratkaisumääriä. Arvion mukaan työttömyysturvan ratkaisumäärät kasvaisivat suhteessa enemmän, eikä siten perustoimeentulotuen ratkaisumäärien väheneminen kompensoisi työmäärän muutosta. Muutoksen vaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia siitä, jatketaanko tilapäistä suojelua maaliskuusta 2027.

Ehdotettu tilapäistä suojelua saavia henkilöitä koskeva muutos merkitsisi lisäksi sitä, että Kansaneläkelaitos maksaisi näille henkilöille palveluun osallistumisen ajalta kulukorvausta. Nykyisin työvoimaviranomainen myöntää niille henkilöille kulukorvausta harkinnanvaraisesti, joilla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Lisäksi esitetty kotoutumistuki vaatii järjestelmäkehitystä, jonka kustannukset ovat kertaluontoisia. Kansaneläkelaitos joutuu tekemään muutoksia erityisesti yleistuen tietojärjestelmään. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan, kotoutumistuki voitaisiin integroida yleistuen tietojärjestelmään vähimmäismuutosten mukaisesti.

Edellä arvioitujen johdosta Kansaneläkelaitoksen työmäärän kehitystä sekä määrärahojen riittävyyttä momentilla 33.20.52 seurataan ja tarvittaessa tarkastellaan vuotuisissa valtion talouden kehys- ja talousarvioprosesseissa.

4.2.3.2 Työvoimaviranomaiset ja muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Palvelun tulisi olla sisällöltään ja kestoaltaan sellainen, että työnhakijalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Soveltuvia palveluita olisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkokeilu, palkkatuki tai työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä kotoutumislain mukaiset omaehtoiset opinnot. Mikäli työvoimaviranomainen olisi jo järjestänyt kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvalle työnhakijalle jotain muuta kuin edellä mainittua palvelua, jonka voidaan katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa, työvoimaviranomainen olisi vapautettu

takuuajaa koskevasta velvoitteesta. Ehdotettu säännös takuuajasta synnyttäisi säännöksen piiriin kuuluville työnhakijoille subjektiivisen oikeuden palveluun säädettyssä määräajassa. Tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei katsota olevan työvoimaviranomaisen palveltavina olevien asiakkaiden määrää lisäävää vaikutusta.

Palveluissa ja palveluun pääsemisen odotusajoissa voidaan olettaa olevan eroja työvoimaviranomaisten kesken. Erot johtuvat muun muassa kotoutumistuen piiriin kuuluvien asiakkaiden määrän ja palvelutarpeiden vaihtelusta, työvoimaviranomaisen vastuulla olevien muiden työnhakija-asiakkaiden määrästä ja profiilista sekä kunnan työvoimapalveluihin budjetoimasta määrärahasta. Myös alueen muu palvelutarjonta vaikuttaa työvoimaviranomaisen mahdollisuuksiin järjestää palvelua tai ohjata henkilö palveluun takuuajan puitteissa. Työvoimaviranomainen, jonka alueella on tarjolla paljon takuuajaa koskevan velvoitteen täyttämiseen soveltuvia palveluita, voi hyödyntää näitä palveluita täyttääkseen takuuajavaatimuksen.

On lisäksi huomioitava, että niin kutsutussa kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa esityksessä (HE 69/2026 vp) ehdotetuilla muutoksilla on arvioitu olevan työvoimapalveluiden asiakkaiden määrää kasvattava vaikutus. Lisäksi, kuten edellä jaksossa 4.2.1 on esitetty, kotihoidon tuen Norjan mallin esityksen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden voidaan arvioida kuuluvan pääsääntöisesti myös kotoutumistuen kohderyhmään. Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, että esityksen vaikutusten ollessa täysimääräisesti voimassa se koskisi noin 2 500 henkilöä, joista hieman alle puolet hakeutuisivat työttömäksi työnhakijaksi. Näin ollen kyseinen esitys lisäisi sen vaikutuksen toteutuessa täysimääräisesti työvoimapalveluiden asiakasmäärää arviolta 1 050 henkilöllä.

Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa esityksessä on arvioitu, että kyseisestä esityksestä aiheutuva työvoimapalveluiden asiakasmäärän lisäys ei aiheuttaisi tarvetta lisätä työvoimapalveluiden rahoitusta, sillä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin sisältyvää työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden sekä kotihoidon tuella olevien vanhempien kotoutumista edistävien palveluiden kattamiseksi tarkoitettua yleiskatteellista rahoitusta vapautuisi käytettäväksi työvoimapalveluiden toimeenpanoon, kun työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä siirtyisi muutosten myötä näistä palveluista työvoimapalveluiden piiriin. Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa esityksessä aiheutuneet kustannukset on kuitenkin arvioitu ainoastaan voimassa olevan lakiin perustuvan lakisääteisen tehtävän eli työnhakijan palveluprosessin toimeenpanon kannalta. Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvä ehdotus takuuajaa koskevasta säännöksestä toisi kuitenkin toimeenpanoon lakiin perustuvan velvollisuuden järjestää palvelua tietyille kohderyhmälle tai ohjata kohderyhmään kuuluvat henkilöt palveluun määrättyssä ajassa, jota nykytilassa ei ole.

Arviolta takuuajaa koskeva ehdotus ei kaikkien asiakkaiden osalta vaikuttaisi työvoimapalveluiden toimeenpanoon, sillä osa työnhakijoista pääsee jo nykyisin palveluihin alle ehdotetussa kuuden kuukauden takuuajassa. Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevasta esityksestä aiheutuvalla työvoimapalveluiden asiakasmäärän kasvulla saattaisi olla vaikutusta palveluun pääsemisen keskimääräisiin odotusajoihin. Koska asiakkaat kuitenkin jakautuisivat eri puolelle maata, voidaan arvioida, että kotihoidon tukea koskevasta esityksestä aiheutuva työvoimapalveluiden asiakasmäärän kasvu vaikuttaisi nykyisiin palveluun pääsemisen odotusajoihin korkeintaan maltillisesti. Takuuajaa koskevan säännöksen säätämisen myötä työvoimaviranomaisten kustannuksia lisääisivät ne henkilöt, jotka eivät nykytilanteessa ole päässeet palveluihin lainkaan. Lisäksi kustannuksia lisääisivät ne henkilöt, jotka siirtyisivät kotihoidon tuen Norjan mallia koskevan esityksen myötä työvoimapalveluiden asiakkaiksi. Näitä kustannuksia on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 4.2.1.2.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemissa kotoutumispalvelujen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 74/2026 vp) ehdotetut muutokset lisäävät työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen sekä työvoimakoulutuksena järjestettävään lukutaitokoulutukseen ohjautuvien kotoutuja-asiakkaiden määrää. Näihin koulutuksiin ohjautuvat henkilöt jakautuvat eri puolille maata, joten yksittäiseen työvoimaviranomaiseen kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan suhteellisen vähäisiä. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestäminen rahoitetaan osana kunnille maksettavaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin perusteella pois lukien kotoutuslain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka maksetaan kunnille osana niille maksettavaa laskennallista korvausta. Lisäksi, vaikka lukutaitokoulutusta koskevat esitetyt muutokset lisäävät opiskelijamäärää kuntien järjestämisvastuulla olevassa työvoimakoulutuksessa, tästä ei kuitenkaan syntyisi lisärahoituksen tarvetta kunnille muiden kuin lukutaitokoulutusta tarvitsevien osalta, koska kunnille edellä kuvatusti jo nykyisin maksetaan valtionosuutta ja laskennallista korvausta kyseisten henkilöiden työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä.

Lisäksi kotoutumispalvelujen uudistusta koskevassa esityksessä on ehdotettu säästöjä kotoutumisen edistämisen rahoitukseen. Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt eivät kohdistu työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisiin palveluihin tai esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen, eikä säästöillä näin ollen ole vaikutusta työvoimapaalveluiden toimeenpanoon. Mahdollinen välillinen vaikutus voisi kuitenkin aiheutua siitä, mikäli kunta päättäisi kohdentaa työvoimapaalveluiden toimeenpanoon tarkoitettua yleiskatteellista valtionosuusrahoitustaan muuhun tarkoitukseen.

Takuuajan toteutumista valvoisi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti Lupa- ja valvontavirasto. Edellä todetun mukaisesti ensimmäiseen palveluun pääsemistä koskevien tilastotietojen perusteella merkittävä määrä asiakkaista pääsee jo nykytilanteessa palveluihin alle kuudessa kuukaudessa. Lisäksi edellä jaksossa 4.2.1.2 esitetyn mukaisesti työvoimaviranomaisille esitettäisiin lisärahoitusta takuuajaa koskevan veloitteen hoitamiseen niiden asiakkaiden osalta, jotka eivät ole päässeet palveluihin lainkaan. Näihin seikkoihin perustuen voidaan arvioida, että mahdollisia takuuajan ylityksiä ja niihin liittyviä valvontatapauksia olisi vuositasolla yksittäisiä, joten valvonnan voidaan arvioida lisäävän työvoimaviranomaisen hallinnollista taakkaa sekä työmäärää korkeintaan vähäisesti.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut maassa oleva työtön työnhakija voisi jatkossa olla oikeutettu yleistukeen. Lain voimaantulon jälkeen maahan tullut tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut työtön työnhakija voisi olla oikeutettu kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen. Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneilla henkilöillä on jo nykyisin oikeus kaikkiin työllisyysalueiden tarjoamiin palveluihin. Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneista ukrainalaisista 15 927 on ilmoittautunut työllisyyspalveluihin 26.11.2025 mennessä. Heistä työttömiä tai lomautettuja työnhakijoita on 5 670 henkilöä.⁸⁸ Lisäksi edellä jaksossa 4.2.1.1 on Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin perustuen arvioitu, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita

⁸⁸ Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden seuranta, digitaaliset raportit. Kehittämis- ja hallintokeskus, luettu 26.11.2025, https://tuuttipalvelu.sharepoint.com/sites/Tiedolla_Johtaminen/SitePages/Ulkomaalaisten-tyottomien-tyonhakijoiden-seuranta.aspx

henkilöitä koskeva muutos kohdistuisi korkeintaan noin 11 000 Suomessa asuvaan ukrainalaiseen. Näin ollen voidaan arvioida, että mikäli tilapäistä suojelua jatketaan maaliskuusta 2027, ehdotetulla muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan tai työvoimapalveluiden piirissä olevien tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden määrään.

Ehdotettu tilapäistä suojelua saavia henkilöitä koskeva muutos merkitsisi kuitenkin samalla sitä, että Kansaneläkelaitos maksaisi näille henkilöille palveluun osallistumisen ajalta kulukorvausta. Nykyisin työvoimaviranomainen myöntää kulukorvausta harkinnanvaraisesti niille henkilöille, joilla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Koska harkinnanvaraista kulukorvausta ei jatkossa enää lähtökohtaisesti myönnettäisi näille työnhakijoille, työvoimaviranomaisten tehtävät vähenisivät tältä osin. Kulukorvauksen myöntämisen lisäksi myös kulukorvauksen maksamiseen liittyvät työvoimaviranomaisen tehtävät vähenisivät tältä osin. Esitetyn muutoksen vaikutukset ovat aiemman mukaisesti ehdollisia sille, että tilapäistä suojelua jatketaan maaliskuusta 2027.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja osoittaisi kielitaitoaan kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Työvoimaviranomainen tekisi nykytilaa vastaavasti työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tai kotoutumislain mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä arvion henkilön valmiuksista, taidoista ja tarpeista. Mikäli työvoimaviranomainen katsoisi palvelutarpeen arvioinnin myötä, että henkilön kielitaito olisi jo kotoutumiskoulutuksen tavoitetasolla eli B1.1-tasolla, siirtyisi tieto kyseisestä henkilöstä työvoimaviranomaiselta Opetushallitukselle maksuttoman YKI-tutkintoon ilmoittautumisen mahdollistamiseksi. Palvelutarpeen arviointi kuuluu jo nykyisin työvoimaviranomaisen palveluprosessiin. Lisäksi maksuttomaan YKI-tutkintoon oikeutettuja henkilöitä koskevien tietojen siirtäminen toteutettaisiin rajapintaratkaisulla. Näin ollen voidaan arvioida, että maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollistaminen ei merkittävästi lisäisi hallinnollista työtä työvoimaviranomaisessa.

Yleistukioikeuden työvoimapolitiittisten edellytysten ratkaisemiseen liittyvää prosessia on selostettu jäljempänä yleistukilain 34 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Työvoimaviranomainen ratkaisisi Kansaneläkelaitoksen lausuntopyynnön saatuaan, täyttääkö työnhakija yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset. Käytännössä työvoimaviranomainen ratkaisisi edellytykset käytössään olevaan asiakastietojärjestelmään merkittyjen tietojen perusteella. Jos tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä, työvoimaviranomainen pyytäisi työnhakijalta tarvittavat tiedot. Jos työnhakijasta olisi annettu yleistuen maksamisen mahdollistava työvoimapolitiittinen lausunto jo aiemmin, työnhakijaa tulisi tarvittaessa kuulla hallintolaissa (434/2003) tarkoitettulla tavalla.

Työvoimaviranomainen ilmoittaisi ratkaisustaan Kansaneläkelaitokselle antamalla työvoimapolitiittisen lausunnon. Lausunto annettaisiin tarvittaessa myös silloin, kun työnhakija osoittaisi saavuttaneensa riittävän kielitaidon tason. Selvityspyynnön ja asiaan liittyvän ratkaisun tekemiseen sekä työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen liittyvät tehtävät lisäisivät työvoimaviranomaisen työmäärää. Lisäyksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen. Edellä on arvioitu, että kotoutumistukena maksettavaa työmarkkinatukea maksettaisiin vuosittain noin 17 400 työnhakijalle. Olettaen, että yhden työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen ja tähän liittyvän mahdollisen selvityspyynnön tekemiseen menisi aikaa noin viidestä minuutista kahteenkymmeneen minuuttiin, työmäärän lisäys vastaisi arviolta noin kahta

henkilötyövuotta⁸⁹. Lisäksi työtä voi aiheutua esimerkiksi työvoimapolitiittiseen lausuntoon liittyvästä valitusprosessista, mutta tämän ei arvioida vaikuttavan olennaisesti edellä mainittuun henkilötyövuosimäärään.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus oikeuden työmäärä voi kasvaa, kun työvoimapolitiittisten edellytysten piiriin tulisi uusia seikkoja, joita koskevan Kansaneläkelaitoksen päätöksen voisi saattaa valitusasiana näiden tutkittavaksi. Muutosten kohderyhmän koko huomioon ottaen työmäärän lisäyksen ei kuitenkaan arvioida olevan kovin merkittävä. Työmäärään voi vaikuttaa se, jos työnhakijan kielitaidon toteaminen edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä muutoksenhakulautakunnassa tai vakuutus oikeudessa, tai käsittely edellyttää lääketieteellistä osaamista sen arvioimiseksi, onko työnhakijalta voitu edellyttää kielikoulutukseen tai kielitaitotestiin osallistumista hänen vammastaan tai sairaudestaan huolimatta.

Jos työnhakijalla on tilapäisen suojelun perusteella annettu oleskelulupa ja hän täyttää työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon, työnhakijan etuus oikeudesta annetaan työvoimapolitiittisia lausuntoja jo ennen ehdotettujen muutosten voimaantuloa. Tämä perustuu siihen, että yleistukilain 6 §:n perusteella 8 §:ssä säädettyä ulkomaalaista koskevaa rajoitusta ei sovelleta. Niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka eivät täytä työttömyysturvalaissa tarkoitettua työssäoloehto, ehdotettu muutos lisäisi työvoimaviranomaisten työmäärää.

4.2.3.3 Lupa- ja valvontavirasto

Esityksessä ehdotetaan säädettyä palveluun pääsemisen takuuajasta. Ehdotetun säännöksen nojalla työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston toimintaan, sillä Lupa- ja valvontavirasto vastaa jo nykyisin työvoimapalveluiden laillisuusvalvonnasta. Kyseessä ei siis olisi uusi tehtävä Lupa- ja valvontavirastolle, mutta viraston nykyinen työvoimapalveluiden valvontatehtävä laajentuisi työvoimaviranomaiselle säädettyä uuden takuuajavelvoitteen osalta. Edellä todetun mukaisesti ensimmäiseen palveluun pääsemistä koskevien tilastotietojen perusteella merkittävä määrä asiakkaista pääsee jo nykytilanteessa palveluihin alle kuudessa kuukaudessa. Lisäksi edellä jaksossa 4.2.1.2 esitetyn mukaisesti työvoimaviranomaisille esitettäisiin lisärahoitusta takuuajaa koskevan velvoitteen hoitamiseen niiden asiakkaiden osalta, jotka eivät ole päässeet palveluihin lainkaan. Näihin seikkoihin perustuen voidaan arvioida, että mahdollisia takuuajan ylityksiä ja niihin liittyviä valvontatapauksia olisi vuositasolla yksittäisiä, joten valvonnan voidaan arvioida lisäävän Lupa- ja valvontaviraston työmäärää korkeintaan maltillisesti. Ehdotetulla lisäyksellä arvioidaan näin ollen olevan korkeintaan vähäisiä vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston toimintaan.

4.2.3.4 Opetushallitus

Esityksessä ehdotetaan, että keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja osoittaisi kielitaitoaan

⁸⁹ Arvio on tehty oletuksella, että yhden työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen kuluisi aikaa keskimäärin 10 minuuttia ja muutosten perusteella annettaisiin yksi työvoimapolitiittinen lausunto jokaisesta muutosten kohderyhmään kuuluvasta työnhakijasta.

kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Ehdotuksella on vaikutuksia Opetushallituksen toimintaan.

Maksuttoman ilmoittautumisen mahdollistaminen keskitason YKI-tutkintoon edellyttäisi rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmän välille. Lisäksi YKI-tutkinnon tulosten siirtyminen työvoimaviranomaisen tietoon edellyttäisi rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannon välille. Opetushallituksen osalta rajapintaratkaisujen toteuttamisen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu noin 79 000 euroa. Opetushallituksen ylläpitämän yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmään tehtävien muutostöiden kustannukseksi on arvioitu 22 000 euroa. Lisäksi Opetushallitukselle aiheutuisi pysyviä kustannuksia maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon tarjoamisesta tutkimaksujen osalta arviolta 9 500 euroa vuositasolla. Tietojärjestelmämuutosten kustannukset korvattaisiin kohdentamalla rahoitusta Opetushallitukselle momentin 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta. Pysyvät kustannukset korvattaisiin Opetushallitukselle tekemällä siirto momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) momentille 29.01.02 (Opetushallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v). Näitä kustannuksia on kuvattu myös edellä jaksossa 4.2.1.2.

4.2.3.5 Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus

Kuten edellä jaksossa 4.2.3.4 on todettu, maksuttoman ilmoittautumisen mahdollistaminen keskitason YKI-tutkintoon edellyttäisi rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmän välille. Lisäksi YKI-tutkinnon tulosten siirtyminen työvoimaviranomaisen tietoon edellyttäisi rajapintaratkaisua KEHA-keskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannon välille. KEHA-keskuksen osalta rajapintaratkaisujen toteuttamisen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu noin 175 000 euroa.

Muiden kotoutumistukena maksettavan yleistuen toimeenpanoon liittyvien tietojärjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan valtiolle kertaluonteisia kustannuksia noin 157 000 euroa. Nämä muutokset liittyvät työnhakijan äidinkieltä koskevan tiedon siirtämiseen Kansaneläkelaitokselle sekä selvityspyyntöjen tekemiseen ja työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen.

Tietojärjestelmämuutosten kustannukset korvattaisiin kohdentamalla rahoitusta KEHA-keskukselle momentin 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta. Näitä kustannuksia on kuvattu myös edellä jaksossa 4.2.1.2.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Vähimmäisturvamalli

Valmistelun aikana vaihtoehtoisena ratkaisuna pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan kirjattujen kotoutumistuen ja työmarkkinatuen kielillisän toteuttamiselle selvitettiin myös perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista vähimmäisetuusmallia. Tässä vaihtoehdossa kotoutumistuen soveltamisalassa olisivat nimenomaisesti maahanmuuttajat. Maahanmuuttajaksi katsottaisiin henkilö, joka ei määrätynä, esimerkiksi 10 vuoden ajanjaksona ennen maahanmuuttoa, ole asunut eikä työskennellyt Suomessa. Asumisen tarkastelujaksossa voitaisiin mahdollisesti huomioida myös aiempaa Suomessa asumista, esimerkiksi 16- tai 18- ikävuoden jälkeen täyttyneitä asumiskausia. Soveltamisalassa olisivat kaikki maahanmuuttajat, mukaan lukien Suomen kansalaiset ja maassa laillisesti oleskelevat kansalaisuudesta riippumatta edellytyksin, että toimeentulo ei ole muulla tuloilla tai varoilla, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiset syyperusteiset etuudet, turvattu. Kotoutumistuen laskenta olisi mahdollisesti toimeentulotukilain kaltainen tai muulla tavoin määriteltävä. Vähimmäisetuutena kotoutumistuki olisi perhekohtainen ja siinä olisi huomioitava myös lasten toimeentulo. Kotoutumistukioikeus ei olisi sidottu kotoutumissuunnitelmaan.

Vaihtoehdossa yleistukeen liitettäisiin esimerkiksi 3–5 vuoden asumisaikaedellytys. Maahanmuuttaja voisi kuitenkin siirtyä kotoutumistuelta yleistuelle jo aiemmin kielitaitovaatimuksen täytyttyä. Jos työttömyysturvalain mukainen työssäoloehto täytyisi edellä mainittuna aikana ja hänelle maksettaisiin työttömäksi jäätyään yleistukea tai ansiosidonnaista päivärahaa, ei maahanmuuttaja enää ansiopäivärahakauden jälkeen palaisi kotoutumistuella. Muun syyperusteisen etuuden, kuten vanhempainetuuden, jälkeen kotoutumistuen maksu jatkuisi, kunnes toinen edellä mainituista edellytyksistä eli kielitaidon saavuttamien tai 3–5 vuoden Suomessa asuminen täytyisi. Oikeus yleistukeen voisi kuitenkin syntyä jo ennen asumisaikaedellytyksen täyttymistä, jos maahanmuuttaja osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin kielen taidon. Jos 3–5 vuoden Suomessa asumisen aikana maahanmuuttaja ei ole täyttänyt velvollisuuttaan kielen opiskeluun tarjotuista palveluista huolimatta, alennettaisiin yleistukea välittömästi sille siirtymisen jälkeen velvoitteen laiminlyömisestä.

Vähimmäisturvamallin ero suhteessa esitettyyn malliin olisi se, että vähimmäisturvamallissa kotoutumistuessa olisi kyse perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta vähimmäisturvaetuudesta. Mallin keskeisin haaste liittyy perustuslain 19 § 2 momentissa säädettyyn, että jokaiselle on oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Mallissa maahanmuuttajalla ei määrätyn ajan Suomeen muuton jälkeen olisi oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan perusturvaan, vaan kotitaloudelle maksettaisiin tarpeen mukaan viimesijaista toimeentulon turvaavaa tukimuotoa. Mallissa henkilöllä olisi mahdollisuus omalla toiminannallaan edesauttaa tukioikeuden syntymistä syyperusteiseen etuuteen, mutta tämän ei katsottu riittävästi turvaavan perustuslaissa taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan.

5.1.2 Kotoutumistukea ja työmarkkinatuen kielillisää valmistelleen työryhmän valmisteleva malli

Työryhmä arvioi mallia, joka toimeenpanisi hallitusohjelman kirjaukset mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Valmistelussa arvioitiin erityisesti mallia, jossa työttömälle työnhakijalle

maksettaisiin työttömyyden ajalta kotoutumistukea, mikäli henkilö ei täyttäisi työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta tai ei olisi osoittanut riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Malli ei olisi kohdistunut vain hiljattain maahan muuttaneisiin henkilöihin, vaan laajasti henkilöihin, joiden kielitaito olisi ollut riittämätön suomalaisille työmarkkinoille. Oikeus yleistukeen olisi syntynyt, kun henkilö olisi täyttänyt työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon tai osoittanut riittävän kielitaidon. Kotoutumistuki olisi vastannut nettotasoltaan perustoimeentulotuen yksin asuvan perusosan suuruutta. Näin ollen olisi syntynyt kannustin kielenoppimiselle ja vahvistettu entisestään kohdejoukon työllistymisen kannustimia.

Riittävä kotimaisen kielen taito olisi vaihtoehdossa säädetty yleistuen saamisen työvoimapolitiittiseksi edellytykseksi. Ehdosta olisi voitu poiketa, jos henkilö täyttäisi työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon. Työvoimaviranomainen olisi todennut työttömän työnhakijan riittävän kielitaidon arvioinnista ja ratkaisusta olisi annettu Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittinen lausunto. Mallissa työvoimaviranomainen olisi arvioinut jokaisen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuvan henkilön kielitaidon, mikäli henkilö ei olisi aiemmin täyttänyt työssäoloehdotusta.

Mallissa kielitaidon olisi voinut osoittaa kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella, YKI-testillä, peruskoulun päättötodistuksella, suomeksi tai ruotsiksi suoritettujen ammatillisten valmiuksien antavan koulutuksen tutkintotodistuksella, lukion päättötodistuksella tai vähintään 15 opintopisteen laajuisten suomen tai ruotsin kielen opinnoilla. Lisäksi työvoimaviranomainen olisi voinut todeta kielitaidon sellaiselta henkilöltä, jolla ei ole edellä kuvattua osoitusta kielitaidosta, mutta olisi ollut ilmeistä, että henkilö täyttää kielitaitovaatimuksen. Vaatimuksesta olisi voitu poiketa sellaisten henkilöiden osalta, jotka eivät vammaan tai sairauden vuoksi voisi kielitaitovaatimusta täyttää.

Kotoutumistukea olisi maksettu siihen asti, kun henkilö täyttäisi joko kielitaitovaatimuksen tai työssäoloehdon. Yleistukea vastaavasti kotoutumistukea olisi maksettu enintään vanhuuseläkeikään asti. Henkilö olisi voinut siirtyä kotoutumistuolta jollekin muulle syyperusteiselle etuudelle, kuten esimerkiksi kuntoutusrahalle, sairaspäivärahalle tai vanhempainpäivärahalle. Henkilön palatessa takaisin työttömäksi työnhakijaksi arvioitaisiin uudelleen, täytyvätkö yleistuen saamisen edellytykset vai palaisiko henkilö kotoutumistuolle.

Mallin heikkoutena pidettiin erityisesti sen toimeenpanollista raskautta ja monimutkaisuutta sekä mallista aiheutuvia lisäkustannuksia. Malli olisi merkinnyt merkittävää lisätyötä työvoimaviranomaiselle, jolle olisi asetettu velvollisuus arvioida kaikkien uusien työttömien työnhakijoiden kielitaitoa, ellei henkilö olisi täyttänyt työssäoloehdotusta. Tämä olisi kasvattanut merkittävästi hallinnollisen työn määrää, eikä arvioitua työmäärän kasvua pidetty oikeasuhtaisena kotoutumistuen arvioituihin saajiin verrattuna. Lisäksi mallissa olisi ollut tarpeen hyväksyä useita erilaisia vaihtoehtoja kielitaidon osoittamiseksi, sillä kielitaitovaatimus olisi koskenut kaikkia sellaisia yleistukea hakevia, jotka eivät olisi täyttäneet työssäoloehdotusta. Näin ollen kielitestimahdollisuuksia olisi tullut tarjota esimerkiksi sellaisille henkilöille, jotka eivät enää olisi kotoutumista edistävien palveluiden piirissä, eivätkä sen vuoksi pystyisi osoittamaan kielitaitoaan kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Tämä olisi arvion mukaan ruuhkauttanut entisestään YKI-tutkintoja tai ohjannut julkisen vallan järjestämään vaihtoehtoisia testejä, jotka olisivat entisestään aiheuttaneet lisäkustannuksia. Vaihtoehdon myös arvioitiin monimutkaistavan tarpeettomasti sosiaaliturvaa hallitusohjelman tavoitteen vastaisesti.

Kotoutumistukea olisi maksettu siihen saakka, kunnes henkilö olisi työllistynyt tai täyttänyt jonkin toisen etuuden edellytykset. Tämä olisi johtanut siihen, että joidenkin työttömien työnhakijoiden kielitaitoa olisi täytynyt tarkastella useita kertoja. Kotoutumistuen saajien

joukossa olisi mallissa ollut henkilöitä, jotka eivät olisi enää olleet kotoutumista edistävien palveluiden piirissä. Työryhmä arvioi, että tällaisten henkilöiden kohdalla olisi tarjottava heille tosiasiallinen mahdollisuus oppia kieltä, toisin sanoen mahdollisuutta päästä kielikoulutukseen. Tämä olisi synnyttänyt merkittäviä lisäkustannuksia kasvavan kielikoulutustarpeen kautta. Edellä mainittuun liittyen haasteeksi todettiin myös kielikoulutuksen saatavuus, johon liittyy jo nykyisin rajoitteita.

Kokonaisuutta arvioiden päädyttiin lopputulokseen, että vaikka malli olisi koskenut esitettävää mallia laajempaa kohdejoukkoa, malli olisi monimutkaistanut sosiaaliturvaa tarpeettomasti sekä kasvattanut erityisesti kielikoulutuksiin ja -testeihin liittyviä kustannuksia merkittävästi. Tämän vuoksi mallin katsottiin olevan ristiriidassa hallitusohjelman sosiaaliturvan yksinkertaistamisen tavoitteen kanssa.

5.1.3 Kotoutumistuki ilman kielitaitovaatimusta

Työryhmän valmisteleman mallin monimutkaisuus liittyi erityisesti kielitaitoa koskevaan edellytykseen ja siitä seuranneeseen hallinnolliseen taakkaan sekä kielikoulutusten ja -testien kustannuksiin. Tästä syystä arvioitiin myös mallia, jossa kotoutumistuen saajilta ei olisi edellytetty tietyn tasoista suomen tai ruotsin taitoa. Kielitaitovaatimuksen poistaminen olisi merkinnyt sitä, että henkilö olisi voinut saada tuen tavanomaisen yleistuen suuruisena, jos hän täyttäisi kolmen vuoden asumisaikaa koskevan vaatimuksen (esityksessä ehdotetun mallin mukaisesti) tai työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon.

Mallin vahvuudeksi arvioitiin sitä, että siitä ei syntyisi lisävaatimuksia kunnille kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseksi eikä myöskään lisätarpeita kielitestauksen osalta. Mallin kohdejoukko olisi ollut jonkin verran suurempi kuin nyt esityksessä ehdotetussa mallissa.

Mallin keskeinen haaste liittyi siihen, että mallissa ainoastaan työllistymisen kannustimet olisivat kasvaneet. Kielitaito on olennainen työllistymistä edistävä tekijä, joten välillisesti kannustin myös kielen oppiseksi olisi tätä kautta syntynyt. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on kuitenkin luoda suora kannustin kielen oppimiseksi, mikä sellaisenaan ei olisi tässä vaihtoehdossa toteutunut. Mallissa kotoutumistuen yhteys kotoutumisen vahvistamiseen olisi jäänyt epäsuoraksi, eikä sen sitä arvioitu täyttävän riittävässä määrin hallitusohjelman tavoitteita.

Lisäksi mallissa olisi jäänyt epävarmaksi, miten uusi kotoutumistuki edistäisi kotoutumista. Työllistymiseen liittyvät haasteet koskettavat myös Suomessa pitkään asuneita ensimmäisen kerran työmarkkinoille tulevia henkilöitä. Pääasiallinen erottava tekijä hiljattain maahan muuttaneiden ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien henkilöiden ja pitkään tai aina Suomessa asuneiden ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien henkilöiden välillä liittyy suomen tai ruotsin kielen taitoon. Juuri riittämättömästi suomalaisilla työmarkkinoilla vaadittavasta kielitaidosta seuraa, että hiljattain maahan muuttaneiden henkilöiden työmarkkinakelpoisuus on todennäköisesti alhaisempi pitkään Suomessa asuneisiin kieltä osaaviin verrattuna.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyss- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla etuuden saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan säätää asumista tai työskentelyä koskevia (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla, mutta ei ole pitänyt uskottavana sitä, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä

etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan (PeVL 55/2016 vp). Tältä osin valmistelussa katsottiin, että ilman selkeää kotoutumiseen suoraan liittyvää kannustinta erityisesti tulokselliseen kielen oppimiseen liittyen, jäisi tuen yhteys kotoutumisen edistämisen tavoitteeseen epäselväksi.

5.1.4 Perustoimeentulotuen perusosan alentaminen kotoutumistuella olevilta

Hallitusohjelmassa mainitaan, että kotoutumistuki korvaisi maahanmuuttajilta työmarkkinatuen sekä toimeentulotuen. Kuten luvussa 4.2.2.1 tarkemmin käsitellään, perustoimeentulotukea ei voida rajata kotoutumistuen saajilta, ja näin ollen osa kotoutumistuen saajista saa samanaikaisesti myös perustoimeentulotukea täydentämään kotitalouden tuloja. Valmistelun aikana kuitenkin arvioitiin, olisiko perustoimeentulotuen perusosaa mahdollista laskea kotoutumistukea saavan henkilön osalta, jotta hallitusohjelmassa tavoiteltu rahallinen kielen oppimisen kannustin koskisi yhtäläisesti kaikkia kotoutumistukea saavia henkilöitä.

Esimerkkilaskelmiin perustuvan analyysin valossa perusosan laskeminen olisi teknisesti ollut toimeenpantavissa. Perusosa on laskennallinen suure, joka kattaa jokapäiväiseen kulutukseen kuuluvia menoja, joiden määrästä säädetään eri perhetyypeittäin. Perusosamenojen katsotaan kattavan ravintomenot sekä muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat laissa määritellyt menot. Niistä ei tarvitse toimeentulotukihakemuksella esittää erillistä selvitystä.

Perustoimeentulotuki kuitenkin turvaa jokaisen oikeutta ihmisarvioisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Valmistelussa ei löydetty perusteita sille, miksi kotoutumistuen saajien perusosamenojen tason voitaisiin katsoa eroavan vastaavassa tilanteessa olevien henkilöiden, esimerkiksi tavanomaista yleistukea saavien henkilöiden perusosamenoista. Valmistelussa ei pystytty esittämään perustuslain näkökannalta hyväksyttävää perustetta, miksi kotoutumistuen saajan tarpeet eroaisivat siinä määrin yleistuen saajan tarpeista, että perusosa olisi kotoutumistuen saajilla alhaisempi.

5.1.5 Takuuajan rikkomisen vaikutus etuustasoon

Valmistelun yhteydessä arvioitiin myös mallia, jossa kunnille asetettavan kielikoulutuksen tai työllistymistä tukevan palvelun järjestämiselle varatun ajan (takuuajan) ylittyminen vaikuttaisi henkilön etuustasoon. Henkilö olisi oikeutettu saamaan kotoutumistukena maksettavan yleistuen sijasta tavanomaista yleistukea, mikäli kunta ei olisi järjestänyt työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua ehdotetun kuuden kuukauden takuuajan puiteissa. Asumisaikavaatimuksen, työssäoloehdon tai kielitaitovaatimuksen täyttämisen lisäksi henkilö voisi siis mallissa päästä korkeammalle etuustasolle sen perusteella, että kunta ei olisi täyttänyt lakisääteistä velvollisuuttaan järjestää palveluita kohtuullisessa ajassa.

Mallin arvioitiin tukevan yksilön oikeuksien toteutumista. Valmistelussa arvioitiin lisäksi, että mikäli tietyillä alueilla ei olisi kohtuullisessa ajassa saatavilla palveluja, joiden avulla henkilöllä olisi tosiasiallinen mahdollisuus kehittää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa, tällaisella alueella asuvat henkilöt olisivat epäedullisessa asemassa sellaisin henkilöihin nähden, jotka asuisivat muilla alueilla ja pääsisivät palveluihin ehdotetun takuuajan puiteissa. Mallin avulla tällaiset palvelujen saatavuuteen liittyvien alueellisten erojen mahdolliset haitat olisivat pienentyneet sen kannalta, olisiko henkilöllä tosiasiallisesti mahdollisuudet päästä korkeammalle etuustasolle ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä.

Mallissa arvioitiin kuitenkin olevan tiettyjä haasteita. Hallitusohjelmaan sisältyvät tavoitteet luoda maahanmuuttajille kannustin kotoutumiseen, kielen oppimiseen ja työllistymiseen eivät kotoutumistuen osalta toteutuisi niiden henkilöiden kohdalla, joilla takuuajaksi ylittyisi, ja jotka pääsisivät tämän myötä korkeammalle etuustasolle. Malli voisi osittain kannustaa henkilöitä hakeutumaan sellaisille alueille, joissa palveluita olisi tarjolla huonosti ja takuuajan ylittyminen on todennäköisempää kuin alueilla, joissa palveluita on saatavilla hyvin ja kohtuullisessa ajassa. Tällaisille alueille hakeutumalla henkilöiden ei tarvitsisi täyttää kielitaitovaatimusta tai työssäoloehdot saavuttaakseen korkeamman etuustason ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämistä. Lisäksi valmistelussa arvioitiin, että malli olisi saattanut aiheuttaa tietojärjestelmämuutostarpeita sekä lisätä työvoimaviranomaisen sekä Kansaneläkelaitoksen hallinnollista työtä. Mallissa palveluiden järjestämiseen liittyvä ongelmaa olisi korjattu sillä, että henkilöt olisivat siirtyneet korkeammalle etuustasolle, mikä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista tavoitteiden täyttämisen osalta.

Valmistelussa katsottiin, että vaikka malli olisi varmistanut yksilön oikeuksien toteutumista, olisi se ollut ristiriidassa hallitusohjelman kotoutumisen tavoitteiden kanssa. Lisäksi valmistelussa katsottiin, että mikäli takuuajasta säädetään lain tasolla, kyse olisi kuntien lakisääteisestä velvoitteesta. Kunnan tulee järjestää lakisääteiset velvoitteensa ja tällöin takuuajan ylittyminen merkitsisi kunnan lakisääteisen velvoitteen laiminlyömistä. Takuuajan rikkomisen seuraamusten tulisi näin ollen koskea kuntaa, ja seuraamusten järjestäminen valvontaviranomaisen valvonnan kautta olisi tarkoituksenmukaisempaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin lainsäädännön mukaan maahanmuuttajilla on oikeus asumisperusteisiin etuuksiin oleskeluluvan myöntämisestä lukien. Kotoutumistoimenpiteisiin oikeutetuilla maahanmuuttajilla on toimenpiteisiin osallistumisen ajalta oikeus saada erillistä kotoutumiskorvausta (*etableringsersättning*). Oikeus kotoutumistoimenpiteisiin on henkilöillä, jotka ovat vastikään saaneet oleskeluluvan pakolaisena tai kansainvälisen suojelun perusteella tai muuttaneet tällaisen henkilön perheenjäsenenä, jonka oleskeluluvan saannista on kulunut korkeintaan kuusi vuotta. Toimenpiteet koskevat 20–64-vuotiaita henkilöitä sekä henkilöitä iältään 18–19 vuotta, joilla ei ole vanhempia Ruotsissa.

Kartoitusjakson ajalta (noin 6 kuukautta) henkilö on oikeutettu päivittäiseen⁹⁰ 231 kruunun eli noin 21 euron kotoutumiskorvaukseen. Kartoitusjakson jälkeen korvauksen taso nousee 308 kruunuun eli noin 28,5 euroon henkilön osallistuessa kotoutumissuunnitelman mukaiseen kotoutumiskoulutukseen kokoaikaisesti. Korvausta maksetaan viideltä päivästä viikossa.

Kotoutumiskorvaukseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus kotoutumislisään, jos hänellä on kotona asuvia lapsia. Kotona asuvana lapsena pidetään alle 20-vuotiaita henkilöitä, jotka asuvat uuden tulokkaan kanssa, ovat tai ovat olleet uuden tulokkaan hoidossa ja eivät ole omavaraisia. Kotoutumislisää maksetaan jokaisesta 0–10-vuotiaasta lapsesta 800 kruunua (noin 74 euroa) kuukaudessa ja jokaisesta 11–19-vuotiaasta 1 500 kruunua (noin 139 euroa) kuukaudessa, mutta kuitenkin korkeintaan kolmesta vanhimmasta lapsesta kerralla ja lisän enimmäismäärä on 4 500 kruunua (noin 417 euroa) kuukaudessa. Yksin ilman lapsia asuvilla taas voi olla oikeus asumiskorvaukseen. Asumiskorvauksen määrä on enintään 3 900 kruunua (361 euroa)

⁹⁰ Luvut vuoden 2026 tasossa.

kuukaudessa 1 800 kruunun omavastuun jälkeen. Myös kotoutumislisän ja asumiskorvauksen määrät on sidottu kotoutumistoimenpiteisiin osallistumiseen.

Kotoutumiskorvausta ja -lisää saavalla henkilöllä voi olla oikeus lisäksi elatustukeen, asumistukeen ja lapsilisään. Kotoutumiskorvausta ei makseta niiltä päiviltä, kun henkilö on ansiotyössä tai saa mitä tahansa muuta sosiaalivakuutuslain mukaista muuta etuutta tai ei osallistu palveluihin muusta kuin perustellusta syystä. Kaikkia edellä kuvattuja korvauksia ja lisiä on mahdollista saada porrastetusti joko 75, 50 tai 25 prosenttia kotoutumistoimenpiteisiin osallistumisen mukaan. Taso lasketaan suhteutettuna kokoaikaiseen työaikaan.

Ehtona korvausten saamiselle on kotoutumisohjelman noudattaminen ja aktiivinen työnhaku. Työviranomaisen voi lakkauttaa korvauksen maksamisen yhdeksi tai useammaksi päiväksi riippuen laiminlyönnistä ja sen mahdollisesta toistuvuudesta. Mikäli korvauksen maksu lakkautetaan kokonaan, saattaa tällöin myös sairauspäivärahan perusteena oleva tulo (*sjukpenninggrundande inkomst*) poistua, jolloin henkilö ei ole oikeutettu myöskään sairauspäivärahaan tai vanhempainpäivärahaan.

Maahanmuuttajat voivat olla myös oikeutettuja kunnan sosiaalitoimen maksamaan tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Muut tukimuodot ovat kuitenkin aina ensisijaisia suhteessa kuntien maksamaan toimeentulotukeen, joka on tarkoitettu luonteeltaan lyhytaikaiseksi tueksi tilanteissa, jossa henkilö ei ponnisteluistaan huolimatta kykene elättämään itseään. Ruotsin toimeentulotuki koostuu kahdesta osasta: kansallisesta vähimmäisstandardin mukaisesta summasta määritetyille perustarpeille sekä todellisista pääasiassa asumiseen liittyvistä kustannuksista. Tuen arvioinnissa kotitalouden aikuisten katsotaan pääasiassa olevan yhteisvastuullisia kotitalouden toimeentulosta. Tuki lasketaan laskemalla ensin yhteen kansallinen standardi ja kotitalouden kohtuulliset vuokra-, kotisähkö- yms. kustannukset. Tämän jälkeen summasta vähennetään kotitalouden varallisuus ja kaikki tulot verojen jälkeen, jonka perusteella kotitalouden tuen tarve määräytyy. Kunnat voivat harkintansa mukaan maksaa kansallisen standardin ylittäviä lisiä⁹¹.

Ruotsissa työkykyisen toimeentulotuen saajan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä ollakseen oikeutettu tukeen. Käytännössä tällä tarkoitetaan ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi ja aktiivista työnhakua. Lisäksi maahanmuuttaja voidaan velvoittaa osallistumaan kunnan järjestämään ruotsinkieliseen aikuiskoulutukseen tai vastaavaan koulutukseen kansanopistoissa. Jos tuensaajalle ei ole voitu tarjota sopivaa työmarkkinapoliittista palvelua tai toimintaa, kunnan sosiaalilautakunta voi velvoittaa tämän osallistumaan tietyksi ajaksi harjoitteluun tai muuhun osaamista edistävään toimintaan. Harjoittelun ja toiminnan tulee kehittää tuensaajan mahdollisuuksia elättää itsensä tulevaisuudessa. Kunnat on velvoitettu tekemään tiivistä yhteistyötä työviranomaisen kanssa.

Ruotsin sosiaalihuoltolaissa säädetään, että jos yksilö ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö velvollisuutensa osallistua harjoitteluun tai muuhun toimintaan, jatkuvan toimeentulotuen määrää voidaan alentaa tai sen maksaminen keskeyttää kokonaan. Jos hakija tai etuudensaaja ei esitä hyväksyttävää syytä, sosiaalilautakunnan tulee ensisijaisesti alentaa toimeentulotuen määrää. Toimeentulotuen epääminen tai maksamisen keskeyttäminen kokonaan tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisesti kuten esimerkiksi, jos laiminlyönti on jatkuvaa eikä henkilö

⁹¹ Ruotsin hallitus esitti osana vuoden 2026 budjettia, että kuntien mahdollisuus korvata kansallisen standardin ylittäviä menoja poistettaisiin 1.1.2027 alkaen.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/en-reform-for-att-bryta-bidragsberoendet-och-starka-sverige/>

lautakunnan kehoituksista ja toimenpiteistä huolimatta muuta käyttäytymistään. Kunnan viimesijainen vastuu asukkaidensa tarpeidenmukaisen tuen järjestämisestä tarkoittaa kuitenkin, että alennettaessa toimeentulotuen määrää tai keskeytettäessä sen maksaminen kokonaan, kunnan on kuitenkin huolehdittava, että yksilöllä on varat vähintään välittömän toimeentulon turvaamiseksi.

Ruotsin hallitus esitti osana vuoden 2026 budjettiaan⁹², että se uudistaa sosiaaliturvaa erityisesti maahanmuuttajien osalta. Osana tätä pakettia hallitus on antanut esityksen, jonka mukaisesti kaikilta Ruotsiin 1.1.2027 alkaen muuttavilta vaaditaan viiden vuoden asumista 15 vuoden aikajakson aikana, jotta oikeus tiettyihin asumisperusteisiin etuuksiin⁹³ syntyy. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin voisi syntyä esityksen mukaan myös, mikäli henkilön työtulot ylittävät yhtäjaksoisesti kuuden kuukauden aikana 40 032 kr/kk tai 12 kuukauden työtulot ovat vähintään 20 850 kr/kk 24 kuukauden tarkastelujakson aikana. Toisessa EU-asetusta 883/2004 soveltavassa maassa asuttu aika otettaisiin huomioon viiden vuoden asumisaikaa arvioitavassa. Esitetty muutos koskisi ainoastaan 1.1.2027 jälkeen maahan muuttavia henkilöitä.⁹⁴ Työperusteisiin etuuksiin sekä muihin asumisperusteisiin etuuksiin henkilöllä olisi oikeus niitä koskevien ehtojen mukaisesti ilman vastaavaa asumisaikaedellytystä. Kaikki Ruotsiin muuttavat olisivat jatkossakin oikeutettuja kotoutumisetuuteen (*etableringsersättning*) aiemmin kuvatun mukaisesti. Esityksen tavoitteena on tehostaa maahan hiljattain muuttaneiden kotoutumista kotoutumispalveluiden ja kotoutumistuen kautta.

5.2.2 Tanska

Tanskassa tuli voimaan 1.7.2025 uudistus, jonka keskeinen tavoite oli yksinkertaistaa sosiaaliturvaa, erityisenä huomiona maahan muuttavien henkilöiden sosiaaliturva. Ennen uudistusta Tanskassa oli kaksi erillistä maahanmuuttajille suunnattua tukimuotoa: itsensä elättämisen- ja kotiinpaluuavustus (*selvforsørgelses- og hjemrejseydelse*) sekä siirtymäavustus (*overgangsydelse*). Uudistuksen keskeisin muutos oli maahanmuuttajille suunnattujen erillisten tukimuotojen lakkauttaminen ja heidän siirtämisenä toimeentulotukijärjestelmään (*kontanthjælp*). Uudistuksen jälkeen toimeentulotuki maksetaan vähimmäistasoisena sellaisille henkilöille, jotka eivät ole asuneet Tanskassa yhdeksää vuotta viimeisen 10 vuoden aikana ja eivät omaa 2,5 vuoden työhistoriaa kokoaikatyöstä Tanskassa. Euroopan unionin lainsäädännön vaatimusten johdosta toisessa EU-jäsenmassa, Euroopan talousalueen maassa ja Sveitsissä asuttu aika tai työskennellyt kaudet huomioidaan näitä arvioitaessa. Käytännössä vähimmäistasoisena etuutta maksetaan pääasiassa Tanskaan muuttaville kolmansien maiden kansalaisille ja Tanskan kansalaisille, jotka tulevat kolmannelta maasta ja jotka eivät täytä asumisaikavaatimusta tai työskentelyvaatimusta, siitä huolimatta, ettei tukea ole sellaisenaan kohdennut erityisesti kansalaisuuden mukaan.

Vähimmäismääräinen toimeentulotuki on noin 54 prosenttia sen tuen tasosta, jota asumis- ja työskentelyvaatimuksen täyttävät henkilöt saavat. Yksin asuvalle henkilölle vähimmäismääräinen toimeentulotuki on suuruudeltaan 7 095 DKK kuukaudessa eli noin 949 euroa (vuoden 2026 tasossa). Alle 30-vuotiaalle maahanmuuttajalle, jolta puuttuu toisen asteen

⁹² <https://www.regeringen.se/contentassets/3416d1df56ae4fcaacf03ecd8ed81ab1/utgiftsomrade-12-ekonomisk-trygghet-for-familjer-och-barn/>

⁹³ Viiden vuoden asumisaikavaatimus koskisi seuraavia asumisperusteisia tukia: vanhempainraha alimmalla ja perustasolla, lapsilisä (ml. monilapsilisä), asumistuki, sairausetuus ja aktivointituki (perusturvana), asumislisä, hoitotuki, lisäkulukorvaus, vanhusten toimeentulotuki.

⁹⁴ Regeringens proposition 2025/26:136;

<https://www.regeringen.se/contentassets/33ca922fd46242c491cf9199188d72f4/prop.-2025-26-136.pdf>

tutkinto, maksetaan toimeentulotuki perusmääräisenä, jonka suuruus on 7 529 DKK kuukaudessa eli noin 1 007 euroa (vuoden 2026 tasossa). Yli 30-vuotiaille vaatimukset täyttävillä henkilöillä toimeentulotuki maksetaan korotettuna, jonka suuruus on 13 060 DKK kuukaudessa, eli noin 1 774 euroa (vuoden 2026 tasossa).

Osana uudistusta otettiin käyttöön lapsilisä, jota maksetaan toimeentulotuen suuruudesta ja perheen lapsimäärästä riippumatta molemmille vanhemmille 2 909 DKK kuukaudessa (3789 euroa 2026 vuoden tasossa). Aiemmin oikeus lapsilisään edellytti muilta kuin EU-kansalaisilta 10 vuoden aikana kuuden vuoden asumista tai työskentelyä Tanskassa, mutta oikeus lapsilisään kuitenkin syntyi porrastetusti siten, että kuuden kuukauden asumisen jälkeen henkilölle maksettiin 8,3 prosenttia täydestä lapsilisästä ja lapsilisän taso nousi portaittain aina puolen vuoden välein saavuttaen täyden määränsä kuuden vuoden jälkeen. Edellä mainittujen lisäksi yksinhuoltajille maksetaan yksinhuoltajalisää 1 712 DKK (229 euroa vuoden 2026 tasossa) sekä lapsikohtaista korkeintaan kolmesta lapsesta maksettavaa vapaa-aikalisää 500 DKK (67 euroa vuoden 2026 tasossa) kuukaudessa.

Tanskassa kunnat vastaavat työllisyys- ja kotoutumispalveluiden sekä vähimmäisturvajärjestelmän toimeenpanosta. Avustusten saaminen on yleensä yhteydessä osallistumiseen joko pakolaisille suunnattuun kotoutumiskoulutukseen tai muille maahanmuuttajille suunnattuun elättämis- ja kotiinpaluukoulutukseen.

Palkkioilla ja seuraamuksilla on merkittävä tehtävä tanskalaisessa kotoutumisjärjestelmässä. Tanskan järjestelmässä kuntaa palkitaan rahallisesti kotoutumisohjelmassa olevan työllistymisestä työmarkkinoille sekä kielitestin hyväksytystä suorittamisesta. Valtio maksaa kotoutumisohjelmassa olevia maahanmuuttajia työllistävälle yritykselle bonuksia. Tanskassa kansainvälistä suojelua saava sijoitetaan kuntaan, jossa hän asuu ja saa kotoutumisohjelman mukaiset palvelut.

Jos tuensaajan laiminlyö ilman hyväksyttävää syytä velvoitteensa hakea työtä, kieltäytyy työtarjouksesta, ei osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin, keskeyttää työn, ei opiskele tai ei osallistu aktivointitoimiin, hänelle maksettavan avustuksen määrää alennetaan kiinteällä summalla riippuen henkilölle maksettavan avustuksen tasosta sekä laiminlyönnin luonteesta. Toistuvista laiminlyönneistä kunta voi lakkauttaa avustuksen maksamisen kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lakkauttaminen kuitenkin edellyttää, että henkilölle on tarjolla työpaikka, työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi, jonka vastaanottamalla tai johon osallistumalla tämä voi täyttää velvoitteensa uudestaan. Kuitenkin jos kyseessä olevan tuensaajan katsotaan olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, kunnan on sanktioita harkitessaan arvioitava, onko tällä todellisia mahdollisuuksia täyttää velvoitteensa. Sanktioita ei saa määrätä, jos etuudensaajalla on esimerkiksi vakava mielenterveys- tai päihdeongelma.

Tanskan järjestelmän vertailun osalta huomionarvoista on, että Tanska ei osallistu Euroopan unionin neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla eikä nämä päätökset ja toimenpiteet ja sido Tanskaa ilman Tanskan nimenomaista päätöstä (Euroopan unionista tehdyn sopimus ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, pöytäkirja 22). Osaston V luku sisältää määräykset koskien unionin rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Pöytäkirjamääräysten nojalla Tanska ei sovelle EU-asetusta 1231/2010, jolla EU-asetuksen 883/2004 ja 987/2009 henkilöllinen soveltamisala on laajennettu koskemaan kolmansien maiden kansalaisia (kts. kohta 2.8 EU-lainsäädännön reunaehdot)

5.2.3 Norja

Norjan kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin samankaltaisia kuin Suomessa. Norjassa kunta vastaa kotoutumishjelmasta. Kotoutumishjelma on tarkoitettu 18–55-vuotiaille pakolaistaustaisille maahanmuuttajille ja sen tavoitteena on valmistaa henkilö työelämään tai opiskeluihin Norjassa. Kotoutumishjelman kesto ja sen sisältö riippuvat henkilön iästä ja aiemmasta koulutustaustasta. Ohjelma voi kestää kuudesta kuukaudesta neljään vuoteen riippuen henkilöstä ja järjestäjäkunnasta. Ohjelma on lähtökohtaisesti kokoaikainen ja vastaa ”normaalia työviikkoa”. Ohjelman jälkeen tavoitteena on henkilön työllistyminen tai opintojen jatkaminen. Kotoutumishjelmaan osallistuminen on periaatteessa vapaaehtoista, mutta sosiaalietuuksien saamiseksi voidaan edellyttää ohjelmaan osallistumista.

Kokopäiväisestä kotoutumishjelmaan osallistumisesta henkilö on oikeutettu kunnan maksamaan kotoutumistukeen (*introduksjonsstønad*). Tukea maksetaan täysimääräisenä 260 320 Norjan kruunua vuodessa, eli noin 23 757 euroa (taso indeksoitu 1.5.2025). Alle 25-vuotiaille maksetaan 2/3 normaalisummasta ja vanhempiensa luona asuville alle 25-vuotiaille 1/3 normaalisummasta. Kotoutumistuki on veronalaista tuloa.

Lapsilisää lukuun ottamatta muut mahdolliset sosiaalietuet ja ansiotulot pienentävät maksettavan tuen määrää. Tuki maksetaan jälkikäteen kotoutumishjelman toimenpiteisiin osallistumisen perusteella. Jos henkilö jättää osallistumatta kouluksiin ilman hyväksyttävää syytä, tukea pienennetään poissaolojen mukaan. Kunta voi myös väliaikaisesti keskeyttää henkilön kotoutumishjelman perustellusta syyistä. Jos henkilö osallistuu kotoutumishjelmaan kokopäiväisesti, on mahdollista tehdä osa-aikatyötä esimerkiksi viikonloppuisin tai iltaisin ilman, että ansiotulot vaikuttavat tuen tasoon.

Norjan hallitus on kuitenkin valmistellut merkittävää muutosta humanitaarisista syistä maahan muuttaneiden henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvaoikeuksia koskien⁹⁵. Hallitus on laatinut esityksen, jossa se esittää yhdistettäväksi tällä hetkellä voimassa olevan kotoutumistuen, toimeentulotuen ja asumistuen humanitaarisista syistä maahan muuttaneille ja heidän perheenjäsenillensä maksettavaksi uudeksi kotoutumistueksi. Tukea voitaisiin maksaa, kunnes henkilö on asunut Norjassa viisi vuotta. Uusi kotoutumistuki olisi esityksen mukaan tasoltaan aiempaa alhaisempi sekä veronalainen tukimuoto, kun nykyisin asumistuki ja toimeentulotuki ovat verottomia tukia. Esimerkiksi yksinasuvan henkilön tuki olisi jatkossa enimmillään 230 600 Norjan kruunua vuodessa (nykyisin 260 320 Norjan kruunua). Lisäksi hallitus esittää, että uuden kotoutumistuen tasoon vaikuttaisi kotitalouden koko, mutta tuen tasoon käytettäisiin tukikattoa. Norjan hallitus ilmaisee esitetyn muutoksen tavoitteeksi työnteon kannustimien vahvistamisen. Osana uudistusta kotoutumistukea saavan henkilö olisi velvoitettu aiempaa enemmän hänelle esitettyihin toimenpiteisiin. Velvoitteiden laiminlyönnistä voisiin asettaa seuraamus etuuden tasoon. Hallituksen esitys on julkisella lausuntokierroksella 23.1.-23.4.2026 ajan ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2028.

Valtio ohjaa kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt kuntiin ja vastaa asunnon järjestämisestä henkilöille. Jos henkilö kieltäytyy järjestetystä asumisesta, hänen on löydettävä itse asunto ja selviydyttävä myös taloudellisesti omillaan asumisen kustannuksista. Pääsääntöisesti he menettävät myös oikeuden osallistua kotoutumishjelmaan

⁹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-integreringsstønad-for-nyankomne-flyktinger/id3146886/>

ja saada kotoutumisistukea. Ohjelman suorittamisen jälkeen maahanmuuttajat ovat oikeutettuja pääosin samoihin etuuksiin, kuin muut Norjassa asuvat.

5.2.4 Alankomaat

Alankomaihin pysyvästi tai pitkäaikaisesti muuttavilla yli 18-vuotiailla henkilöille on laissa säädetty kotoutumisvelvollisuus (*inburgeringsplicht*). Pääasiallinen väylä täyttää velvoite on osallistua yhteiskuntaan kotouttavaan koulutukseen, jossa henkilö tutustuu maan kulttuuriin ja opiskelee kieltä sekä parantaa työelämävalmiuksiaan. Velvollisuuteen sisältyy vaade suorittaa hyväksytysti yhteiskuntaan kotoutumista mittaava koe tai valtiollinen hollanti toisena kielenä - testi kolmen vuoden aikana maahan saapumisesta. Vaadittava hollannin kielen taso on B1. Velvoitteesta voi hakea vapautusta tietyin edellytyksen, kuten esimerkiksi terveydentilan perusteella tai Alankomaissa suoritettun tutkinnon johdosta. Velvoitteen laiminlyönnistä voidaan seuraamuksena määrätä sakkoja ja kokeen suorittamista vaaditaan pysyväluntonaisen oleskeluluvan saamiseksi.

Maahanmuuttajat ovat velvollisia kustantamaan kotoutumiskoulutuksen ja vaadittavan näyttökokeen itse. Kotoutumiskoulutuksen kustannusta ei ole säädetty laissa, vaan kustannukset riippuvat koulutuksesta ja tarjoajasta. Henkilöt voivat kuitenkin hakea lainaa valtiolta koulutuksesta syntyvien kulujen kattamiseen. Laina on maksettava takaisin 10 vuoden kuluessa kokeen hyväksytystä suorittamisesta. Pakolaisten tai tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien kotoutumiskoulutuksen kustannuksista vastaa kuitenkin kunta.

Kaikki maassa laillisesti asuvat henkilöt ovat lähtökohtaisesti sosiaalivakuutettuja. Maahanmuuttajien kohdalla joidenkin sosiaaliturvaetuuksien saamiselle saattaa olla lisäehtoja, kuten esimerkiksi lastenhoidontuen saaminen edellyttää vanhemman osallistumista kotoutumiskoulutuksen pakolliselle kurssille. Lapsilisäoikeuden saamiseksi on osoitettava kiinteä yhteys perheen ja Alankomaiden välillä, ja joissain tilanteissa tämä johtaa käytännössä odotusajan syntymiseen. Edellä kuvatun lisäksi maassa asuvien on otettava erillinen sairausvakuutus, joka oikeuttaa terveydenhoitoon. Vähävaraiset voivat saada tukea sairausvakuutuksen ottamiseen.

Alankomaissa on säädetty erillisestä osallisuuslaista (*Participatiewet*), joka takaa kaikille maassa laillisesti asuville riittävän vähimmäistoimeentulon. Toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen tukimuoto. Toimeentulotuen taso on sidoksissa kansalliseen lakisääteiseen vähimmäispalkkaan, minkä lisäksi tuen taso riippuu henkilön perhesuhtaista ja iästä. Oikeus täysimääräiseen tukeen alkaa vasta 21-vuoden iässä, sillä Alankomaiden kansallisen lainsäädännön mukaan vanhemmat ovat elatusvelvollisia 18–20-vuotiaista lapsistaan. Yksin asuvan sekä yksinhuoltajan tuen taso⁹⁶ on 1 401,50 euroa kuukaudessa, mikä vastaa noin 70 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta. Pariskunnan tuki on korkeintaan lakisääteisen vähimmäispalkan tasoinen, eli 2 002,13 euroa kuukaudessa. Tukeen ei vaikuta se onko kotitaloudessa huollettavia lapsia. Kaikkia tuenhakijoita koskevien ehtojen lisäksi maahanmuuttajien on todennettava riittävä hollannin taito täysimääräisen tuen saamiseksi. Tukea alennetaan portaittain, jos henkilö ei ole suorittanut kielitaitokoetta hyväksytysti tai esittänyt jotain vaihtoehtoista tapaa todentaa kielitaito. Ensimmäisen kuuden kuukauden jälkeen kunta alentaa tukea 20 prosentilla, tätä seuraavan kuuden kuukauden aikana 40 prosentilla ja vuoden kuluttua tuki lakkautetaan kokonaan, mikäli henkilö ei tee kaikkea voitavaansa kielitaidon saavuttamiseksi.

⁹⁶ Tuen tasot esitetty vuoden 2026 tasossa.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 5.1.2026 – 16.2.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 395 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Määräaikaan mennessä lausuntoja saatiin yhteensä 75 kappaletta. Vastaajista järjestöjä, hyvinvointialueita, kuntia, ministeriöitä ja muita valtion viranomaisia, toimeenpanoa ja muutoksenhakua edustavia edustajia organisaatioita ja muita vastaavia toimijoita oli 73. Yksityisten kansalaisten lausunnoiksi katsottavia lausunnonantajia oli 2. Lausuntoja annettiin lausuntopalvelun sijasta myös sähköpostilla ja Vahva-asianhallintajärjestelmässä.

6.2 Yleistukilakiehdotusta koskevat lausunnot

6.2.1 Johdanto

Lausunnonantajat suhtautuivat laajasti kielteisesti esitettyihin muutoksiin. Lausunnoissa korostui vahvasti huoli siitä, että työskentely- ja asumisaikavaatimukset muodostavat rakenteellisen esteen yhdenvertaiselle kohtelulle. Merkittävä osa lausunnonantajista katsoi esitettyjen vaatimusten olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) ja 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) kanssa. Lausunnoissa nostettiin esiin, että eri alueilla palveluiden saatavuus, työpaikkojen tarjonta ja koulutuksen laatu vaihtelevat huomattavasti, vaikuttaen henkilöiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin täyttää vaaditut velvollisuudet. Tästä syntyisi tilanteita, joissa maahanmuuttajilla ei ole realistisia mahdollisuuksia täyttää vaatimuksia, vaikka he toimisivat aktiivisesti. Monet kunnat kuvaavat, että järjestelmä johtaa yhä useampia toimeentulotuen piiriin ja kasvattaa hallinnollista työpainetta. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät kuten traumataustaiset, heikosti koulutetut ja toimintakykyhaasteista kärsivät henkilöt kohtaavat erityisiä esteitä. Vaatimusten katsotaan lisäävän riskiä syrjintään ja eriarvoisuuteen.

Tavanomaista yleistukea tasoltaan alhaisempi kotoutumistuki katsottiin useissa lausunnoissa perusoikeuksia heikentäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä osa muista lausunnonantajista kiinnitti huomiota siihen, että esitys tulisi arvioida perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 55/2016 vp) mukaisesti siitä näkökulmasta, voidaanko pitää uskottavana, että maahanmuuttajien sosiaaliturvaa alentamalla edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja parannetaan heidän työllistymisensä edellytyksiä. Lisäksi lapsiperheiden asema korostui huolena: kotoutumistuen taso ei joidenkin lausunnonantajien mukaan riitä turvaamaan ihmisarvoista toimeentuloa. Alempi taso ei myöskään huomioi maahanmuuton alkuvaiheen korkeampia kustannuksia taikka perheiden vaihtelevia tarpeita. Osassa lausunnoissa pidettiin todennäköisenä, että alhaisempi tukitaso lisäisi toimeentulohaasteita, jotka saattavat vaikuttaa kielteisesti henkilöiden kykyyn oppia kieltä ja työllistyä. Esitetyn kotoutumistukena maksettavan yleistuen taso vastaisi noin perustoimeentulotuen yksin asuvan perusosan suuruutta. Lisäksi esityksellä ei olisi vaikutusta henkilöiden oikeuteen saada perustoimeentulotukea, mitä voidaan käytännössä pitää perustuslain edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina, eikä tuen saajan käytettävissä olevien tulojen suuruus alittaisi vähimmäisturvan tasoa. Jaksossa 12.1. arvioidun mukaisesti perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton

eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluita on tarkennettu lausuntopalautteen perusteella.

Useat lausunnonantajat pitivät työssäoloehdon täyttämistä liian haastavana monelle hiljattain maahan muuttaneelle henkilölle. Maahanmuuttajien rakenteellisesti heikompi työllistymisaste tekee työssäoloehdon täyttamisestä monelle epärealistista. Esityksen tavoitteena on vahvistaa työn asemaa Suomeen kotoutumisen avaintekijänä. Työttömyysturvan työssäoloehto on vakiintunut henkilön työmarkkinoille kiinnittymistä kuvaava kriteeri, joten sen voidaan arvioida soveltuvan myös ilmentämään kotoutumista työnteon kautta. Nykyisin työssäoloehto voi kartuttaa eri tavoin ja työn ei tarvitse olla kokoaikaista. On selvää, että kaikki kotoutumistukea saavat henkilöt eivät täytä työssäoloehto, mutta tältä näkökannalta esityksessä esitetään myös muita tapoja tavanomaisen yleistuen saamiseksi. Kuten esityksen jaksossa 12.1. kuvataan, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella perustuslaki mahdollistaa työttömyyden ajalta maksettavan perusturvaetuuden suuruuden porrastamisen Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan. Näin ollen valmistelussa ei katsottu tarpeelliseksi tehdä muutoksia esitykseen tältä osin.

Edellä kuvatun mukaisesti useat lausunnonantajat pitivät kolmen vuoden asumisaikavaatimusta ongelmallisena. Vaatimuksen kesto pidettiin liian pitkänä tai staattisena. Toisaalta sen katsottiin asettavan hiljattain Suomeen kolmannelta maasta muuttaneet henkilöt eriarvoiseen asemaan muiden kanssa. Samalla huomioitiin, että maahanmuuttajat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa myöskään keskenään, vaan esitys kohdistuisi käytännössä ainoastaan kolmansista maista muuttaviin henkilöihin, sillä toisessa Euroopan unionin jäsenmaassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä asutut kaudet huomioitaisiin yhtä lailla asumisaikavaatimuksen laskennassa. Kuten jaksossa 2.8. kuvataan, velvollisuus tähän johtuu EU-asetuksesta 883/2004, joka on Suomea velvoittavaa ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Kausien yhteenlaskemisperiaatteen mukaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täyttyneet vakuutus-, työskentely-, itsenäisen ammatinharjoittamisen tai asumiskaudet lasketaan yhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täyttyneiden kausien kanssa. Toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella täyttyneet kaudet on näin ollen otettava huomioon ja laskettava yhteen etuutta koskevan oikeuden saamiseksi myönnettäessä etuuksia sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri henkilöryhmille. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennetty lausuntopalautteen johdosta.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen pituuden osalta on huomioitava, että asumisaikavaatimus on keskeinen edellytys esitetyn kotoutumistukena maksettavan yleistuen näkökannalta, sillä se varmistaa viimesijassa sen, ettei etuustasoihin tehdä pysyvää porrastusta, vaan porrastus vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Henkilö siirtyy tavanomaisen yleistuen piiriin viimeistään kolmen vuoden asumisen jälkeen. Asumisaikavaatimuksen suhteellisuusharkinnasta on arvio tarkemmin jaksossa 12.1. Esitetty asumisaikavaatimus vastaa pituudeltaan myös lainsäädännössä jo voimassa olevia asumisaikavaatimuksia. Edellä kuvattuun ja jaksossa 12.1. esitettyyn perustuen lausuntopalautte ei aiheuttanut muutostarpeita.

6.2.2 Poikkeus todennetun riittävän kielitaidon perusteella

Useat lausunnonantajat tunnistivat kielitaidon merkityksen kotoutumisessa ja työllistymisessä, mutta esitettyä kielitaidon tavoitetasoa B1.1 pidettiin yleisesti epärealistisena. Esitysluonnoksessa esitettyjen tilastojen mukaan vain osa, noin kolmannes, kotoutumiskoulutuksen osallistujista saavuttaa kyseisen tason ajoissa. Lausuntoaineisto korostaa useita syitä: oppimisvaikeudet, erilaiset koulutustaustat, trauma ja heikko mahdollisuus käyttää kieltä arjessa ja työssä. Eräissä lausunnoissa lisäksi todettiin, että

työllistyminen on mahdollista myös esitettyä B1.1-tasoa matalammalla kielitaidolla, jolloin tavoitetaso ei välttämättä ole suhteessa työmarkkinoiden todellisiin tarpeisiin. Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin, että liian korkea tavoitetaso voisi kääntyä sinänsä kannatettavaa tavoitetta vastaan. Alueelliset eroavaisuudet voivat myös vaikuttaa mahdollisuuksiin oppia kotimainen kieli tavoiteajassa.

Useat lausunnonantajat pitivät esitettyä uutta yleistukilain 11 b §:ää ja siihen kuuluvia kielitaitoon liittyviä poikkeuksia ongelmallisina yhdenvertaisuuden näkökannalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä monet muut lausunnonantajat katsoivat, että kielitaitoon liittyvät poikkeukset olisivat perustuslaissa sekä yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä kieleen perustuvaa syrjintää. Esityksen katsottiin asettava suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvat muita parempaan asemaan työttömyysturvajärjestelmässä. Lausunnoissa arvioitiin, että esityksessä ei esitetä perustuslain vaatimia perusteita yhdenvertaisuusvaatimuksesta poikkeamiselle tai sille miksi kielitaitoon perustuva erottelu olisi hyväksyttävää kotoutumistavoitteen toteutuksen kannalta. Myös perusteita pidettiin riittämättöminä sen osalta, miten tietyn kielitaidon tason liittäminen sosiaaliturvan tasoon olisi välttämätöntä kotoutumisen edistämiseksi. Terveys- ja hyvinvoinninlaitos (THL) nosti esiin, että rahallisten kannustimien toimivuudesta kielitaidon kehittämiseen on hyvin rajallisesti tutkittua tietoa.

On kuitenkin huomioitava, että esityksen tavoitteena ei ole asettaa henkilöitä eriarvoiseen asemaan äidinkielen perusteella, vaan tavoitteena on vahvistaa kotimaisen kielen asemaa Suomeen kotoutumisessa. Suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumisen ja työllistymisen osalta riittävä kotimaisen kielen osaaminen on kiistatta keskeistä. Lähtökohtaisesti työllistymisen kannalta keskeistä on, että henkilöllä on riittävä työmarkkinoilla vaadittava kielitaito. Kielitaitoa koskevien poikkeuksien tavoite siten on rakentaa kannustin kielen oppimiseksi ja siten vahvistaa tosiasiallista kielen oppimista. Kuten jaksossa 4.2.1.1 on kuvattu, tutkimistietoa kannustinvaikutuksesta kielen oppimiseen on vähän ja se on osin ristiriitaista. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että Suomessa ei ole kerätty systemaattisesti dataa henkilöiden kielitaidosta tai sen kehityksestä, jolloin tutkimustieto kielitaidon osalta on rajallista. Tämä vaikeuttaa käyttäytymisvaikutusten arviointia, mutta sitä ei voida pitää edellytyksenä sille, etteikö kannustinvaikutusta syntyisi. Esityksen vaikutusarviointeja sekä sääätämisyjärjestysperusteluja on täydennetty tältä osin. Lisäksi lausuntopalautteeseen perustuen esitystä on tarkennettu sen osalta, mitkä kaikki kielitaidon osoittamisen tavat ovat hyväksyttäviä. Tarkennukset koskevat erityisesti mahdollisuutta osoittaa riittävä kotimaisen kielen taito siten, että henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, että luonnoksessa esitetty B1.1 vaatimustaso on korkea ja siten sen saavuttaminen ei ole realistista valtaosalle. Esityksen perusteluja sekä vaikutusarvioita on täydennetty, mutta keskeisten edellytysten osalta ei lausuntopalautteen perusteella katsottu tarvetta muutoksille.

Esitettyä vammaan tai muuhun syyhyn perustuvaa poikkeusta uuden yleistukilain 11 a §:n soveltamiseen pidettiin laajasti kannatettavana. Monet lausunnonantajat pitivät tätä välttämättömänä yhdenvertaisuuden kannalta. Sen sijaan vammaan tai muun vastaavan syyn määrittelyä pidettiin esitysluonnoksessa riittämättömänä. Määrittelyn tulisi olla tarkkarajainen, jotta soveltamisessa ei olisi alueellista vaihtelua. Hyvinvointialueiden osallistumista arvioon pidettiin laajasti välttämättömänä sekä sosiaalihuollon lausuntomahdollisuutta esitettiin osassa lausunnoista. Osa katsoi, että arvio tulisi antaa hyvinvointialueiden vastuulle, sillä työviranomaisen tehtäviin ei kuulu henkilön terveydellisen tilanteen arviointi. Joidenkin

näkemyksen mukaan luku- ja kirjoitustaidottomuus olisi luettava vammaa vastaavaksi syyksi. Esitystä on täydennetty tarpeellisilta osin näiden seikkojen osalta.

Kansaneläkelaitoksen lausunnossa tuotiin esiin tilanteet, joissa henkilön työvoimapolitiittiset edellytykset täyttyvät, mutta etuuden tasoon vaikuttavien tekijöiden selvittely viivästyy, esimerkiksi asumiskausien selvittämisen seurauksena. Kansaneläkelaitoksen tulkinnan mukaan yleistukilaki mahdollistaa yleistuen maksamisen ennakkolisesti korkeintaan kahden kuukauden ajan, jonka jälkeen kotitalouden olisi haettava perustoimeentulotukea, mikäli tuen tasoon vaikuttavat tekijät olisivat edelleen epäselvät. Lausunnossa ehdotetaan yleistukilakia muutettavaksi siten, että kuvatussa tilanteessa Kansaneläkelaitos voisi myöntää yleistuen kotoutumistukena ja tuen vaikuttavien tekijöiden selvittyä, voisi Kansaneläkelaitos tarpeen mukaan korjata tukipäätöksen takautuvasta tuen saajan eduksi. Jatkovalmistelussa esitykseen on lisätty esitys uudesta yleistukilain 26 a §:stä, jossa säädettäisiin kotoutumistukena maksettavan yleistuen myöntäminen väliaikaisesti.

Yleistuen osalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota yleistuen tavoitteeseen, eli sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamiseen. Nyt käsillä olevaa esitystä pidettiin ristiriitaisena yleistuen keskeiseen tavoitteeseen verrattuna. Vaikka kotoutumistukena maksettava yleistuki vaikuttaa sekä työviranomaisen että Kansaneläkelaitoksen tehtäviin, sekä vaatii riittävän avointa ja selkeää viestintää hiljattain maahan muuttaneiden henkilöiden sosiaaliturvasta, yleisesti arvioitiin kotoutumistuen sisällyttämisen osaksi yleistukea vastaavan parhaiten hallituksen tavoitetta sosiaaliturvan yksinkertaistamisesta.

Lausunnoissa tuettiin yleisesti yleistukilain 8 §:ään esitettyä lisäystä siitä, että rajoitusta ei sovelleta henkilöön, jolle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Osa lausunnonantajista huomautti, että yhdenvertaisuuden näkökannalta myös muut yleistukilain 8 §:n soveltamisalaan kuuluvat tulisi poistaa rajauksen soveltamisesta. Osassa lausuntoja muutos oli ymmärretty virheellisesti siten, että tilapäisen suojelun perusteella maassa olevilta ei vaadittaisi työssäoloehdon täyttämistä, jotta tuki maksettaisiin yleistuen suuruisena. Virheellinen tulkinta perustui pääasiassa siihen, että tilapäisen suojelun perusteella maassa olevat voivat voimassa olevan lainsäädännön perusteella saada oikeuden yleistukeen ainoastaan, mikäli henkilö täyttää työssäoloehdon. Hallituksen esityksessä esitettyä muutosta kuvattiin suhteessa nykytilaan, mutta osa lausunnonantajista tulkitsi asiaa suhteessa esitettyyn kotoutumistukeen. Esitetyn muutoksen jälkeen tilapäisen suojelun perusteella maassa olevat saisivat oikeuden yleistukeen yhdenvertaisesti. Kansaneläkelaitos ratkaisisi myönnettäkö tuki yleistukena vai kotoutumistukena vastaavin edellytyksin kuin muidenkin hiljattain maahanmuuttaneiden kohdalla. Esitystä on tästä syystä tarkennettu siten, että siitä käy selvemmin ilmi, että tilapäisen suojelun perusteella maassa olevia koskevat samat edellytykset kuin muita maahan hiljattain muuttaneita. Lisäksi esityksen säätämisyjärjestys perusteluita on täydennetty.

6.3 Takuuaikaa ja kielitaidon osoittamisen tapoja koskevat lausunnot

6.3.1 Takuuaikea

Lausunnoissa tuettiin laajasti palveluihin pääsyn takuuajasta säätämistä, mutta käytännön toteutus herätti osassa epäilyksiä. Osin kuusi kuukautta koettiin liian pitkäksi ajaksi, koska kotoutumisajan lyhentäminen edellyttäisi varhaista ja intensiivistä tukea. Toisaalta huomautettiin, että esitysluonnoksen mukaan kuuden kuukauden takuuaikea toteutuu jo nykyisin pääosin. Jotkin lausunnonantajat huomauttivat, että palveluihin tulisi päästä jo kolmen kuukauden sisällä. Lisäksi lausunnoissa todettiin, että takuuaikea ei vaikuta palveluiden saatavuuden ja laadun alueelliseen vaihtelevuuteen, mikä samanaikaisesti uhkaa ehdotetun

takuuajakäynnön yhdenvertaista toteutumista. Vaarana on alueellisten erojen korostuminen, ruuhkat sekä tilanteet, joissa henkilöillä ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia osoittaa kielitaitoaan. KEHA-keskus huomautti lausunnossaan, että takuuajasta tulisi säätää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Työvoimapalveluiden osalta lausunnoissa korostettiin, että palveluiden tulisi vastata kohderyhmään kuuluvien henkilöiden yksilöllisiä tarpeita. Osassa lausunnoista katsottiin, ettei esityksessä ole riittävän tarkasti määritelty takuuajan velvoitteen täyttäviä palveluita. Toisaalta eräissä kuntien lausunnoissa esitettiin, ettei palveluita tulisi määritellä tarpeettoman tiukasti lainsäädännössä. Lisäksi eräissä lausunnoissa katsottiin, että myös monikielinen yhteiskuntaorientaatio tulisi katsoa takuuajan velvoitteen täyttäväksi palveluksi.

On keskeistä huomioida, että jo voimassa olevan sääntelyn perusteella kotoutumiskoulutusta, johon esityksessä arvioidun perusteella valtaosa kotoutumistuen kohderyhmästä osallistuisi, tulisi olla alueilla saatavilla asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Lisäksi alueellisiin eroihin palveluihin pääsemisen odotusajoissa pyritään esityksellä puuttua säätämällä takuuajasta. Kuuden kuukauden takuuajan on tarkoitus olla niin sanottu takaraja palveluun pääsemiselle tai palveluun ohjaamiselle. Takuuajan tarkoituksena on turvata yksilön pääseminen palveluun kohtuullisessa ajassa niin, että hänellä on mahdollisuus tavoitella korkeampaa etuustasoa ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Mikäli henkilö pääsee palveluun viimeistään kuuden kuukauden kohdalla, on hänelle tarjottu mahdollisuus osoittaa kielitaito tai täyttää työssäoloehto ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Lisäksi on keskeistä huomioida, että takuuajan sääntelyssä on säädetty työnhakijan palvelutarpeen huomioimisesta. Monikielisen yhteiskuntaorientaation ei ole nähty soveltuvan sellaiseksi palveluksi, jonka katsottaisiin täyttävän työvoimaviranomaisen takuuajaa koskevan velvoitteen, sillä kyse on lyhyestä, muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä järjestettävästä palvelusta, joka ei tosiasiallisesti vaikuta henkilön työllistymismahdollisuuksiin tai kielitaidon kehittymiseen.

Takuuajan valvonnan osalta eräissä lausunnoissa katsottiin, että takuuajan valvonta on perusteltua sisällyttää Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin. Toisaalta useat lausunnonantajat esittivät, että valvonnan tulisi olla aktiivista ja seuraamuksiltaan vaikuttavaa, ei pelkästään jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Eräissä lausunnoissa todettiin, että takuuajan ylittymisen ei tulisi sanktioida yksilöä, vaan viranomaisille tulisi aiheutua velvoitteen laiminlyönnistä konkreettisia seuraamuksia. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto esitti lausunnossaan tiettyjä täsmennyksiä takuuajaa sekä sen valvontaa koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin. On keskeistä huomioida, että Lupa- ja valvontavirastolla on voimassa olevan sääntelyn nojalla mahdollisuus asettaa työvoimaviranomaiselle seuraamuksia, jos työvoimaviranomaisen toiminnassa havaitaan olennaisia puutteita taikka toiminta on muutoin lainvastaista.

Takuuajakypäälää sekä sen perusteluita on jatkovalmistelussa täsmennetty lausuntopalautteen perusteella ja säännös on siirretty työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin. Myös takuuajan kohderyhmää on tarkennettu.

6.3.2 Kielitaidon osoittamisen tavat

Lausunnoissa todettiin, että kielitaidon osoittamisen tapojen tulisi olla monipuolisia, alueelliset tarjonnat huomioivia, saavutettavia, valtakunnallisesti yhdenmukaisia ja selkeästi määriteltyjä. Useissa lausunnoissa nähtiin hyvänä, että kotoutumiskoulutuksen lopussa saatava todistus hyväksyttäisiin kielitaidon osoittamisen tapana. Toisaalta eräissä lausunnoissa katsottiin, ettei kotoutumiskoulutuksen arviointikäytännöt ole yhtenäisiä, eivätkä kotoutumiskoulutuksen opettajat välttämättä ole koulutuksensa tai tehtävänsä puolesta soveltuvia tai muutoin halukkaita toimimaan kielitaidon osoittamiseen liittyvässä merkittävässä roolissa. Lisäksi maksuttoman YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamista pidettiin myönteisenä asiana.

Useat lausunnonantajat esittivät kuitenkin huolta kotoutumiskoulutuksen saatavuuden ja palveluun pääsyn odotusajoista sekä YKI-tutkinnon testauskapasiteetin riittävydestä, testien alueellisesta saatavuudesta ja rahoituksen riittävydestä.

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että työvoimaviranomainen arvioisi, onko henkilöllä oikeus maksuttoman YKI-tutkinnon suorittamiseen. Lausuntojen mukaan työvoimaviranomaisella ei ole kielitaidon arviointiin liittyvää osaamista. Tähän liittyen huomautettiin myös siitä, että YKI-tutkintoja mennään usein kokeilemaan riittämättömällä kielitaidolla, mikä herkästi ruuhkauttaa tutkintojärjestelmää. Tämän vuoksi lausunnonantajien mukaan olisi tärkeää huolehtia siitä, että maksuttoman YKI-tutkinnon suorittamiseen ohjattaisiin vain sellaisia henkilöitä, joiden kielitaito olisi realistisesti riittävä tutkinnon läpäisemiseen. Toisaalta eräissä lausunnoissa esitettiin, ettei maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollisuutta tulisi rajata koskemaan vain tiettyä kohderyhmää. Lausunnoissa myös todettiin, että esitysluonnoksen perusteella on hieman epäselvää, keitä maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollisuus varsinaisesti koskisi. Eräät lausunnonantajat esittivät huolta siitä, että vain yksi testikerta olisi maksuton. Lisäksi eräissä lausunnoissa todettiin, että oikeus ilmoittautua tutkintoon tai sen osakoeseen maksutta pitäisi palauttaa sellaisille henkilöille, jotka ovat estyneet osallistumasta oman sairautensa vuoksi ja peruvat osallistumisensa ennen tutkintotilaisuuteen osallistumista.

Kotoutumiskoulutuksen arvioinnin osalta on huomioitava, että kieli- ja viestintäosaamisen arvioinnista määrätään kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa. Kotoutumiskoulutuksen päättyessä opiskelijoita arvioidaan suhteessa koko koulutukselle asetettuihin tavoitteisiin. Opetussuunnitelman perusteissa kieli- ja viestintäosaamisen tavoitteet ja opiskelijan osaaminen on kuvattu eri kielitaitotasoin, jotka perustuvat eurooppalaisen kielitaidon viitekehysten taitotasoihin. Lisäksi on keskeistä huomioida, että esityksessä maksuttomaan YKI-tutkintoon oikeutettuja henkilöitä on arvioitu olevan vuositasolla vähän. Koetilaisuuksien ruuhkautuminen ei tällä esityksellä ehdotettujen muutosten perusteella siten ole todennäköistä ottaen huomioon arvioidun kohderyhmän koon. YKI-tutkinnon on esityksen mukaan tarkoitus olla maksuton vain sellaisille henkilöille, joilla on riittävä kielitaito ja joita ei tämän vuoksi ohjattaisi kotoutumiskoulutukseen. Toisin sanoen maksuttomaan YKI-tutkintoon olisi tarkoitus ohjata vain sellaisia henkilöitä, jotka ovat valmiita suorittamaan tutkinnon tai sen osakoheen. Työvoimaviranomainen voisi perustaa arvion henkilön kielitaidon tasosta esimerkiksi kielitaidon lähtötasotestin tuloksiin, asiointitilanteessa tehtyihin havaintoihin tai henkilön suorittamiin koulutuksiin. Esityksellä tarjottaisiin yksi maksuton testikerta, jotta henkilöillä, jotka osallistuisivat kotoutumiskoulutukseen sekä henkilöillä, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen, olisi yhtäläiset mahdollisuudet kielitaidon osoittamiseen. Lisäksi on huomioitava, että nykyisten käytäntöjen mukaisesti, jos asiakas peruu maksuttoman ilmoittautumisensa ennen tutkintotilaisuuteen osallistumista, maksuton ilmoittautuminen palautuu hänelle. Perusteluita on jatkovalmistelussa tarpeellisilta osin täsmennetty näiden seikkojen osalta.

Useissa lausunnoissa suhtauduttiin kriittisesti kielitaidon osoittamisen tapoja koskevaan asetuksenantovaltuuteen. Lausunnoissa huomautettiin, että perusturva koskevien keskeisten edellytysten tulisi ilmetä laista. Lisäksi eräissä lausunnoissa esitettiin, että asetuksessa tulisi huomioida alueelliset tarpeet palveluiden saatavuudessa. Kielitaidon osoittamista koskevan asetuksenantovaltuuden osalta on keskeistä huomioida, että perusturva koskevista keskeisistä edellytyksistä, oikeuksista ja velvollisuuksista (mm. riittävä kielitaidon taso ja kielitaidon osa-alueiden vähimmäisvaatimus sekä oikeus päästä kohtuullisessa ajassa palvelutarvetta vastaavaan palveluun tai vaihtoehtoisesti maksuttomaan YKI-tutkintoon) säädettäisiin lain tasolla. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin ainoastaan kielitaidon osoittamiseen

hyväksyttävistä todistuksista. Lausuntopalautteen perusteella asetuksenantovaltuutta koskevia tekstejä on esityksellä täsmennetty.

6.4 Esityksen vaikutuksia koskevat lausunnot

Useat lausunnonantajat totesivat esitettyjen muutosten voivan ainakin osittain kannustaa kotoutumiseen ja työllistymisen tavoittelemiseen. Toisaalta useissa lausunnoissa katsottiin, että esityksen lisäämä epävarmuus ja taloudellinen turvattomuus saattavat esityksen tavoitteen vastaisesti jopa heikentää kotoutumisen kannusteita sekä johtaa syrjäytymisriskin kasvamiseen. Useat kunnat, työllisyysalueet ja eräät muut lausunnonantajat esittivät lausunnoissaan, että takuuaikasääntelyn vaikutukset kuntien talouteen on esityksessä aliarvioitu. Osassa lausunnoista todettiin, että alempi etuustaso lisää perustoimeentulotuen kustannuksia ja siten laskettu etuussäästö ei todellisuudessa syntyisi. Lisäksi tältä osin kuntataloudellisia vaikutuksia ei olisi riittävässä määrin arvioitu. Tältä osin on huomioitava, että esityksen vaikutusarvioissa on käsitelty perustoimeentulotuen osalta vaikutuksia kotoutumistuen saajien näkökannalta sekä valtion kuin kuntien osalta. Lisäksi jotkin lausunnonantajat pitivät esityksen sukupuoli- ja lapsivaikutusten arviointia liian pinnallisena menemättä asian taustalla vaikuttaviin rakenteellisiin tekijöihin. Vaikutusarvioita on edelleen tarkennettu ja täydennetty lausuntopalautteen perusteella.

Lausunnoissa todettiin, että takuuajan toteuttamiseksi työvoimaviranomaiset tarvitsisivat lisärahoitusta ja henkilöstöresurssien lisäyksiä. Useissa lausunnoissa esitettiin, että uudesta tehtävästä johtuvat kustannukset tulisi korvata täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmässä. Lausunnonantajien mukaan työvoimaviranomaisen tehtävää koskevaa muutosehdotusta tulisi lisäksi arvioida kuntien rahoitusperiaatteen kannalta. Useissa lausunnoissa esitettiin yleisesti, että esityksen taloudellisia vaikutuksia ei ole kattavasti arvioitu ja esitetyt muutokset voivat todellisuudessa aiheuttaa rahoituksen lisästarpeita.

KEHA-keskus, Lupa- ja valvontavirasto, Kansaneläkelaitos sekä eräät muut lausunnonantajat esittivät lausunnoissaan, että esitetyt muutokset aiheuttaisivat lisäksi sellaisia tietojärjestelmämuutostarpeita, joiden kustannuksia ei valmisteluvaiheessa ole arvioitu. Kansaneläkelaitos arvio sen järjestelmämuutostöiden kustannukseksi 500 000 euroa. Samalla lausunnonantajat huomauttivat, että esitetyt muutokset saattavat aiheuttaa myös tiedonsaantitarpeita, jotka tulisi esityksessä huomioida. Lisäksi useissa lausunnoissa korostettiin, että esityksen ja hiljattain voimaantulleiden sekä muiden vireillä olevien uudistushankkeiden, kuten toimeentulotukea, kotoutumispalveluja sekä lasten kotihoidon tukea koskevien uudistusten yhteisvaikutukset tulisi arvioida ja huomioida esityksen jatkovalmistelussa. Kela ja muutamat muut huomioivat, että asumisajan selvittäminen kasvattaa hallinnollista kuormaa.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen taloudellisia vaikutuksia sekä yhteisvaikutuksia muiden esitysten kanssa on arvioitu perusteellisemmin. Myös mahdollisia tiedonsaantitarpeita on arvioitu. Jatkovalmistelussa esitystä on tarpeellisilta osin täsmennetty ja täydennetty näiden seikkojen osalta.

6.5 Muut lausunnot

Kansaneläkelaitos, KEHA-keskus ja useat työvoimaviranomaiset nostivat esiin huomattavan hallinnollisen kuormituksen. Kansaneläkelaitos totesi, että esityksestä johtuvaa hallinnollisen työn kasvua on vaikea arvioida, sillä esimerkiksi asumisaikakausia ole selvitetty tässä mittakaavassa aiemmin. Karkeaesti arvioituna toimintamenojen kasvu olisi noin 300 000 euroa vuodessa. Esityksen aikataulu katsotaan epärealistiseksi etenkin tietojärjestelmien muutosten

osalta. Kunnat arvioivat, että heille tulee useita uusia lakisääteisiä tehtäviä ilman riittävää rahoitusta, mikä hidastaa kotoutumista tukevia palveluja. Hallinnollinen työ vie resursseja asiakastyöstä ja heikentää järjestelmän toimivuutta. Lisäksi viranomaisten välinen tiedonkulku vaatii selkeitä prosesseja, joita esitysluonnos ei määrittele riittävästi. Esityksen vaikutusarvioita on täydennetty lausuntokierroksen jälkeen.

Kansaneläkelaitos, KEHA-keskus sekä osa lausunnon antaneista kunnista ja työllisyysalueista piti lain voimaantuloa liian tiukkana. Kansaneläkelaitos esitti voimaantuloa 1.4.2027 alkaen, sillä uuden yleistukilain säätäminen edellyttää mittavia tietojärjestelmämuutoksia, minkä seurauksesta esitetyn muutoksen vaatimia järjestelmämuutoksia ei päästä heti valmistelemaan. KEHA-keskus huomautti, että lain suunniteltu voimaantulo vastaa myös kotoutumislain uudistusten voimaantuloa ja siten esimerkiksi vaadittavien järjestelmämuutosten osalta esitetty voimaantulo aiheuttaa haasteita. Lausuntopalautteen perusteella esitettyä voimaantuloa päätettiin siirtää 1.4.2027.

Esitettyä siirtymäaikaa pidettiin laajasti kannatettavana, vaikka jotkin lausunnonantajat pitivät tätä ongelmallisena, sillä se asettaisi ennen lain voimaantuloa ja lain voimaantultua Suomeen muuttaneet keskenään eriarvoiseen asemaan. Tältä osin valmistelussa on kuitenkin katsottu, että jo Suomessa asuvien osalta ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa yleistuen tasoon liittyviä seikkoja. Samalla myös valmistelussa on haluttu varmistua siitä, ettei lain voimaantulon aikaan maksussa oleviin yleistukiin synny muutoksia. Muutoksen ulottaminen koskemaan ainoastaan lain voimaantulon jälkeen Suomeen muuttavia edesauttaa myös sitä, että henkilöt voivat varmistua omasta tilanteestaan sekä saada tarvittavan informaation oikeuksistaan. Erityisesti laintoimeenpanijat suhtautuivat myönteisesti esitettyyn siirtymäsäännökseen.

Kansaneläkelaitos esitti lausunnossa tarkennusta siirtymäsäännökseen sisältyvän Suomeen muuttamisen määrittelyyn ja toivoi, että tältä osin säännös vastaisi esitetyn 11 a §:n mukaisesti asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaista Suomessa asumista. Kansaneläkelaitos piti tätä ratkaisua hallinnollisesti kevyimpänä vaihtoehtona. Jatkovalmistelussa arvioitiin, että Suomeen muuton tarkempi määrittely on tarpeen toimeenpanon selkeyden varmistamiseksi. Yleistukilain muutoksia koskevaa voimaantulosäännöstä on tarkennettu.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yleistukilaki

8 §. *Ulkomaalaista koskeva rajoitus.* Muun kuin EU- tai Euroopan talousalueen maan taikka Sveitsin kansalaisten ja näiden perheenjäsenten osalta työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti, että henkilölle myönnettyyn oleskelulupaan ei liity työnantajaa koskevia rajoituksia. Tästä säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä. Tarkoituksena on, että työnhakijaksi voivat ilmoittautua ne henkilöt, joille on tarkoituksenmukaista järjestää työvoimaviranomaisen työnhakija-asiakkaille suunnattuja palveluja.

Yleistukilain 8 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeus yleistukeen on rajoitetumpi kuin henkilön oikeus rekisteröityä työnhakijaksi. Muulla kuin Suomen kansalaisella ei ole oikeutta yleistukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*. Sen mukaan työnhakijalla olisi oikeus yleistukeen, jos hänelle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain (301/2004) 110 §:n mukaisesti tilapäisen suojelun perusteella. Käytännössä säännös koskisi Suomessa oleskelevia ukrainalaisia, mikäli

Euroopan unionin neuvosto jatkaisi tilapäistä suojelua uudella täytäntöönpanopäätöksellä. Voimassa olevan täytäntöönpanopäätös⁹⁷ on voimassa 4.3.2027 saakka. Etuusoikeudella kannustettaisiin Ukrainasta sotaa paenneita henkilöitä ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen ja osallistumaan heidän työllistymistään tukeviin palveluihin. Mikäli Euroopan unionin neuvosto päättäisi tilapäisen suojelun käyttöön ottamisesta jonkin toisen konflikti- tai kriisitilanteen kohdalla, koskisi uusi 2 momentti myös näitä henkilöitä.

Ehdotettu säännös koskisi vain työnhakijan oikeutta yleistukeen. Yleistuen maksaminen vaikuttaisi samalla kuitenkin siten, että henkilölle tulisi oikeus saada työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta Kansaneläkelaitoksen maksamaa kulukorvausta työvoimaviranomaisen harkinnanvaraisesti myöntämän kulukorvauksen sijasta. Oikeudesta kulukorvaukseen säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 103 §:ssä. Tähän säännökseen ei ehdoteta muutoksia. Kulukorvausoikeus ei koske työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella.

11 a §. *Kotoutumistukena maksettava yleistuki.* Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden perusteella yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena. Kotoutumistukea maksettaisiin työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaista palkansaaajan työssäoloehdotusta tai 7 §:n mukaista yrittäjän työssäoloehdotusta eikä ole asunut Suomessa kolmea vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana. Käytännössä tavanomaisen yleistuen saamiseksi asetettaisiin vaatimus joko kolmen vuoden asumisesta Suomessa tai työssäoloehdon täyttävästä työskentelystä. Etuuden hakijan olisi täytettävä vaatimuksista toinen, jotta etuus myönnettäisiin tavanomaisena yleistukena. Kansaneläkelaitos vastaisi edellytysten selvittämisestä henkilön hakiessa yleistukea ja myöntäisi työvoimapoliittisten edellytysten täytyessä tuen joko tavanomaisen yleistuen suuruisena tai kotoutumistuen suuruisena. Asian ratkaisemiseen liittyvästä prosessista on kerrottu tarkemmin jäljempänä 34 §:n säännöskohtaisessa perustelussa.

Asumisajan täyttymistä arvioitaisiin etuusoikeuden alkamista välittömästi edeltävän kymmenen vuoden ajalta. Kolmen vuoden asumisen ei tarvitsisi olla yhtäjaksoista. Suomessa asumista arvioitaisiin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti. EU-maiden, Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin välillä liikkuvien henkilöiden asumista arvioidaan EU-asetuksen 883/2004 sekä sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 mukaisesti.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämistä arvioitaessa olisi huomioitava EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä täytyneet asumiskaudet. Henkilö täyttäisi asumisaikavaatimuksen heti Suomeen muutettuaan, jos hän olisi muuttanut edeltävän kymmenen vuoden tarkastelujakson aikana asunut kyseistä asetusta soveltavassa maassa vähintään kolmen vuoden ajan.

Henkilölle voitaisiin maksaa tavanomaista yleistukea muiden sen saamisen edellytysten täytyessä jo ennen kolmen vuoden asumisajan täyttymistä, jos henkilö olisi työskennellyt työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaisen palkansaaajan työssäoloehdon tai 7 §:n mukaisen yrittäjän työssäoloehdon täyttävässä työssä. Tällöin yleistuen maksaminen koskisi henkilöä, jolla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan.

⁹⁷ (EU) 2025/1460

EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti EU-maassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä täyttyneet työskentelykaudet voidaan huomioida työttömyysturvalain mukaisessa työssäoloehdossa. Näin ollen henkilölle voitaisiin maksaa tavanomaista yleistukea muiden sen saamisen edellytysten täytyessä, vaikka henkilö olisi asunut ja työskennellyt Suomessa vaatimuksia vähemmän, mikäli henkilö on työskennellyt toisessa EU-jäsenmaassa riittävän pitkään. Jotta EU-asetuksen perusteella työskentelykausia toisesta EU-jäsenmaasta voidaan huomioida työttömyysturvalain mukaiseen työssäoloへhtoon, henkilön on tullut kerryttää työssäoloehtokuukausi tai työskennellä yrittäjänä vähintään neljä kuukautta Suomessa.

EU-asetuksen 883/2004 näkökulmasta kotoutumistukena maksettava yleistuki katsottaisiin maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi vastaavasti kuin yksinomaan valtion varoista ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella rahoitettu yleistuki.

11 b §. *Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevat poikkeukset.* Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin niistä kielitaitoa koskevista edellytyksistä, joiden perusteella poikettaisiin 11 a §:n mukaisista asumista tai työskentelyä koskevista vaatimuksista.

Jos työnhakijalle on aiemmin maksettu yleistukea muuna kuin kotoutumistukena, yleistuki maksettaisiin muuna kuin kotoutumistukena myös mahdollisten myöhempien työttömyysjaksojen ajalta. Tästä säädettäisiin *1 momentin* johdantokappaleessa. Säännöksellä vältettäisiin perusteettomia vaihteluita työnhakijalle maksettavan etuuden määrässä ja yksinkertaistettaisiin työnhakijan yleistukiasian ratkaisemista. Jos aiemmin muuna kuin kotoutumistukena maksettu yleistuki peritään työnhakijalta takaisin virheellisen maksamisen takia, virheellisesti maksettua etuutta ei otettaisi huomioon säännöstä sovellettaessa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan asumista tai työskentelyä koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Lainkohdan tarkoituksena olisi välttää tarvetta järjestää tarpeettomia kielitaitoa mittaavia kokeita. Äidinkielellä tarkoitetaan varhaislapsuudessa opittua kieltä, jonka ihminen tuntee parhaiten ja käyttää eniten. Käytännössä on mahdollista, että äidinkieliä voi olla useampiakin kuin yksi, kuten esimerkiksi täydellinen kaksikielisyys lapsuudesta lähtien. Työnhakijaksi ilmoittauduttaessa henkilön tulee kuitenkin ilmoittaa työvoimaviranomaiselle se kieli, jota hän itse pitää ensisijaisena äidinkielenään.

Äidinkielen määrittely ei välttämättä ole aina yksiselitteistä. Mikäli henkilö on ilmoittanut ensisijaiseksi äidinkielekseen jonkin muun kielen kuin suomen tai ruotsin, mutta työvoimaviranomaiselle on asiointitilanteessa selvää, että henkilö puhuu suomea tai ruotsia niitä äidinkielenään puhuvan henkilön tasolla, työvoimaviranomainen voisi muuttaa henkilön äidinkielitiedoksi suomen tai ruotsin. Äidinkieli voi tarkoittaa myös sitä, että henkilö kommunikoi suomeksi tai ruotsiksi viittomakielellä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilö voisi osoittaa riittävän kielitaidon sillä, että hän on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Ammatillisia valmiuksia antavalla tutkinnolla tarkoitetaan työttömyysturvajärjestelmässä ammatillisissa oppilaitoksissa suoritettavien tutkintojen lisäksi myös esimerkiksi yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa suoritettavia tutkintoja. Ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittamisen osalta säännöstä tulkittaisiin yhdenmukaisesti yleistuen odotusaikaa ja työttömyysturvalain 2 luvussa säädettyjä koulutusta vailla olevia nuoria koskevien säännösten kanssa tutkinnon suorittamiskieltä koskeva edellytys huomioon ottaen.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että asumista tai työskentelyä koskevaa edellytystä ei sovellettaisi, jos henkilö on osoittanut kotoutumislain 26 §:n mukaisen

kotoutumiskoulutuksen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon. Kotoutumislain 26 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksen kielellinen tavoite on toimiva peruskielitaito suomen tai ruotsin kielessä. Toimiva peruskielitaito vastaa eurooppalaisen kielitaidon viitekehysten (EVK/CEFR) taitotasoa B1.1. Suurin osa maahan muuttaneista, jotka saisivat kotoutumistukena maksettavaa yleistukea, osallistuisivat kotoutumiskoulutukseen ja saisivat tämän myötä mahdollisuuden osoittaa tarkoitetun kielitaidon maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen päätteeksi saadulla todistuksella. Kotoutumiskoulutuksen kieli- ja viestintäosaamisen arvioinnista määrätään kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa. Kotoutumiskoulutuksen päättyessä opiskelijoita arvioidaan suhteessa koko koulutukselle asetettuihin tavoitteisiin. Opetussuunnitelman perusteissa kieli- ja viestintäosaamisen tavoitteet ja opiskelijan osaaminen on kuvattu eri kielitaitotasoin, jotka perustuvat eurooppalaisen kielitaidon viitekehysten taitotasoihin.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu kielitaito olisi osoitettava vähintään kahdella kielitaidon osa-alueella, joita ovat kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Koska kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevan kielitaitopöikkeuksen tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja esityksen tavoitteena on vahvistaa työn merkitystä kotoutumisen avaintekijänä, ja kaikki kielitaidon osa-alueet eivät ole olennaisia kaikissa töissä, esityksessä ehdotetun riittävän suomen tai ruotsin kielen taitotason täyttämiseen riittäisi kielitaidon osoittaminen kahdella kielitaidon osa-alueella. Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettua asumista tai työskentelyä koskevaa vaatimusta ei 1 momentin 4 kohdan mukaan sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan edellä tarkoitetulla tavalla vamman tai muun vastaavan syyn takia. Vaikeasti vammaiset henkilöt ovat yleensä jonkin muun sosiaalietuuden kuin työttömyysturvan hakijoina. Tarvittaessa työvoimaviranomaisen tulisi pyrkiä vammaisen henkilön oikeudet turvaamaan ratkaisun siten, että henkilö ohjautuu oikean sosiaalietuuden piiriin.

Pykälän 1 momentin 4 kohta ei olisi sanamuotonsa perusteella tyhjentävä. Säännöksessä tarkoitettujen syiden tulisi kuitenkin aina liittyä työnhakijan sellaiseen vammaan tai pitkäaikaiseen sairauteen, joka estää mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitetun koulutuksen suorittamisen ja kielitaidon osoittamisen 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Esimerkiksi erilaiset oppimisvaikeudet eivät olisi säännöksessä tarkoitettuja vammaisuutta vastaavia seikkoja, elleivät oppimisvaikeudet johdu lääketieteellisesti todettavissa olevasta sairaudesta tai muusta vastaavan kaltaisesta syystä.

Työvoimaviranomainen voi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 33 §:n 3 momentin nojalla tarvittaessa ohjata työnhakijan tämän palvelutarpeen selvittämiseksi työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin sekä muihin asiantuntija-arviointeihin. Työvoimaviranomaisen tehtäviin eivät kuulu lääketieteelliset tutkimukset tai arvioinnit. Tarkoituksena on, että työvoimaviranomainen tukeutuu tarvittaessa esimerkiksi terveydenhuollossa tehtyihin selvityksiin ja arvioi näiden perusteella työnhakijan palvelutarpeen.

Ehdotettu 1 momentin 4 kohta ei tältä osin muuttaisi työnhakijan palveluprosessin nykytilaa. Mahdollinen suomen tai ruotsin kielitaidon puute on jo nykyisin keskeinen osa työnhakijan palvelutarpeen arviointia, ja suomea tai ruotsia osaamaton henkilö tulee ohjata tarvittaessa esimerkiksi kielikoulutukseen. Ehdotettu säännös tarkoittaisi käytännössä sitä, että ratkaisu työnhakijan ohjaamisesta koulutukseen vaikuttaisi myös työnhakijalle maksettavan yleistuen

määrään. Ainoa uusi asia olisi, että työvoimaviranomainen ilmoittaisi tarvittaessa Kansaneläkelaitokselle, ettei työnhakija voi osoittaa suomen tai ruotsin kielen taitoaan vammaisuuden tai muun vastaan syyn takia. Nimenomaista lääketieteellistä lausuntoa kielikoulutukseen osallistumisen mahdottomuudesta ei edellytettäisi, vaan työvoimaviranomainen hyödyntäisi käytettävissä olevaa lääketieteellistä näyttöä ja tekisi sen perusteella nykyistä vastaavan arvion esimerkiksi kielikoulutukseen osallistumisesta.

Kielikoulutukseen osallistumisen estävä vamma tai pitkäaikainen sairaus voi ilmetä myös koulutuksen aikana. Työnhakijan oikeus muuhun kuin kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen korjattaisiin tarvittaessa takautuvasti. Samoin toimittaisiin, jos lääketieteellinen selvitys saataisiin myöhemmin ja olisi ilmeistä, että työnhakijalla on ollut sama vamma tai pitkäaikainen sairaus jo aiemmin.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa sovellettaisiin myös viittomakielellä kotoutuviin työnhakijoihin heille tarjolla olevien opintopalveluiden rajallisuuden takia. Suomessa toimii vain yksi vapaan sivistystyön oppilaitos, joka järjestää koulutusta viittomakielellä kotoutuville työnhakijoille. Jos tällaista koulutusta on tarjolla, työnhakijaa koskisi kuitenkin nykyistä vastaavasti velvollisuus yleistuen jatkumisen edellytyksenä osallistua koulutukseen, jos siitä on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa.

Koulutuksesta kieltäytymisen ja koulutuksen keskeyttämisen vaikutuksesta yleistukioikeuteen säädetään yleistukilain 10 §:ssä ja työttömyysturvalain 2 a luvussa.

15 §. *Yleistuen määrä.* Pykälässä säädetään yleistuen määrästä. Pykälä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan.

Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin kotoutumistukena maksettavan yleistuen määrästä sekä rahamäärän tarkistamiseen sovellettavasta menettelystä.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 28,05 euroa päivässä. Taso on esitetty vuoden 2019 tasossa, jotta se vastaa tavanomaiseen täysimääräiseen yleistukeen sovellettavan ansiopäivärahan perusosan määrän tasoa indeksointimenettelyn näkökannalta siten, kun se on esitetty työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä.

Kotoutumistuen rahamäärän tarkistamiseen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 14 luvun 1 §:ssä säädetään. Kotoutumistuen indeksitarkistukset tehtäisiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Tämä vastaa myös ansiopäivärahan perusosan tarkistamiseen sovellettavaa menettelyä. Kotoutumistuki ei kuuluisi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain (1296/2023) soveltamisalaan.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia.

22 §. *Velvollisuus tietojen antamiseen.* Pykälän 4 momentin 16 kohtaan tehtäisiin säädöstekninen muutos, kun viittauksesta kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin poistettaisiin säädösnumero. Muutoksen taustalla on yleistukilakiin lisättäväksi ehdotettu 11 b §, johon sisältyisi viittaus mainittuun lakiin.

26 a §. *Kotoutumistukena maksettavan yleistuen myöntäminen väliaikaisesti.* Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin tilanteista, joissa kotoutumistukena maksettava yleistuki voitaisiin myöntää

väliaikaisesti 11 a tai 11 b §:n edellytysten selvittämisen viivästyessä, mikäli tuen maksamisen muut edellytykset olisi selvitetty.

Nykyistä vastaavasti henkilön hakiessa yleistukea työvoimaviranomainen tai KEHA-keskus antaisi Kansaneläkelaitokselle työvoimapoliittisen lausunnon siitä, täyttääkö työnhakija yleistuen saamisen työvoimapoliittiset edellytykset. Kansaneläkelaitos voisi pääsääntöisesti antaa päätöksen yleistuesta hakijan toimittamien tietojen ja työvoimapoliittisen lausunnon perusteella. Kansaneläkelaitos antaisi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti päätöksen yleistuesta 30 päivän määräajassa hakemuksen saapumisesta, tai viimeistään 14 päivän määräajassa, kun sillä on ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Joissain tilanteissa Kansaneläkelaitoksella voi kuitenkin kestää tavallista kauemmin sen selvittämisessä, onko hakijalla oikeus tavanomaiseen yleistukeen vai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen. Selvitysten saamisessa voi olla viivettä esimerkiksi, jos Kansaneläkelaitos joutuu pyytämään tietoja asumiskausien täyttymisestä toisen EU-asetusta 883/2004 soveltavan valtion sosiaaliturvalaitokselta, tai jos työvoimaviranomaisella kestäisi tavanomaista kauemmin antaa työvoimapoliittinen lausunto työnhakijan kielitaidosta.

Kansaneläkelaitos voisi pykälän perusteella poikkeuksellisesti myöntää henkilölle kotoutumistukena maksettavan yleistuen väliaikaisella päätöksellä sille ajalle, kun 11 a tai 11 b §:n mukaisten edellytysten selvittäminen on kesken. Tarkoituksena on välttää perusteettomia tilanteita, joissa henkilön oikeus yleistukeen olisi selvitetty, mutta tukea ei voitaisi myöntää tuen tasoon vaikuttavien tekijöiden selvittämisen viivästyessä.

Kansaneläkelaitoksen tulisi antaa lopullinen päätös yleistukilain 21 §:n 2 momentin mukaisesti 14 päivän määräajassa sen jälkeen, kun sillä on ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

34 §. *Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevista työvoimapoliittisista lausunnoista. Työvoimaviranomainen antaisi tarvittaessa Kansaneläkelaitosta sitovan työvoimapoliittisen lausunnon uuden 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä työnhakijan haettua yleistukea.

Henkilön ilmoittauduttua työnhakijaksi työvoimaviranomainen tai KEHA-keskus antaisi Kansaneläkelaitokselle nykyistä vastaavasti työvoimapoliittisen lausunnon siitä, täyttääkö työnhakija yleistuen saamisen työvoimapoliittiset edellytykset lukuun ottamatta uuden 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymistä. Kansaneläkelaitos saisi työvoimaviranomaisen tietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla lisäksi tiedon työnhakijan äidinkielestä.

Kansaneläkelaitos ratkaisisi työnhakijan äidinkieltä koskevan tiedon, ehdotetun yleistukilain muuttamisesta annettavan lain siirtymäsäännöksen sekä uudessa 11 a §:ssä säädettäväksi ehdotettujen edellytysten perusteella, voidaanko työnhakijalle maksaa yleistukea nykyistä vastaavasti. Jos työnhakijan etuusoikeuteen tulisivat tällä perusteella sovellettavaksi kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevat säännökset, Kansaneläkelaitos pyytäisi työvoimaviranomaiselta uutta työvoimapoliittista lausuntoa siitä, täyttääkö työnhakija uudessa 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen kielitaitoa koskevat edellytykset, ja voitaisiinko yleistukea maksaa nykyistä vastaavasti tällä perusteella.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin lisäksi maininta 8 §:n perusteella annettavista työvoimapoliittisista lausunnoista. Lisäys olisi luonteeltaan eri toimijoiden toimivaltaa selkeyttävä.

7.2 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

37 a §. *Palveluun pääsemisen takuuajaka.* Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin palvelun järjestämisen ja palveluun ohjaamisen takuuajasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että työnhakija, joka saa kotoutumistukena maksettavaa yleistukea yleistukilain 11 a §:n perusteella tai jolla ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen yleistukilain 12 §:ssä tarkoitetun odotusajan, 14 §:ssä tarkoitetun omavastuuajan, 16 tai 17 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan taikka työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen taikka 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määrääjän tai työssäolovelvoitteen takia, pääsee tai on ohjattu palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta.

Takuuajasta säättäminen olisi tarpeellista yksilön oikeuksien näkökulmasta. Edellä esitetyn mukaisesti tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin kolmen vuoden asumisaikavaatimus, minkä lisäksi tavanomaisen yleistuen voisi kuitenkin saada täyttämällä työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon tai osoittamalla kotoutumislain 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon. Kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvalla henkilöllä tulisi näin ollen olla tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa saamansa tuen tasoon ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Tämän vuoksi palveluita tulisi olla saatavilla riittävästi ja kohtuullisessa ajassa. Säättämällä työvoimaviranomaisen vastuulle kuuluvasta palvelun järjestämisen ja palveluun ohjaamisen takuuajasta voitaisiin siten varmistaa yksilön oikeuksien turvaaminen. Jos henkilö pääsee maahan saavuttuaan ja työnhakijaksi ilmoittaututtuaan esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen ehdotetussa takuuajassa, ehtii hän osallistua noin vuoden kestoiseen kotoutumiskoulutukseen ja saada sen päätteeksi tiedon saavutetusta kielitaitotasosta ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Tällöin henkilöllä on ollut tosiasialliset mahdollisuudet edistää kielitaitoaan ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Lisäksi takuuajasta säättäminen voi edistää henkilöiden kotoutumista ja työllistymistä. Mitä nopeammin henkilö pääsee palveluun, sitä nopeammin henkilö voi edistää kielitaitoaan ja työllistymisedellytyksiään, ja tämän kautta myös kotoutumistaan sekä työllistymistään. Nopeampi työllistyminen olisi myös yhteiskunnan ja esimerkiksi kuntien eduksi.

Käytännössä takuuajaka koskisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvia henkilöitä, eli yleistukilakiehdotuksen 11 a §:ssä tarkoitettuja työnhakijoita, jotka eivät täytä yhtäkään yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista poikkeuksista. Edellä yleistukilakiehdotuksen säännökohtaisissa perusteluissa esitetyn mukaisesti Kansaneläkelaitos vastaisi yleistukilakiehdotuksen 11 a §:ssä säädettyjen edellytysten selvittämisestä sekä työnhakijan äidinkieltä koskevan tiedon ratkaisemisesta. Jos työnhakijan etuus oikeuteen tulisivat tällä perusteella sovellettavaksi kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevat säännökset, Kansaneläkelaitos pyytäisi työvoimaviranomaiselta työvoimapolitiittista lausuntoa siitä, täyttääkö työnhakija yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitetut kielitaitoa koskevat poikkeukset. Työvoimaviranomainen saisi viimeistään tässä vaiheessa tiedon siitä, että henkilö kuuluu kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään ja näin ollen takuuajan piiriin.

Työvoimaviranomainen voisi lisäksi jo ennen Kansaneläkelaitokselta saamaansa lausuntopyyntöä arvioida, kuuluisiko henkilö todennäköisesti takuuajan piiriin vai ei. Esimerkiksi henkilön ensimmäistä oleskelulupaa koskevan tiedon perusteella työvoimaviranomainen voisi tehdä oletuksen siitä, täytyykö yleistukilakiehdotuksen 11 a §:ssä tarkoitettu asumisaikavaatimus henkilön kohdalla vai ei. Mikäli henkilön ensimmäisen

oleskeluluvan alkamisajankohdasta olisi kulunut kolme vuotta, työvoimaviranomainen voisi olettaa, että kolmen vuoden asumisaikavaatimus olisi henkilön kohdalla täyttymässä seuraavien kuuden kuukauden aikana ja työvoimaviranomainen voisi tällöin katsoa, ettei henkilö kuulu takuuajan piiriin. Nämä henkilöt siirtyisivät joka tapauksessa takuuajan kuluessa kotoutumistukena maksettavalta yleistuelta tavanomaiselle yleistuella. Palveluun pääsy ehdotetussa takuuajassa ei näin ollen olisi näiden henkilöiden kohdalla välttämätöntä, sillä heillä ei olisi tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista johtuvaa tarvetta päästä tavoittelemaan työssäoloehdon täyttämistä tai riittävän suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamista.

Vastaavasti työvoimaviranomainen voisi arvioida, että jos henkilön ensimmäisen oleskeluluvan alkamisajankohdasta on kulunut reilusti alle kolme vuotta ja henkilölle tulisi kotoutumislain 14 ja 16 §:n nojalla laatia kotoutumissuunnitelma, kuuluu hän todennäköisesti myös kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään ja takuuajan piiriin. On kuitenkin huomioitava, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään ja takuuajan piiriin voi kuulua myös sellaisia henkilöitä, joille ei laadita kotoutumissuunnitelmaa esimerkiksi sen perusteella, että heillä on Suomen kansalaisuus. Näiden henkilöiden osalta työvoimaviranomainen saisi tiedon takuuajan piiriin kuulumisesta viimeistään edellä kuvatussa tilanteessa eli työvoimapoliittista lausuntoa koskevan Kansaneläkelaitoksen pyynnön yhteydessä.

Palvelun järjestämisessä ja palveluun ohjaamisessa tulisi pykälän 1 momentin mukaisesti huomioida kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan palvelutarve. Työnhakijan palvelutarpeen arvioinnista säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 33 §:ssä ja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista säädetään kotoutumislain 14 §:ssä. On mahdollista, että henkilöllä on jo työnhakijaksi ilmoittautuessaan esimerkiksi tiedossa tuleva työpaikka. On myös mahdollista, että asiakas on jo ennen työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimista hankkinut suomen tai ruotsin kielen toimivan peruskielitaidon (B1.1) ja esityksessä ehdotetaan, että tällainen henkilö voisi osoittaa kielitaitonsa YKI-tutkinnon avulla. Mikäli henkilön palvelutarve ei esimerkiksi näistä syistä edellyttäisi palvelun tarjoamista takuuajan puitteissa, työvoimaviranomaisen ei olisi välttämätöntä järjestää työnhakijalle pykälässä tarkoitettua palvelua tai ohjata työnhakijaa pykälässä tarkoitettuun palveluun takuuajan puitteissa.

Työnhaku voi katketa hetkellisesti esimerkiksi siksi, että työnhakija on saanut kokoaikaista työtä ja ilmoittanut ettei halua pitää työnhakuaan voimassa tai hän on laiminlyönyt työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja velvollisuuksiaan. Edellä todetun mukaisesti takuuajan tarkoituksena on koskea nimenomaan sellaisia työnhakijoita, jotka kuuluvat kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään. Takuuajaan tulisi siten laskea vain ne kuukaudet, joiden aikana työnhaku on ollut voimassa. Näin ollen aikaa, jolloin työnhaku on ollut keskeytyneenä ei otettaisi huomioon, kun lasketaan kuuden kuukauden takuuajan täyttymistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten työvoimaviranomainen täyttäisi takuuaikaa koskevan velvoitteen. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan työvoimaviranomainen täyttäisi takuuaikaa koskevan velvoitteen järjestämällä työnhakijalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 53 §:ssä tarkoitettua työnhakuvalmennusta tai uravalmennusta, 54 §:ssä tarkoitettua koulutuskokeilua tai työkokeilua, 7 luvussa tarkoitettua työvoimakoulutusta tai mikäli työnhakija työllistyy 10 luvussa tarkoitettuun palkkatuettuun työhön. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan työvoimaviranomainen täyttäisi takuuaikaa koskevan velvoitteen ohjaamalla työnhakijan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:ssä tarkoitettuihin tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuihin omaehtoisiiin opintoihin.

Esityksessä on arvioitu, että valtaosa kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä olisi palvelutarpeensa perusteella tarkoituksenmukaista ohjata työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:ssä tai kotoutumislain 30 §:ssä tarkoitettuihin omaehtoisiin opintoihin. Kuitenkin myös muut pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettut palvelut täyttäisivät takuu-aikaa koskevan velvoitteen, kunhan palvelu vastaa työnhakijan palvelutarvetta.

Työvoimaviranomaisen 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus katsottaisiin täytetyksi, kun työvoimaviranomainen on järjestänyt pykälän 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua palvelua tai ohjannut henkilön pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin. Järjestämisellä tarkoitetaan, että työnhakijalle olisi konkreettisesti tarjottu paikkaa koulutuksessa tai palvelussa tai esimerkiksi mahdollistettu työnhakijan työllistyminen palkkatuettuun työhön. Palveluiden sisällyttämisestä työllistymissuunnitelmaan säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 37 §:ssä. Kotoutumissuunnitelman sisällöstä säädetään kotoutumislain 19 §:ssä.

Ohjaamisella tarkoitetaan, että työnhakija on ohjattu hakeutumaan pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin ja ohjaaminen on sisällytetty työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan. Työvoimaviranomainen ei täyttäisi tässä pykälässä tarkoitettua velvollisuuttaan pelkästään kertomalla työnhakijalle mahdollisista saatavilla olevista palveluista ja niiden sisällöstä. Jos henkilö kuitenkin itse päättäisi olla osallistumatta työvoimaviranomaisen järjestämään palveluun tai palveluun, johon hänet on työvoimaviranomaisen toimesta ohjattu hakeutumaan, ei sillä olisi vaikutusta työvoimaviranomaisen velvollisuuden täyttämisen kannalta.

Pykälän 3 momentin mukaan takuu-aikaa koskevaa velvollisuutta ei sovellettaisi työvoimaviranomaiseen, jos työvoimaviranomainen olisi jo järjestänyt työnhakijalle jotain muuta kuin 2 momentissa tarkoitettua palvelua, jonka voitaisiin katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa.

Työllistymistä edistävänä taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa kehittävänä palveluna ei pidetä sellaisia yksittäisiä, lyhyitä koulutuksia tai palveluita, joihin osallistumalla asiakkaalla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation ei voida katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa, sillä monikielinen yhteiskuntaorientaatio järjestetään maahanmuuttajan äidinkielellä tai muulla maahanmuuttajan hyvin osaamalla kielellä ja sen tarkoituksena on antaa maahanmuuttajalle yleistietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Myöskään muun lyhyen, esimerkiksi korkeintaan kuukauden kestoisen kielikurssin tarjoamisen ei yksinään voitaisi katsoa tosiasiallisesti kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa. Toisaalta erilaisten lyhyiden koulutusten ja toteutusten yhdistelmän voidaan katsoa muodostavan kokonaisuuden, jonka perusteella asiakkaalla on tosiasialliset mahdollisuudet kehittää työllistymis- tai kielitaitoaan. Tällaisen palvelukokonaisuuden tulee olla kestoltaan riittävän pitkä ja palveluiden sisällöltään sellaisia, että niiden avulla voidaan edistää työllistymistaitoja tai kielitaitoa. Myös tällaista erilaisten palveluiden kokonaisuutta voidaan näin ollen pitää pykälän 3 momentissa tarkoitettuna työllistymistä edistävänä taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa kehittävänä palveluna.

Lupa- ja valvontavirasto käsittelee jatkossa voimassa olevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:n 1 momentin nojalla myös työvoimaviranomaiselle säädettyyn takuu-aikaa koskevaan tehtävään liittyvät hallintokantelut. Takuuajan ylittymisestä voisi siis kannella Lupa- ja valvontavirastolle. Olennainen puute voisi olla esimerkiksi se, että pykälässä tarkoitettua palvelua ei ole järjestetty tai työnhakijaa ei ole ohjattu palvelutarvettaan

vastaavaan palveluun siihen mennessä, kun kohderyhmään kuuluvan työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Lisäksi kantelu voisi koskea myös tarjotun palvelun sisältöä, erityisesti silloin, kun järjestetty palvelu tai palvelu johon työnhakija on ohjattu ei ole vastannut hänen palvelutarvettaan ja on perusteltu syy epäillä, että palvelua on tarjottu ainoastaan takuuaikaa koskevan velvoitteen muodollisen täyttämisen vuoksi. Lupa- ja valvontavirasto voisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:n 2 momentin nojalla suorittaa takuuaikaan ja palveluiden sisältöön kohdistuvaa valvontaa myös omasta aloitteestaan. Lupa- ja valvontavirasto voisi myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 26 §:n nojalla asettaa työvoimaviranomaiselle seuraamuksia. Lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävään liittyvästä tiedonsaantioikeudesta säädetään voimassa olevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 116 §:n 3 momentissa.

7.3 Laki yleisistä kielitutkinnoista

10 §. Yleisten kielitutkintojen tutkintorekisteri. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään rekisteriin tallennettavista tiedoista. Voimassa olevassa 2 ja 3 momentissa viitataan 11 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin maksuttomiin suorituskerroihin. Koska 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin jatkossa keskitason tutkinnon tai sen osakokeen maksuttomuudesta eräissä tilanteissa ja maksuttomista suorituskerroista säädettäisiin jatkossa 4 momentissa, muutettaisiin myös 10 §:n 2 ja 3 momentin viittaukset koskemaan 11 §:n 3 momentin sijasta 11 §:n 4 momenttia. Kyseessä olisi tekninen muutos.

11 §. Tutkintomaksu. Pykälässä säädetään YKI-tutkintojen tutkintomaksusta. Pykälä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat muuten voimassa olevaa 1 ja 2 momenttia, mutta momentteihin tehtäisiin pieniä kielellisiä korjauksia.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin keskitason tutkinnon tai sen osakokeen maksuttomuudesta eräissä tilanteissa. Suurin osa kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja saisi tämän myötä mahdollisuuden osoittaa yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun kielitaidon maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen päätteeksi saadulla todistuksella tavanomaisen yleistuen saamiseksi. Kotoutumiskoulutus on siihen osallistuvalla henkilöllä maksuton. Kotoutumistuen kohderyhmässä on kuitenkin myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen. Kielitaidon osoittamisen tulisi näin ollen olla mahdollista maksuttomasti tavanomaisen yleistuen saamisen tavoittelemiseksi myös näille henkilöille. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että nämä henkilöt voisivat osallistua keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen maksuttomasti yhden kerran ja osoittaa kielitaitonsa sen yhteydessä. Tarkoituksena on tarjota kotoutumistuen piiriin kuuluville henkilöille yksi maksuton mahdollisuus osoittaa riittävä kielitaito tavanomaisen yleistuen saamiseksi. Maksuttomia mahdollisuuksia osoittaa kielitaito olisivat siten kotoutumiskoulutukseen taikka maksuttomaan keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeisiin osallistuminen. Henkilöt, joille on tarjottu maksuton mahdollisuus kielitaidon osoittamiselle kotoutumiskoulutuksessa, eivät siis lähtökohtaisesti olisi oikeutettuja maksuttomaan YKI-tutkintoon tai sen osakokeisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei perittäisi maksua henkilöltä, joka saa kotoutumistukena maksettavaa yleistukea yleistukilakiehdotuksen 11 a §:n perusteella tai jolla ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen yleistukilain 12 §:ssä tarkoitetun odotusajan, 14 §:ssä tarkoitetun omavastuuajan, 16 tai 17 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan taikka työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen

koulutukseen liittyvän rajoituksen taikka 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen takia ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen. Opetushallituksella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla olisi momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkintoon maksuttomasti.

Oikeus osallistua maksuttomaan suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen olisi siis niillä henkilöillä, joille maksettaisiin kotoutumistukena maksettavaa yleistukea. Oikeus osallistua maksuttomaan keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen olisi myös sellaisilla henkilöillä, joille ei makseta kotoutumistukena maksettavaa yleistukea säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa, vaikka he muutoin olisivat oikeutettuja kotoutumistukena maksettavaan yleistukeeseen. Lisäksi oikeus maksuttomaan osallistumiseen edellyttäisi, että tällainen henkilö ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen eikä siten saisi mahdollisuutta osoittaa kielitaitoaan maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen päätteeksi saadulla todistuksella. Opetushallitus saisi työvoimaviranomaiselta tiedon näistä henkilöistä. Työvoimaviranomainen arvioisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tai kotoutumislain mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiudet, taidot ja tarpeet. Työvoimaviranomainen voisi palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tiettyjen henkilöiden kohdalla todeta, ettei henkilön olisi tarkoituksenmukaista osallistua kotoutumiskoulutukseen tai muuhunkaan kielitaitoa kehittävään palveluun esimerkiksi siksi, että hänen suomen tai ruotsin kielen taitonsa olisi jo valmiiksi yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tasolla (B1.1).

Kyseinen arvio työnhakijoiden kielitaidosta voisi lähtökohtaisesti perustua kielitaidon asiantuntijan tekemään arviointiin, kuten kielitaidon lähtötason arviointiin. Myös työvoimapalveluiden virkailijan oma arvio henkilön kielitaidosta voisi kuitenkin riittää tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos työvoimaviranomaiselle on asiointitilanteen perusteella selvää tai työvoimaviranomainen voi henkilön suorittamien koulutusten perusteella arvioida, että henkilön suomen tai ruotsin kielitaito on vähintään yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tasolla (B1.1). Asiointitilanteen perusteella työvoimaviranomainen voi pyrkiä tekemään suuntaa-antavan arvion henkilön kielitaidosta ainakin puhumisen ja kuullun ymmärtämisen osalta, ja mikäli henkilö on suorittanut aiempia koulutuksia, kuten esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoja korkeakoulussa, työvoimaviranomainen voi mahdollisesti tehdä suuntaa-antavan arvion henkilön suomen tai ruotsin taidosta myös muiden kielitaidon osa-alueiden osalta. Yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n mukaan tavanomaisen yleistuen saamiseksi riittäisi kielitaidon osoittaminen kahdella kielitaidon osa-alueella. Arvioita työnhakijan kielitaidosta voidaan tehdä myös myöhemmissä työvoimaviranomaisen ja työnhakijan välisissä keskusteluissa ja tapaamisissa, kuten työnhakukeskusteluissa tai täydentävissä työnhakukeskusteluissa. Henkilöillä, joiden kielitaiton arvioitaisiin olevan yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tasolla (B1.1) ja jotka eivät olisi osallistuneet kotoutumiskoulutukseen, tulisi olla oikeus ilmoittautua maksuttomaan keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeisiin. Tieto näistä henkilöistä ja heidän oikeudestaan maksuttomaan ilmoittautumiseen siirrettäisiin KEHA-keskuksen ylläpitämästä työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmästä Opetushallituksen ylläpitämään yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmään.

Tiedot YKI-tutkinnon tai sen osakokeiden tuloksista siirrettäisiin Opetushallituksen ylläpitämästä kansallisesta opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetystä integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannosta KEHA-keskuksen ylläpitämään työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmään. Työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen oikeus saada Opetushallitukselta kyseisiä tuloksia koskevat tiedot perustuu yleistukilain 45 §:n 1 momentin

1 kohtaan, jonka mukaan työvoimaviranomaisella sekä KEHA-keskuksella on oikeus saada valtion viranomaiselta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot. YKI-tutkinnon tai sen osakokeiden tuloksia koskevat tiedot olisivat välttämättömiä asian ratkaisemiseksi, sillä kielitaidon osoittamisella voisi yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti olla vaikutusta henkilön saaman etuuden tasoon.

Pykälän *4 momentin* mukaan tutkintoon tai sen osakokeeseen saisi ilmoittautua maksutta kolme kertaa 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ja yhden kerran 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Pykälän 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita koskevan viittauksen osalta kyseessä olisi tekninen muutos, kun voimassa olevan lain 3 momentin sisältö siirrettäisiin 4 momenttiin. Voimassa olevaa sääntelyä ei tämän osalta muutettaisi, vaan jatkossakin pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkintoon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta kolme kertaa. Pykälän 3 momentissa tarkoitettuja tilanteita koskeva viittaus koskisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden oikeutta maksuttomaan ilmoittautumiseen. Kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvat henkilöt saisivat 3 momentin edellytysten täytyessä ilmoittautua tutkintoon tai sen osakokeeseen maksutta yhden kerran.

Pykälän *5 momentti* vastaisi voimassa olevaa 4 momenttia. Voimassa olevan käytännön mukaisesti, jos henkilö, joka olisi estynyt osallistumasta YKI-tutkinnon tai sen osakokeen koetilaisuuteen esimerkiksi oman sairautensa vuoksi peruisi maksuttoman ilmoittautumisensa ennen tutkintotilaisuuden alkua, hänelle palautettaisiin oikeus maksuttomaan ilmoittautumiseen.

13 §. Muutoksenhaku. Pykälän nykyisessä *1 momentissa* säädetään oikaisun vaatimisesta 7 §:n 1 momentissa ja 11 §:n 4 momentissa tarkoitettua hakemusta koskevaan päätökseen. Koska 11 §:n 4 momentti siirtyisi esityksen mukaisesti kyseisen pykälän 5 momentiksi, muutettaisiin myös 13 §:n viittaus koskemaan 4 momentin sijasta 5 momenttia. Kyseessä olisi tekninen muutos.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:ssä säädettäisiin niistä kielitaitoa koskevista edellytyksistä, joiden perusteella yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 a §:ssä tarkoitettuja asumista tai työskentelyä koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi. Yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista. Jaksossa 12.4 on tarkemmin arvioitu asetuksenantovaltuutta ja sen suhdetta perustuslain 80 §:ään.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.4.2027.

Ehdotettua kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevaa sääntelyä sovellettaisiin henkilöihin, jotka olisivat muuttaneet Suomeen ehdotetun lain voimaan tultua.

Siirtymäsäännöstä sovellettaessa henkilön katsotaan muuttaneen Suomeen sinä päivänä, josta alkaen hänellä on asuinpaikan osoite Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämässä väestötietojärjestelmässä. Asuinpaikan osoite voi olla joko vakinainen tai tilapäinen. Siirtymäsäännöstä sovellettaessa pelkkää postiosoitetta ei katsota asuinpaikan osoitteeksi.

10 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen. Vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaan yleistukeen on syytä seurata. Ehdotettujen muutosten seurannan osalta on syytä huomioida, etteivät kaikki esityksessä tavoitellut vaikutukset toteudu täysimääräisesti heti voimaantulon jälkeen, vaan siirtymäajan mukaisesti. Muutosten vaikutusten realisoituminen ajoittuisi lain voimaantuloa seuraaville tuleville vuosille, mahdollisesti jopa kolmeen vuoteen.

Kotoutumistuen vaikutuksia tuen saajien työllistymiseen ja kielitaidon kehittymiseen on todennäköisesti mahdollista arvioida jälkikäteen regressioepäjatkuvuusasetelman avulla, sillä interventio luo työllistymisen kannustimien osalta verrokkiasetelman lakimuutosta edeltävän ja seuraavan tilanteen välille. Arvioinnin toteuttamismahdollisuuksia tarkastellaan yhdessä tutkijoiden kanssa lain toimeenpanon jälkeen. Myös näiden vaikutusten osalta arviointi on mielekästä vasta, kun lain toimeenpanosta on kulunut riittävä aika.

Lisäksi työvoimaviranomaisen vastuulle ehdotetun palveluun pääsemisen takuuajan osalta takuuajan toteutumista seuraa työvoimapalveluiden ja työvoimaviranomaisen toiminnan laillisuusvalvonnan kautta osaltaan Lupa- ja valvontavirasto.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Johdanto

Tämän hallituksen esityksen lisäksi hallitus on antanut kevädistuntokaudella 2026 eduskunnalle sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 69/2026 vp) sekä työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleman hallituksen esityksen eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2026 vp).

Kotihoidon tukea koskevan esityksen myötä kotihoidon tuen saamiseksi edellytettäisiin, että tuensaaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan. Lisäksi kotihoidon tuki maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Esitettyjen muutosten tavoitteena on ohjata hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempia valitsemaan lasten hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen, jolloin vanhemmat ohjautuisivat nykyistä useammin kotoutumis- ja työvoimapalveluihin sekä työmarkkinoille. Asumisaikavaatimusta sovellettaisiin vain, jos kotihoidon tukea hakeva henkilö on muuttanut Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Kotoutumispalvelujen uudistusta koskevan esityksen myötä työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi kuntien työvoimaviranomaisilla, jotka järjestäisivät koulutuksia työvoimakoulutuksena. Kotoutumisen yleisiä tavoitteita, kotoutumissuunnitelman tavoitteita sekä kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja sisältöjä selkeytettäisiin. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelman laatimista sujuvoitettaisiin. Lisäksi toteutettaisiin kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjä säästöjä.

Tällä hallituksen esityksellä, kotihoidon tukea koskevalla esityksellä sekä kotoutumispalvelujen uudistusta koskevalla esityksellä on mahdollisia yhteisvaikutuksia esimerkiksi työvoimapalveluiden, erityisesti kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisen

kannalta. Kotihoidon tukea koskevassa esityksessä ehdotetut muutokset kasvattaisivat työvoimapalveluiden piiriin ohjautuvien henkilöiden määrää ja kotoutumispalvelujen uudistusta koskevassa esityksessä ehdotetut muutokset lisäisivät työvoimakoulutuksena järjestettäviin kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin ohjautuvien kotoutuja-asiakkaiden määrää. Tässä esityksessä ehdotetut muutokset tarkoittaisivat, että tietyillä alueilla palvelu tulisi järjestää tai henkilö tulisi ohjata palveluun nykytilaa nopeammin. Näissä esityksessä ehdotettujen muutosten kokonaisuus tarkoittaisi, että työvoimaviranomaisen tulisi varmistaa, että työvoimapalveluita on saatavilla asiakkaiden tarpeita vastaavasti. Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt eivät kohdistu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisiin palveluihin tai esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen, eikä säästöillä näin ollen olisi vaikutusta työvoimapalveluiden toimeenpanoon. Esityksissä on myös huomioitu muutoksista aiheutuvat rahoitustarpeet. Mahdollinen välillinen vaikutus voisi kuitenkin aiheutua siitä, mikäli kunta päättäisi kohdentaa työvoimapalveluiden toimeenpanoon tarkoitettua yleiskatteellista valtionosuusrahoitustaan muuhun tarkoitukseen. Yhteisvaikutuksia on kuvattu myös edellä jaksossa 4.2.

11.2 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitus on antanut eduskunnalle sisäministeriön valmisteleman hallituksen esityksen EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026 vp). Mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan yleistukilain 8 §:n muuttamista siten, että pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Jos eduskunta hyväksyy edellä mainitun muutoksen ja tässä hallituksen esityksessä yleistukilakiin ehdotetut muutokset, esitysten yhteensovittamisesta tulisi huolehtia eduskuntakäsittelyssä.

Hallitus on antanut eduskunnalle sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman hallituksen esityksen laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 69/2026 vp). Mainitun hallituksen esityksen on arvioitu lisäävän sen vaikutusten toteutuessa täysimääräisesti vuonna 2030 työvoimapalveluiden asiakasmäärää arviolta 1 050 henkilöllä. Asiakasmäärän kasvu on huomioitu tässä hallituksen esityksessä ehdotetun takuuajan kustannusten laskelmassa. Jos mainittua hallituksen esitystä ei hyväksytä eduskunnassa, olisivat takuuajan kustannukset tässä esityksessä arvioitua pienemmät. Taloudellisia vaikutuksia ja mainitun hallituksen esityksen aiheuttamasta asiakasmäärän kasvusta seuraavia kustannuksia on käsitelty tarkemmin jaksossa 4.2.1.1.

Hallitus on antanut eduskunnalle sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman hallituksen esityksen työkyvyttömyyseläkkeen ja työansoiden yhteensovittamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 64/2026 vp). Mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan yleistukilain 15 §:n muuttamista siten, että muutetaan pykälän 2 momentin 9 kohta ja lisätään 15 §:n 2 momenttiin uusi 10 kohta. Jos eduskunta hyväksyy edellä mainitun muutoksen ja tässä hallituksen esityksessä yleistukilakiin ehdotetut muutokset, esitysten yhteensovittamisesta tulisi huolehtia eduskuntakäsittelyssä.

11.3 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen. Esityksellä on vaikutuksia valtion talousarvion momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha), momentille 33.10.54 Asumistuki (arviomääräraha), momentille 33.10.57 Perustoimeentulotuki (arviomääräraha), momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha), momentille 32.50.03 Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen (siirtomääräraha 2 v) sekä momentille 29.01.02 Opetushallituksen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v).

Esityksen arvioidaan laskevan etuuskuluja verrattuna nykyisiin yleistuen kuluihin. Esityksen ehdotukset kotoutumistuen osalta vähentävät valtionosuutta työttömyysetuuksien perusturvasta 0,5 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja vuonna 2030 muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa 6,5 miljoonaa euroa. Muutokset lisäävät asumistuen valtionosuutta 0,1 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 0,7 miljoonaa euroa 2030. Vastaavasti perustoimeentulotuen määrärahan tarve kasvaa 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 2,1 miljoonaa euroa 2030 mennessä.

Lisäksi esityksen ehdotuksen takuuaikaa koskevasta säännöksestä aiheuttaisi tarpeen lisätä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lisättäisiin 7,3 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 12,9 miljoonaa euroa muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa vuonna 2030.

Momentti- ja vuosikohtaiset määrärahamuutokset on esitetty taulukossa 10. Vuoden 2027 osalta kustannukset on huomioitu esitetystä voimaantulosta eli 1.4.2027 alkaen.

Taulukko 10. Esityksen vuosittaiset taloudelliset vaikutukset talousarvion momenteille vuosina 2027–2030.

| Momentti, miljoonaa euroa | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Asumistuki 33.10.54 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,7 |
| Toimeentulotuki 33.10.57 | 0,2 | 0,8 | 1,7 | 2,1 |
| Työttömyysetuuksien perusturva 33.20.52 | -0,5 | -2,6 | -5,1 | -6,5 |
| Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen 28.90.30 | 7,3 | 10,9 | 12,2 | 12,9 |
| Yhteensä | 7,1 | 9,4 | 9,4 | 9,2 |

Jos eduskunta ei hyväksy hallituksen esitystä laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 69/2026 vp), tämän esityksen vuosittaiset taloudelliset vaikutukset talousarvion momentille 28.90.30 pienenisivät yllä esitetystä. Taloudellisia vaikutuksia ja mainitun hallituksen esityksen aiheuttamasta asiakasmäärän kasvusta seuraavia kustannuksia on käsitelty tarkemmin jaksossa 4.2.1.1.

Mikäli Euroopan unionin neuvosto jatkaisi tilapäistä suojelua uudella toimeenpanopäätöksellä, esityksen ehdotus tilapäisen suojelun oleskeluluvalla maassa olevien oikeudesta yleistukeen kasvattaisi valtionosuutta työttömyysetuuksien perusturvasta 94,5 miljoonaa euroa vuonna 2027 momentilla 33.20.52. Vastaavasti asumistuen määrärahan tarve alenee 4,5 miljoonaa euroa (33.10.54) ja perustoimeentulotuen 69 miljoonaa euroa vuonna 2027. Jos tilapäistä suojelua päätetään jatkaa, tilapäistä suojelua saavia henkilöitä koskeva yleistukilain muutos johtaisi työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella maksettavan kulukorvauksen osalta kuntien peruspalvelutehtävän supistumiseen ja valtion kulukorvauksen maksamiseen liittyvän rahoitusvastuun lisääntymiseen vastaavalla summalla. Tämän vuoksi valtion myöhemmin eduskunnalle annettavaan vuotta 2027 koskevaan talousarvioesitykseen on tarkoitus sisällyttää tarvittaessa tähän liittyvät muutokset.

Jos tilapäistä suojelua päätetään jatkaa, momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha) kohdistuisi huhtikuusta 2027 alkaen säästöä, joka vuonna 2027 olisi arviolta noin 5,25 miljoonaa euroa, ja vastaava summa kasvattaisi momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha)

kohdistuvia menoja. Vähennys ensin mainitun momentin osalta kohdistettaisiin kuntiin vieraskielisen väestön määrä perusteella. Vaikutusarvio voi muuttua erityisesti tilapäisen suojelun mahdolliseen jatkumiseen liittyvien epävarmuuksien takia.

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. Vuodesta 2027 alkaen kunnan rahoitusosuus on kuitenkin 100 prosenttia, jos hakija on 18–24-vuotias ja perheessä on vain 18–24-vuotiaita henkilöitä. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta (momentti 28.90.30). Vähennys tehdään kahden vuoden viiveellä, jolloin vuodesta 2027 alkaen toteutuvat muutokset perustoimeentulotuen kuluissa huomioidaan momentilla vuodesta 2029 alkaen.

Lisäksi esityksen ehdotus, jonka mukaan tietyillä henkilöillä olisi mahdollisuus suorittaa keskitason YKI-tutkinto tai sen osakoe maksuttomasti, aiheuttaisi Opetushallitukselle arviolta noin 10 000 euron pysyvät kustannukset vuositasolla. Tämän vuoksi momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) siirrettäisiin 10 000 euroa määrärahasiirtona momentille 29.01.02 (Opetushallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v).

12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

12.1 Yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan

12.1.1 Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta ja oikeutta sosiaaliturvaan.

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, alkuperän, kielen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkiellessä tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytettävä 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).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/1998 vp, s. 2/II, PeVL 18/2001 vp, s. 4/I).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusturvaetuudesta, ja yleistukilailla ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp ja PeVL 41/2025 vp, s. 2).

Perusoikeuteen voidaan säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyn edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

12.1.2 Kotoutumistukena maksettavasta yleistuesta

Esityksessä ehdotetaan, että ennen työssäoloehdon täyttävän työskentelyn tai kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä työttömyyden perusteella maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 4, PeVL 45/2024 vp, kappale 4, PeVL 16/2023 vp, kappale 6). Perustuslaki ei siten aseta lähtökohtaisesti estettä sille, että kolmen vuoden ajan maahanmuutosta työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena.

Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tavanomaista yleistukea matalamman tasoinen etuus. Esitys asettaisi työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut työttömät henkilöt. Esityksen tarkoituksena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan. Asumisaikaa tai työskentelyä koskevasta vaatimuksesta voitaisiin kuitenkin poiketa todennetun riittävän kotimaisen kielen taidon perusteella, ja tarkoituksena on siten luoda etuusjärjestelmään kannustin kotimaisen kielen oppimiselle.

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). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2

momentissa tarkoitettuja perustusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuskien 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). Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyden- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (ks. PeVL 51/2024 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10–11). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella voidaan katsoa, että perustuslaki mahdollistaa työttömyyden ajalta maksettavan perusturvaetuuden suuruuden porrastamisen Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin (PeVL 35/2012 vp, s.2). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevassa lausuntokäytännössään niin ikään katsonut, että etuuskien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa (esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3). Tavanomaiseen yleistukeen ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on arvioitava sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Työttömyysturvan odotusajat, korvauksettomat määrääajat ja omavastuuajat ovat hyväksyttäviä perustuslain 19 §:n kannalta ja sosiaaliturvalainsäädännössä verrattain yleisiä. Odotus- ja omavastuuajojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia, eikä niitä saa säätää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentista johtuvien velvoitteiden kiertämiseksi (PeVL 48/2006 vp). Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002) voidaan katsoa edellyttävän, että asumisaikavaatimus ei muodostu kohtuuttomaksi. Kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on pidetty hyväksyttävänä muun muassa kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistuissa. Kansaneläkkeessä on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentuloa turvaavasta etuudesta, jota koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2006 vp, s. 4). Toisaalta eläkkeissä ja vammaistuissa on kyse etuuksista, joita tyypillisesti maksetaan pitkän aikaa.

Työttömälle työnhakijalle maksettaisiin tavanomaista yleistukea ennen kolmen vuoden asumisajan täyttymistä, jos hän olisi työskennellyt ja täyttänyt työttömyysturvan työssäoloehdon. Edellytystä työssäoloehdon täyttymisestä voidaan pitää oikeasuhtaisena, sillä työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämiseksi luettaisiin hyväksi myös toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen massa tai Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet. Näin ollen esitys vaikuttaisi lähinnä kolmannesta maasta muuttaviin henkilöihin, mikä käytännössä tarkoittaisi maahanmuuttajien asettamista keskenään erilaiseen asemaan riippuen aiemmasta asuinmaasta. EU-maiden, Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin asumiskausien yhteenlaskeminen perustuu EU:n sosiaaliturva-asetukseen 883/2004, jonka oikeusperusta juontaa EU:n perustamissopimuksista. Mainittu asetus on Suomea velvoittavaa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkityksellistä on, että siinä ei ehdoteta kohdejoukossa olevien henkilöiden rajaamista kokonaan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen 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.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta on vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 10/II). Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä. Ehdotetun kotoutumistukena maksettavan yleistuen suuruus ei eroaisi kovinkaan merkittävästi tavanomaisen yleistuen määrästä. Ehdotuksen mukaan kotoutumistukena maksettavan yleistuen taso olisi vuoden 2026 tasossa 33,64 euroa päivässä (noin 726,26 euroa kuukaudessa), eli noin 90 prosenttia tavanomaisen täysimääräisen yleistuen tasosta. Edelleen on huomioitava, että henkilö voisi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa saamansa etuuden tasoon kolmen vuoden asumisajan täyttymistä nopeammin. Tukijärjestelmä palkitsisi sekä työllistymisestä että kielen oppimisesta, ja vahvistaisi näin ollen henkilön omaa vastuuta kielen tuloksellisessa oppimisessa.

Koska kotoutumistuki olisi tasoltaan hieman tavanomaista yleistukea alhaisempi, se voisi joillakin vähäisesti kasvattaa tarvetta perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen turvaan siten kuin jaksossa 4.2.1.1 esitetään. Muutos ei kuitenkaan lähtökohtaisesti vaikuttaisi tämän joukon käytettävissä oleviin tuloihin, sillä lievä muutos syyperusteisen tuen tasossa korvattaisiin perustoimeentulotuessa. Tältä näkökannalta arvioituna esityksellä ei ole huomioon otettavaa vaikutusta näiden henkilöiden perustoimeentulon turvaan.

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinnassa sovellettaisiin samaa tuloarajaa ja samaa vähennysprosenttia kuin kaikkiin yleistuen saajiin. Muun yleistuen tavoin, kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinta koskisi sellaista henkilöä, jolla olisi työttömyyden aikana tulorajan ylittäviä jatkuvaluonteisia tuloja, joilla hän pystyisi turvaamaan perustoimeentuloaan työttömyyden aikana. Yleistukea koskeva sääntely on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 41/2025 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perustuslain 19 pykälän 2 momentin säännös ei aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä (PeVL 41/2025 vp ja PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Tästä johtuen arvioidaan, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinta ei ole perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

Kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi esitetään, että asumisaikaa tai työskentelyä koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Näin voidaan varmistaa se, että asumisaika- ja työskentelyvaatimusta sovelletaan ainoastaan sellaisiin henkilöihin, joilla on myös tosiasiallisesti mahdollisuudet myötävaikuttaa omaan tilanteeseensa sekä työskentelyn että kielen oppimisen kautta.

Esityksen mukaan kotoutumistuki koskisi aikaisintaan lain voimaantullessa maahan muuttavia henkilöitä. Ehdotettu lainsäädäntö ei siten rajaisi ennen lain voimaantuloa maassa jo asuvien

henkilöiden oikeutta saada yleistukea, eikä esitetyllä muutoksella heikennettäisi sen voimaantullessa maksussa olevia etuuksia.

12.1.3 Kielitaitoa koskevasta poikkeuksesta

Ehdotuksen mukaan asumista tai työskentelyä koskevaa edellytystä ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli olisi suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon tai jos henkilö osoittaisi kotoutumislain 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Kielitaito ei siten olisi yleistuen saamisen yleinen edellytys, mutta todennettu riittävä kotimaisen kielen taito olisi edellytys poiketa kolmen vuoden asumisaikaa tai työssäoloehdon täyttävää työskentelyä koskevasta vaatimuksesta.

Kieli on yksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainituista kielletyistä erotteluperusteista. Syrjintäkieltosäännöksellä ei toisaalta ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 16/2016 vp, PeVL 18/2025). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 57/2016 vp, s. 3, PeVL 44/2010 vp, s. 5–6).

Esityksen tavoitteena on vahvistaa Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Kotimaisen kielen riittävällä osaamisella on tutkitusti tärkeä merkitys yhteiskuntaan integroitumisen ja suomalaisilla työmarkkinoilla työllistymisen kannalta. Esityksen tavoitteena on kannustaa kotimaisen kielen opettelun, mikä edistäisi ja nopeuttaisi kohdejoukossa olevien henkilöiden kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kotoutumistavoitteen toteuttamisen voidaan katsoa olevan perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste säätää maahanmuuttajien työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä muista työttömistä poikkeavalla tavalla (ks. PeVL 55/2016 vp, s. 4 ja PeVL 20/1998 vp). Taloudellisten kannustimien käyttö on laajasti käytetty politiikkaväline, jonka vaikuttavuus vaihtelee tapauskohtaisesti. Jaksossa 4.2.1.1 todetusti rakenteeltaan taloudellisen kannustimen voidaan arvioida olevan soveltuva toimenpide kielen oppimisen kannustimeksi vahvistamalla kotoutujan omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta. Jaksossa 2.4.2 käsiteltyä tutkimuskirjallisuuden valossa on perusteltua lisätä maahanmuuttajien kannustimia osallistua kielikoulutukseen. Esimerkiksi arvioidessaan alle 25-vuotiaille asetettuja muita tiukempia ehtoja työttömyysetuuden saamiselle perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä sille, että nuori voi omin aktiivisin toimin varmistaa oikeuden työttömyysetuuteen (PeVL 35/2012 vp). Edellä esitetyillä perusteilla hallitus katsoo, että yleistukijärjestelmään ehdotettu kannustin kotimaisen kielen oppimiselle on hyväksyttävä keino edistää kohderyhmässä olevien henkilöiden kotoutumista.

Myös ehdotettua kielitaitoa koskevaa poikkeusta tulee arvioida sääntelyn kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Hiljattain maahan muuttaneiden henkilöiden työllistymisvalmiuksia ja työmarkkinoilla vaadittavaa kielitaitoa vahvistetaan kotoutumissuunnitelmassa sovitulla toimenpiteillä. Esitetty testillä osoitettavan kielitaidon taso vastaa kotoutumiskoulutuksen kielellistä tavoitetasoa, eli toimivaa peruskielitaitoa. Riittävä kotimaisen kielen osaaminen on työllistymisen ohella merkittävin indikaatio Suomeen kotoutumisesta. Yleisesti suomalaisilla työmarkkinoilla vaaditaan kotimaisen kielen osaamista, vaikka kaikissa työtehtävissä ja tilanteissa tätä ei edellytetä. Jaksossa 2.4.2 todetusti suomalaiset työnantajat edelleen pääsääntöisesti painottavat kotimaisen kielen osaamista, osin jopa äidinkielen tasoisena. Edelleen jaksossa 2.4.2 kuvatun mukaisesti maahanmuuttajien hyvä

kohdemaan kielitaito on yhteydessä heidän työmarkkinatulemiensa kanssa. Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisimpiin yksilötason haasteisiin kuuluu kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, mihin ehdotetuilla muutoksilla pyritään vaikuttamaan. Edellä esitettyyn perustuen esitetyn kielitaitotason voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen.

12.1.4 Palveluun pääsemisen takuuajasta

Kuten jaksossa 4.2.2.1 on todettu, palveluihin pääsemisen odotusaikojen alueellisilla eroilla voi olla vaikutuksia perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Työvoimapaalveluiden järjestämisestä annettua lakia koskevassa ehdotuksessa tarkoitettu palveluun pääsemisen takuuajasta kuitenkin lievittäisi alueellisista eroista aiheutuvia haittoja, sillä takuuajan säätämisen tarkoituksena on, että palveluun pääsemisen odotusaika olisi kaikilla alueilla enintään kuusi kuukautta. Tällöin alueelliset erot palveluihin pääsemiselle pysyisivät kohtuullisina. Takuuajasta säätäminen myös varmistaisi, että henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus edistää omia edellytyksiään täyttää esityksen mukainen työssäoloehto tai osoittaa esityksessä ehdotettu riittävä suomen tai ruotsin kielen taitotaso ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä, mikä turvaisi yksilön perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi palveluun pääsemisen takuuajasta säätämisen myötä hiljattain maahan muuttaneet henkilöt pääsisivät maahantulon alkuvaiheessa palveluihin edistämään työllistymistaitojaan sekä kotimaisten kielten taitoaan. Myös tämä osaltaan edistäisi esityksen tavoitetta nopeuttaa henkilöiden kotoutumista, jonka voidaan edellä todetun mukaisesti katsoa olevan perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste säätää muista työttömistä poikkeavalla tavalla maahanmuuttajien työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämisestä.

Ehdotettu palveluiden pääsemisen takuuajasta koskisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvia henkilöitä. Perustuslain 6 §:n säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (kuten esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44).

12.1.5 Tilapäistä suojelua saavia koskevasta muutosehdotuksesta

Esityksen mukaan yleistukilaista poistettaisiin tilapäistä oleskelulupaa koskeva rajoitus niiden henkilöiden osalta, joilla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan nojalla. Tällä hetkellä kyse on Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainasta paenneista henkilöistä, jotka ovat saapuneet Suomeen maaliskuusta 2022 lähtien. Nykyisin kyseiset henkilöt ovat työttömyyden ajalta maksettavan perustoimeentuloturvan ulkopuolella, jos työssäoloehto ei ole täyttynyt. Tältä osin esitys parantaisi kyseisen ryhmän oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Muutos ei vaikuttaisi edellytykseen, jonka mukaan yleistuen saaminen edellyttää sitä, että henkilöä pidetään Suomessa asuvana. Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla Suomessa olevan henkilön vakainaista asumista arvioidaan yhdenvertaisesti muiden tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa olevien kanssa. Arvioinnissa otetaan huomioon, mitä kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määrytyksestä.

Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oikeus yleistukeen ehdotetun muutoksen perusteella päättyisi tilapäisen suojelun päättyessä, ellei henkilö saisi muuhun syyhyn, kuten perhesiteisiin perustuvaa muuta kuin tilapäistä oleskelulupaa Suomeen. Esityksessä ehdotettu muutos tukisi niiden tilapäistä suojelua saavien varhaista integroitumista Suomeen, jotka tilapäisen suojelun päättyessä jäävät maahan. Tilapäisen suojelun päättyessä

nämä henkilöt olisivat yleistuen saamisen edellytysten osalta samassa asemassa kuin muutkin ulkomaalaiset, joiden oleskelu Suomessa edellyttää oleskelulupaa.

Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää, kun tarve Suomessa oleskeluun on tilapäistä tai paluu kotimaahan on estynyt, mutta varsinaista perustetta Suomessa oleskelun sallimiseen ei ole. Näiden henkilöiden kohdalla oikeutta Suomessa oleskeluun on harkittu oleskelulupaa myönnettäessä, eikä oleskelua ole tarkoitettu pysyväksi. Koska oleskelun ei ole tarkoitus olla pysyvää, työttömyyden perusteella maksetun sosiaaliturvan maksaminen ei ole perusteltua. Kansainvälistä suojelua saavien osalta vastaavaa oleskeluoikeuteen liittyvää harkintaa ei vielä ole tehty, ja osalla henkilöistä oleskelu voi jatkua tilapäisen suojelun päättymisestä huolimatta.

Kun otetaan huomioon edellä mainitun rajoituksen kumoamisen tavoitteet ja muutoksen rajautuminen tilapäisen suojelun päättymiseen, muutoksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät syyt poiketa työnhakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta.

12.2 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Sen lisäksi, että oikeus perustoimeentuloon turvataan perustuslain 19 §:n 2 momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskeissa ratkaisuissa on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan lasten hyvinvointiin.

Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, joka velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kieltö, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimus näin ollen sisältää syrjinnän kiellon sekä lapsen että hänen vanhempiansa taustan tai ominaisuuksien perusteella.

YK:n lapsen oikeuksien komitea (UNCRC) julkaisee lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon tueksi yleiskommentteja, joissa se esittää tulkintansa sopimuksessa taatuista oikeuksista. Komitean mukaan syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että valtiot pyrkivät

aktiivisesti tunnistamaan yksittäiset lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen saattavat vaatia erityisiä toimenpiteitä. Komitea erityisesti korostaa esimerkiksi tarvetta kerätä eriteltyjä tietoja, jotta syrjintä tai potentiaalinen syrjintä voidaan tunnistaa. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen sekä koulutuksellisia toimenpiteitä asenteiden muuttamiseksi. On syytä korostaa, että yhtäläiseen oikeuksiin pääsyyn liittyvän syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen ei tarkoita identtistä kohtelua. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa on korostettu sitä, että on tärkeää ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyiden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Ehdotetulla kotoutumistuen tasoerolla voi olla jokseenkin merkitystä saajan kykyyn vastata kotoutumistuella perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsen huollosta. Koska kotoutumistuen tasoero suhteessa tavanomaiseen yleistukeen on melko vähäinen, ja ero käytettävissä olevien tulojen määrässä koskisi lähtökohtaisesti sellaisia henkilöitä, joilla on kotitaloudessa muita sellaisia varoja tai tuloja, ettei kotitalous ole oikeutettu toimeentulotukeen, ehdotetun kotoutumistuen ei arvioida heikentävän olennaisella tavalla yleistuen saajan kykyä vastata lapsen huollosta. Lisäksi lapsen elatusta tuetaan muista järjestelmistä, kuten lapsilisällä, elatustuella ja elatusavulla.

Esityksen tavoitteena on luoda työttömyysjärjestelmään kannustin työllistymiselle ja kotimaisen kielen oppimiselle. Tuloksellinen kielen oppiminen parantaisi lapsen huolenpidosta vastaavan vanhemman työllistymismahdollisuuksia. Vanhemman työllistymisen voidaan arvioida vaikuttavan selvän myönteisesti myös lasten mahdollisuuksiin taloudellisen tilanteen kohentumisen kautta. Vanhemman kielitaidon kohentumisen voidaan myös arvioida itsessään vaikuttavan myönteisesti myös lapsen tilanteeseen.

12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää työllisyyttä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättää julkiselle vallalle merkittävästi liikkumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1-2).

Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään perustuslain 18 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Lailla voidaan määritellä koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset. Koulutukseen osallistuminen on katsottu eräin edellytyksin mahdolliseksi asettaa lailla työttömyysturvan saamisen ehdoksi. Yksilön ja myös yhteiskunnan kannalta on tärkeää poistaa sellainen työttömyys, joka johtuu ammattitaidon tai koulutuksen puutteesta (PeVL 32/1997 vp, PeVL 12/1997 vp, PeVL 17/1995 vp).

Suomi on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön 1988 hyväksymän yleissopimuksen n:o 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa. Yleissopimuksen 168 johdanto-osassa korostetaan työnteon ja tuottavan työn tärkeyttä jokaisessa yhteiskunnassa sekä niiden yhteisölle antamien voimavarojen vuoksi, että myös niiden työntekijöille antaman toimeentulon ja yhteiskunnallisen roolin ja työntekijöiden niistä saaman omanarvontunnon vuoksi. Edelleen johdanto-osassa todetaan, että on tarpeen hyväksyä sellaisia uusia kansainvälisiä normeja, jotka koskevat täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämistä kaikilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, sosiaaliturva mukaan lukien.

Suomalaisilla työmarkkinoilla pärjäämiseen vaaditaan lähtökohtaisesti riittävää kotimaisen kielen osaamista, vaikka tämä ei kaikissa työtehtävissä tai tilanteissa ole välttämätöntä. Toimet, jotka vahvistavat Suomeen muuttaneen henkilön kotimaisen kielen osaamista vaikuttavat suoraan myös henkilön työllistymismahdollisuuksiin. Kotoutumistukeen liittyvä kannustin työmarkkinoilla vaadittavan kielitaidon oppimiseen tukee työllistymismahdollisuuksia sekä laajemmin toimintaedellytyksiä yhteiskunnassa. Kielitaidon vahvistumisen ohella jaksossa 4.2.1.3 kuvatun mukaisesti kotoutumistuki parantaa hieman työllistymisen kannustimia sellaisissa kotitalouksissa asuvien henkilöiden kohdalla, jotka eivät saa rinnalla perustoimeentulotukea, ja siten esitetyn muutoksen arvioidaan vahvistavan kohdejoukon työllistymistä.

Oikeus työllistävään koulutukseen ei ole itsetarkoitus eikä siihen sisälly esimerkiksi jatkuvaa oikeutta saada erilaisia ammatillisia koulutusjaksoja niin kauan kuin joku haluaa ja työttömyys jatkuu. Työllistävän koulutuksen luonteeseen kuuluu, että sillä voidaan lisätä koulutettavan mahdollisuuksia työllistyä. Sen sijaan säännöksessä ei edellytetä, että työllistävällä koulutuksella välittömästi annettaisiin ammatissa tarvittavia erikoistietoja ja -taitoja. Niin sanottua yleissivistävää opetusta voidaan antaa työllistävänä koulutuksena erityisesti silloin, kun koulutuksen puutteellisuus haittaa jonkun työllistymistä.

Ehdotettu takuu-aika palveluun pääsemiselle osaltaan vahvistaisi kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan oikeutta saada tarkoituksenmukaista palvelua. Kotimaisen kielen oppiminen parantaa työnhakijoiden työmarkkina-asemaa ja mahdollisuuksia työllistyä ja toimia yhteiskunnassa. Mitä nopeammin kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työnhakija pääsee palvelutarvettaan vastaavaan palveluun, sitä nopeammin hän voi edistää työllistymistaitojaan ja suomen tai ruotsin kielitaitoaan. Takuu-aikaa koskevien ehdotettujen muutosten voidaan näin ollen katsoa olevan perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisia ja tukevan julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

12.4 Lakia alemman asteinen sääntely

Yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 3 momenttiin sisältyy ehdotus, jolla valtioneuvosto valtuutetaan antamaan asetuksella tarkempia lakia täydentäviä säännöksiä suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, s 2, PeVL 45/2016 vp s. 4 ja PeVL 38/2013 vp, s. 3/II-4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on

säädettävä lailla, lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp). Asetuksenannossa on siten aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittäväällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 3 momenttiin sisältyy uusi asetuksenantovaltuus. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista. Yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työssäoloehdotusta tai asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka on osoittanut kotoutumislain 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon. Voimassa olevan kotoutumislain 26 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Lisäksi yleistukilakiehdotuksen 11 b §:n 2 momentin mukaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu kielitaito olisi osoitettava vähintään kahdella kielitaidon osa-alueista, joita ovat kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Lain tasolla säädettäisiin siis kielitaidon vaatimustasosta sekä kielitaidon osa-alueiden vähimmäisvaatimuksesta. Asetuksenantovaltuuden mukaisesti valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin ainoastaan kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista.

Esitykseen sisältyvä asetuksenantovaltuus ei sisällä valtuuksia antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Säännösten antaminen asetuksella on rajattu säännösperustaisesti lakia tarkentaviin säännöksiin ja valtuutuksessa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lueteltuihin seikkoihin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

12.5 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia koskevan lakiehdotuksen 37 a §:ssä säädettäisiin palvelun järjestämisen tai palveluun ohjaamisen takuujasta. Ehdotus vaikuttaisi työvoimaviranomaisina toimivien kuntien tehtävien hoitamiseen ja ehdotusta on siten arvioitava perustuslain 121 §:n kannalta.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan

(ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen (PEVL 34/2013 vp, s. 3/I).

Ehdotettu säännös takuuajasta muodostaisi säännöksen kohderyhmään kuuluville työnhakijoille subjektiivisen oikeuden palveluun säädetyssä määräajassa. Lisäksi säännös velvoittaisi työvoimaviranomaisen järjestämään työnhakijalle tämän palvelutarvetta sekä hänelle laadittua suunnitelmaa vastaavaa palvelua tai ohjaamaan työnhakijan tällaiseen palveluun viimeistään silloin, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Työvoimaviranomainen voisi täyttää veloitteen järjestämällä työnhakijalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua palvelua taikka ohjaamalla työnhakijan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:ssä tai kotoutumislain 28–31 §:ssä tarkoitettuihin omaehtoisiin opintoihin. Esityksessä on arvioitu, että valtaosa kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista henkilöistä olisi palvelutarpeensa perusteella tarkoituksenmukaista ohjata lähtökohtaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutukseen taikka kotoutumislaisissa tarkoitettuihin omaehtoisiin opintoihin. Takuuaikaa koskevaa velvollisuutta ei kuitenkaan sovellettaisi työvoimaviranomaiseen, jos työvoimaviranomainen olisi jo järjestänyt työnhakijalle jotain muuta kuin 2 momentissa tarkoitettua palvelua, jonka voitaisiin katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa.

Kunnille esitettäisiin lisärahoitusta takuuajaa koskevan veloitteen hoitamiseen, millä turvattaisiin niiden tosiasiallinen kyky hoitaa tehtävää. Rahoitus korvattaisiin osana valtionosuusjärjestelmää. Näin ollen voidaan pitää ongelmattomana säätää kunnille uusi takuuajaa koskeva tehtävä.

12.6 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä *yleissopimus*) 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12. pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltö laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä *EIT*) oikeuskäytännössä, joka koskee väitettyä syrjintää sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä, arviointi on usein kiinnittynyt sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuuden suojaan koskevaan sääntelyyn. EIT:n mukaan kyseisessä artiklassa ei rajoiteta sopimusvaltion vapauttaa päättää, otetaanko käyttöön jonkinlainen sosiaaliturvajärjestelmä vai ei, tai valita tällaisen järjestelmän nojalla annettavien etuuksien tyyppi tai määrä. Jos sopimusvaltio kuitenkin päättää luoda etuusjärjestelmän, sen on oltava yhteensopiva yleissopimuksen 14 artiklan kanssa (ks. esim. *Stec and others v. the United Kingdom*, 12.4.2006, *X and others v. Ireland*, 22.6.2023). EIT on katsonut, että ollakseen sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa, pelkästään kansalaisuuteen perustuvalle erilaiselle kohtelulle olisi esitettävä erittäin painavia syitä (ks. esim. *Gaygusuz v. Austria*, 16.9.1996, *Savickis and Others v. Latvia*, 9.6.2022).

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2002. Uudistetun peruskirjan 12 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan. Uudistetun peruskirjan N artiklan mukaan peruskirjan liite on sen erottamaton osa. Liitteessä

olevan määräyksen mukaan vakuutusmaksuista riippumattomien etuuksien osalta sopimuspuoli voi edellyttää määrätyn asumisajan täyttymistä, ennen kuin nämä etuudet myönnetään muiden sopimuspuolten kansalaisille.

Uudistetun peruskirjan E artikla koskee syrjinnän kieltoa. Sen mukaan peruskirjan mukaiset oikeudet turvataan ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, terveyteen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että oikeus yhdenvertaiseen kohteluun asettaa valtioille velvoitteen poistaa kansallisesta sosiaaliturvalainsäädännöstään kaikki syrjivät säännökset, jotta voidaan taata muista sopimusvaltioista muuttavien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien tehokas toteutuminen. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus suojaa sekä suoralta että välilliseltä syrjinnältä, ja se tarkoittaa, että sosiaaliturvaetuuksia ei voida rajata koskemaan vain sopimusvaltion omia kansalaisia, eikä niihin voida soveltaa rajoittavia ehtoja tai vaatimuksia, jotka ulkomaalaisten olisi paljon vaikeampi täyttää. Komitea on kuitenkin todennut, että vakuutusmaksuihin perustumattomien etuuksien maksamisen edellytyksenä oleva asumisaikavaatimus on yhteensopiva Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan kanssa, kunhan vaatimus pysyy kohtuullisena.

Mainittujen Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta merkityksellistä on, että esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen saamisen edellytykset olisivat samat niin Suomen kuin ulkomaan kansalaisille. Suomen kansalaisen voisi tosiasiassa olla ulkomaan kansalaista helpompi täyttää kotimaisen kielen taitoa koskeva vaatimus. Asumisajan täyttymisen edellyttäminen vakuutusmaksuihin perustumattoman etuuden myöntämiseksi on kuitenkin Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitemääräyksessä nimenomaisesti hyväksytty. Yleistuessa on kyse tällaisesta valtion ja kuntien rahoittamasta etuudesta. Yleistukea rahoitetaan lisäksi työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, jos henkilö on täyttänyt työssäoloehdon. Esityksen mukaan henkilöllä olisi ennen kolmen vuoden asumisajan täyttymistä oikeus tavanomaiseen yleistukeen, jos hän olisi ollut työssäoloehdon täyttävässä työssä.

12.7 Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirja tulee ottaa huomioon sekä EU:n toimielinten että jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnassa. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. EU:n perusoikeuksien velvoittavuus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään EU:n säädösten antamiseen ja soveltamiseen, vaan ne on otettava huomioon myös laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä samoin kuin muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU:n oikeuteen. EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet tulee ottaa huomioon myös silloin, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia unionin oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen.

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Artiklan 2 kohdassa kielletään lisäksi syrjintä kansalaisuuden perusteella. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artikla

koskee lapsen oikeuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja kunnioittaa tätä oikeutta. Lisäksi perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

EU-tuomioistuimien on pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä 2003/109/EY koskevassa oikeuskäytännössä katsonut, että vahvistaessaan kansallisessa lainsäädännössään määriteltyyn sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun kuuluvia toimenpiteitä, joiden on oltava kyseisessä direktiivissä vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia, jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 34 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ja otettava huomioon siinä vahvistetut periaatteet (ks. tuomio 29.7.2024, CU, yhdistetyt asiat C-112/22 ja C-223/22, EU:C:2024:636).

Ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellistä on, että myös Euroopan unionin maahanmuuttodirektiiveissä vahvistetaan yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla (ks. tarkemmin tämän esityksen luku 2.8). Unionin oikeudessa ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.

Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ei kuitenkaan kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää vaan myös kaikki peiteltyyn syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla. Esityksen mukaan kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen tarkastelussa muissa EU-maissa, ETA-maissa ja Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet rinnastettaisiin Suomessa asuttuun aikaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 perusteella.

EU-tuomioistuimien on katsonut tuomiossaan asiassa Luevi (C-151/24, EU:C:2026:144), että yhdistelmäluopadirektiivin mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei koske maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuksia, joista säädetään EU-asetuksen 883/2004 70 artiklassa. Tuomion mukaan yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla ei voi olla esteenä sille, että jäsenvaltio asettaa erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden myöntämiselle oleskelun kestoa koskevan edellytyksen. Yleistuessa on, siltä osin kuin se rahoitetaan yksinomaan valtion ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella, kyse tällaisesta maksuihin perustumattomasta erityisestä rahaetuudesta.

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY mukaisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisena ei EU-tuomioistuimen mukaan voitu pitää jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun saamisen edellytykseksi asetettiin se, että he ovat asuneet tässä jäsenvaltiossa vähintään kymmenen vuotta, joista kaksi viimeisintä keskeytyksettä, ja jonka mukaan tätä asumisedellytystä koskevan vilpillisen tiedon antamisesta määrätään rikosoikeudellinen seuraamus, vaikka asumisaikaedellytystä sovellettiin myös kyseisen jäsenvaltion omiin kansalaisiin (tuomio 29.7.2024, CU, yhdistetyt asiat C-112/22 ja C-223/22, EU:C:2024:636). Esityksessä ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus on huomattavasti lyhyempi kuin EU-tuomioistuimen arvioima vaatimus kymmenen vuoden asumisesta.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että esitys on yhteensopiva EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa.

12.8 Yhteenveto

Edellä kerrotun perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella perustuslain 19 §:n 2–4 momentin mukaisten sosiaaliturvaetuuksien edellytykseksi voidaan asettaa asumista koskevia ehtoja. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään myös pitänyt mahdollisena, että etuuksien saamiselle asetetaan joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla.

Toisaalta perustuslakivaliokunta ei hallituksen esitystä HE 169/2016 vp koskevassa lausunnossaan PeVL 55/2016 vp pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseisessä hallituksen esityksessä ei esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso on määritelty muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että rajatun maahanmuuttajaryhmän osalta kotimaisen kielen todennetulla osaamistasolla olisi vaikutusta työttömyyden ajalta maksettavaan perusturvaetuuden tasoon. Tästä syystä hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yleistukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleistukilain (48/2026) 15 §, 22 §:n 4 momentin 16 kohta ja 34 §:n 1 momentti
sekä

lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 11 a, 11 b ja 26 a § seuraavasti:

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

Edellä 1 momentissa säädettyä rajoitusta ei sovelleta henkilöön, jolle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella.

11 a §

Kotoutumistukena maksettava yleistuki

Yleistuki maksetaan kotoutumistukena työttömälle työnhakijalle:

- 1) joka ei täytä työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n tai 7 §:n mukaista työssäoloehtoja; ja
- 2) joka ei ole asunut Suomessa kolmea vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti.

11 b §

Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevat poikkeukset

Edellä 11 a §:ssä säädettyä ei sovelleta henkilöön, jolle on aiemmin maksettu yleistukea muuna kuin kotoutumistukena taikka:

- 1) jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame;
- 2) joka on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon;
- 3) joka on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon; tai
- 4) joka ei voi osoittaa kielitaitoaan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu kielitaito on osoitettava vähintään kahdella kielitaidon osa-alueista, joita ovat kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista.

15 §

Yleistuen määrä

Täysimääräinen yleistuki on työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ansiopäivärahan perusosan suuruinen.

Täysimääräinen kotoutumistukena maksettava yleistuki on 28,05 euroa päivässä. Rahamäärän tarkistamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 14 luvun 1 §:ssä säädetään.

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

- 1) 1 §:ssä oikeudesta soviteltuun työttömyysetuuteen;
- 2) 1 a §:ssä lyhennetystä työviikosta ja sääesteestä;
- 3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;
- 4) 3 §:ssä rajoituksista;
- 5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista;
- 6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;
- 7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;
- 8) 7 §:ssä sosiaalietuuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;
- 9) 8 §:ssä lasten kotihoidon tuen vaikutuksesta työttömyysetuuteen.

22 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Edellä 3 momentissa tarkoitettuja olosuhteiden muutoksia, joita koskevat tiedot tuen saajan on välittömästi ilmoitettava tuen maksajalle, ovat:

16) päivät, joina yleistuen saaja on osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työvoimakoulutukseen, työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

26 a §

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen myöntäminen väliaikaisesti

Kansaneläkelaitos voi myöntää kotoutumistukena maksettavan yleistuen väliaikaisesti siksi ajaksi, jonka 11 a ja 11 b §:ssä säädettyjen edellytysten selvittäminen kestää, jos yleistuen maksamisen muut edellytykset on selvitetty.

34 §

Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon

Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 luvussa säädetään työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta. Lisäksi työvoimaviranomainen antaa Kansaneläkelaitokselle tarvittaessa työvoimapoliittisen lausunnon tämän lain 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädettyistä edellytyksistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 11 a §:ä sovelletaan henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen tämän lain tultua voimaan.

Henkilön katsotaan muuttaneen Suomeen sinä päivänä, josta alkaen hänellä on asuinpaikan osoite väestötietojärjestelmässä.

2.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin (380/2023) uusi 37 a § seuraavasti:

37 a §

Palveluun pääsemisen takuuajaksi

Työvoimaviranomainen vastaa siitä, että työnhakija, joka saa kotoutumistukena maksettavaa yleistukea yleistukilain 11 a §:n perusteella tai jolla ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen yleistukilain 12 §:ssä tarkoitetun odotusajan, 14 §:ssä tarkoitetun omavastuuajan, 16 tai 17 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan taikka työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen taikka 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen takia, pääsee tai on ohjattu palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta.

Työvoimaviranomainen täyttää 1 momentissa tarkoitetun takuuajaksi koskevan velvoitteen:

1) järjestämällä työnhakijalle 53 §:ssä tarkoitettua työnhakuvalmennusta tai uravalmennusta, 54 §:ssä tarkoitettua koulutuskokeilua tai työkokeilua, 7 luvussa tarkoitettua työvoimakoulutusta tai työnhakija työllistyy 10 luvussa tarkoitettuun palkkatuettuun työhön; taikka

2) ohjaamalla työnhakijan 74 §:ssä tarkoitettuihin opintoihin tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuihin omaehtoisiin opintoihin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos työvoimaviranomainen on jo järjestänyt työnhakijalle jotain muuta kuin 2 momentissa tarkoitettua palvelua, jonka voidaan katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 10 §:n 2 ja 3 momentti, 11 § ja 13 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1106/2025, seuraavasti:

10 §

Yleisten kielitutkintojen tutkintorekisteri

Rekisteriin talletetaan yleiseen kielitutkintoon osallistuneen nimi, oppijanumero, kansalaisuus, sukupuoli, tutkinnon tai osakokeen suorittamispaikka, tutkintokieli, tutkinnon tai osakokeen taso, saadut taitotasoarviot, tutkintokertojen ajankohta, tarpeelliset yhteystiedot ja tieto 11 §:n 4 momentissa tarkoitettujen maksuttomien suorituskertojen käyttämisestä.

Tiedot henkilön suorittamien kielitutkintojen tai niiden osakokeiden tutkintokielistä, saaduista taitotasoarvioista, tutkintokertojen ajankohdasta sekä 11 §:n 4 momentissa tarkoitettujen maksuttomien suorituskertojen käyttämisestä säilytetään henkilön eliniän.

11 §

Tutkintomaksu

Opetushallitus perii tutkintoon ilmoittautuneelta tutkintomaksun. Tutkintomaksun määrästä eri taitotasoilla säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista.

Poiketen 1 momentissa säädetystä suomen tai ruotsin kielen ylimmän taitotason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka on:

- 1) suorittanut ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (502/2019) tarkoitetun tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen tutkinnon;
- 2) suorittamassa korkeakoulututkintoa;
- 3) suorittanut korkeakoulututkinnon.

Poiketen 1 momentissa säädetystä, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka saa kotoutumistukena maksettavaa yleistukea yleistukilain (48/2026) 11 a §:n perusteella tai jolla ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen yleistukilain 12 §:ssä tarkoitetun odotusajan, 14 §:ssä tarkoitetun omavastuuajan, 16 tai 17 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan taikka työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen taikka 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen takia ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistu kotoutumiskoulutukseen. Opetushallituksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla on tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen maksutta.

Tutkintoon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta kolme kertaa 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ja yhden kerran 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Tutkintomaksu palautetaan tutkintoon ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta tutkintoon oman sairautensa vuoksi. Maksua ei kuitenkaan palauteta, jos tutkintoon ilmoittautunut ei ole perunut ilmoittautumistaan ennen tutkintotilaisuuden alkua. Hakemus maksun palauttamisesta tulee tehdä Opetushallitukselle kahden viikon kuluessa tutkintopäivästä.

13 §

Muutoksenhaku

Edellä 7 §:n 1 momentissa ja 11 §:n 5 momentissa tarkoitettua hakemusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 4.6.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

1.

Laki

yleistukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleistukilain (48/2026) 15 §, 22 §:n 4 momentin 16 kohta ja 34 §:n 1 momentti
sekä

lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 11 a, 11 b ja 26 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

Ehdotus

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

Henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen,
ei ole oikeutta yleistukeen, jos hänellä on
oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan
perusteella.

*Edellä 1 momentissa säädettyä rajoitusta ei
sovelleta henkilöön, jolle on myönnetty
oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella.*

(uusi)

11 a §

Kotoutumistukena maksettava yleistuki

*Yleistuki maksetaan kotoutumistukena
työttömälle työnhakijalle:*

*1) joka ei täytä työttömyysturvalain 5 luvun
3 §:n tai 7 §:n mukaista työssäoloehto; ja*

*2) joka ei ole asunut Suomessa kolmea
vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana
asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat
ylittävissä tilanteissa annetun lain 5, 6 tai 10
§:n mukaisesti.*

(uusi)

11 b §

Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevat poikkeukset

*Edellä 11 a §:ssä säädettyä ei sovelleta
henkilöön, jolle on aiemmin maksettu*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

yleistukea muuna kuin kotoutumistukena taikka:

1) jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame;

2) joka on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon;

3) joka on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon; tai

4) joka ei voi osoittaa kielitaitoaan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu kielitaito on osoitettava vähintään kahdella kielitaidon osa-alueista, joita ovat kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista.

15 §

Yleistuen määrä

Täysimääräinen yleistuki on työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ansiopäivärahan perusosan suuruinen.

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

1) 1 §:ssä oikeudesta soviteltuun työttömyysetuuteen;

2) 1 a §:ssä lyhennetystä työviikosta ja sääesteestä;

3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;

4) 3 §:ssä rajoituksista;

5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista;

6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;

7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;

8) 7 §:ssä sosiaalietuuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;

15 §

Yleistuen määrä

Täysimääräinen yleistuki on työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ansiopäivärahan perusosan suuruinen.

Täysimääräinen kotoutumistukena maksettava yleistuki on 28,05 euroa päivässä. Rahamäärän tarkistamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 14 luvun 1 §:ssä säädetään.

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

1) 1 §:ssä oikeudesta soviteltuun työttömyysetuuteen;

2) 1 a §:ssä lyhennetystä työviikosta ja sääesteestä;

3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;

4) 3 §:ssä rajoituksista;

5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista;

Voimassa oleva laki

9) 8 §:ssä lasten kotihoidon tuen vaikutuksesta työttömyysetuuteen.

22 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Edellä 3 momentissa tarkoitettuja olosuhteiden muutoksia, joita koskevat tiedot tuen saajan on välittömästi ilmoitettava tuen maksajalle, ovat:

16) päivät, joina yleistuen saaja on osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työvoimakoulutukseen, työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 28–31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

(uusi)

34 §

Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon

Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 luvussa säädetään työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta.

Ehdotus

6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;

7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;

8) 7 §:ssä sosiaalietuuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;

9) 8 §:ssä lasten kotihoidon tuen vaikutuksesta työttömyysetuuteen.

22 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Edellä 3 momentissa tarkoitettuja olosuhteiden muutoksia, joita koskevat tiedot tuen saajan on välittömästi ilmoitettava tuen maksajalle, ovat:

16) päivät, joina yleistuen saaja on osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työvoimakoulutukseen, työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

26 a §

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen myöntäminen väliaikaisesti

Kansaneläkelaitos voi myöntää kotoutumistukena maksettavan yleistuen väliaikaisesti siksi ajaksi, jonka 11 a ja 11 b §:ssä säädettyjen edellytysten selvittäminen kestää, jos yleistuen maksamisen muut edellytykset on selvitetty.

34 §

Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon

Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 luvussa säädetään työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta. *Lisäksi työvoimaviranomainen antaa Kansaneläkelaitokselle tarvittaessa*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

työvoimapolitiittisen lausunnon tämän lain 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetyistä edellytyksistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain 11 a §:ä sovelletaan henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen tämän lain tultua voimaan.

Henkilön katsotaan muuttaneen Suomeen sinä päivänä, josta alkaen hänellä on asuinpaikan osoite väestötietojärjestelmässä.

2.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin (380/2023) uusi 37 a §
seuraavasti:

Voimassa oleva laki
(uusi)

Ehdotus

37 a §

Palveluun pääsemisen takuuaika

Työvoimaviranomainen vastaa siitä, että työnhakija, joka saa kotoutumistukena maksettavaa yleistukea yleistukilain 11 a §:n perusteella tai jolla ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen yleistukilain 12 §:ssä tarkoitetun odotusajan, 14 §:ssä tarkoitetun omavastuuajan, 16 tai 17 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan taikka työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen taikka 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen takia, pääsee tai on ohjattu palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta.

Työvoimaviranomainen täyttää 1 momentissa tarkoitetun takuuaikaa koskevan velvoitteen:

1) järjestämällä työnhakijalle 53 §:ssä tarkoitettua työnhakuvalmennusta tai uravalmennusta, 54 §:ssä tarkoitettua koulutuskokeilua tai työkokeilua, 7 luvussa tarkoitettua työvoimakoulutusta tai työnhakija työllistyy 10 luvussa tarkoitettuun palkkatuettuun työhön; taikka

2) ohjaamalla työnhakijan 74 §:ssä tarkoitettuihin opintoihin tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuihin omaehtoiisiin opintoihin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos

Voimassa oleva laki

Ehdotus

työvoimaviranomainen on jo järjestänyt työnhakijalle jotain muuta kuin 2 momentissa tarkoitettua palvelua, jonka voidaan katsoa tosiasiallisesti edistävän henkilön työllistymistä tai kehittävän henkilön suomen tai ruotsin kielitaitoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 10 §:n 2 ja 3 momentti, 11 § ja 13 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1106/2025, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

Ehdotus

10 §

Yleisten kielitutkintojen tutkintorekisteri

Yleisten kielitutkintojen tutkintorekisteri

Rekisteriin talletetaan yleiseen kielitutkintoon osallistuneen nimi, oppijanumero, kansalaisuus, sukupuoli, tutkinnon tai osakokeen suorittamispaikka, tutkintokieli, tutkinnon tai osakokeen taso, saadut taitotasoarviot, tutkintokertojen ajankohta, tarpeelliset yhteystiedot ja tieto 11 §:n 3 momentissa tarkoitettujen maksuttomien suorituskertojen käyttämisestä.

Tiedot henkilön suorittamien kielitutkintojen tai niiden osakokeiden tutkintokielistä, saaduista taitotasoarvioista, tutkintokertojen ajankohdasta sekä 11 §:n 3 momentissa tarkoitettujen maksuttomien suorituskertojen käyttämisestä säilytetään henkilön eliniän.

11 §

Tutkintomaksu

Opetushallitus perii tutkintoon ilmoittautuneelta tutkintomaksun. Tutkintomaksun määrästä eri taitotasoilla säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen ylimmän taitotason tutkintoon tai sen osakokeeseen

Rekisteriin talletetaan yleiseen kielitutkintoon osallistuneen nimi, oppijanumero, kansalaisuus, sukupuoli, tutkinnon tai osakokeen suorittamispaikka, tutkintokieli, tutkinnon tai osakokeen taso, saadut taitotasoarviot, tutkintokertojen ajankohta, tarpeelliset yhteystiedot ja tieto 11 §:n 4 momentissa tarkoitettujen maksuttomien suorituskertojen käyttämisestä.

Tiedot henkilön suorittamien kielitutkintojen tai niiden osakokeiden tutkintokielistä, saaduista taitotasoarvioista, tutkintokertojen ajankohdasta sekä 11 §:n 4 momentissa tarkoitettujen maksuttomien suorituskertojen käyttämisestä säilytetään henkilön eliniän.

11 §

Tutkintomaksu

Opetushallitus perii tutkintoon ilmoittautuneelta tutkintomaksun. Tutkintomaksun määrästä eri taitotasoilla säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista.

Poiketen 1 momentissa säädetystä suomen tai ruotsin kielen ylimmän taitotason tutkintoon tai sen osakokeeseen

Voimassa oleva laki

osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka on:

- 1) suorittanut ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (502/2019) tarkoitetun tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen tutkinnon;
- 2) suorittamassa korkeakoulututkintoa;
- 3) suorittanut korkeakoulututkinnon.

Edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkintoon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta kolme kertaa.

Tutkintomaksu palautetaan tutkintoon ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta tutkintoon oman sairautensa vuoksi. Maksua ei kuitenkaan palauteta, jos tutkintoon ilmoittautunut ei ole perunut ilmoittautumistaan ennen tutkintotilaisuuden alkua. Hakemus maksun palauttamisesta tulee tehdä Opetushallitukselle kahden viikon kuluessa tutkintopäivästä.

Ehdotus

osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka on:

- 1) suorittanut ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (502/2019) tarkoitetun tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen tutkinnon;
- 2) suorittamassa korkeakoulututkintoa;
- 3) suorittanut korkeakoulututkinnon.

Poiketen 1 momentissa säädetystä, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka saa kotoutumistukena maksettavaa yleistukea yleistukilain (48/2026) 11 a §:n perusteella tai jolla ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen yleistukilain 12 §:ssä tarkoitetun odotusajan, 14 §:ssä tarkoitetun omavastuuajan, 16 tai 17 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan taikka työttömyysturvain (1290/2002) 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen taikka 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määrääjän tai työssäolovelvoitteen takia ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistu kotoutumiskoulutukseen. Opetushallituksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla on tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen maksutta.

Tutkintoon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta kolme kertaa 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ja yhden kerran 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Tutkintomaksu palautetaan tutkintoon ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta tutkintoon oman sairautensa vuoksi. Maksua ei kuitenkaan palauteta, jos tutkintoon ilmoittautunut ei ole perunut ilmoittautumistaan ennen tutkintotilaisuuden alkua. Hakemus maksun palauttamisesta tulee tehdä Opetushallitukselle kahden viikon kuluessa tutkintopäivästä.

Voimassa oleva laki

13 §

Muutoksenhaku

Edellä 7 §:n 1 momentissa ja 11 §:n 4 momentissa tarkoitettua hakemusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Ehdotus

13 §

Muutoksenhaku

Edellä 7 §:n 1 momentissa ja 11 §:n 5 momentissa tarkoitettua hakemusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20