

Työmarkkinatuen alentaminen saajilta vailla peruskoulun päättötodistusta tai B1-tasoista kotimaisen kielen taitoa

Pyydetysti on arvioitu mallia, jossa ”Työmarkkinatuen nettotaso vastaa toimeentulotuen yksin asuvan lapsettoman perusosan tasoa, nykyiset lapsikorotukset säilyttäen. Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetaso on B1, jolla pärjää auttavasti työelämässä. Osoittamalla kotimaisen kielen osaaminen joko peruskoulun päättötodistuksella tai kielitaitotasolla B1 voi saada työmarkkinatuen kielilisän, jolloin työmarkkinatuki vastaa tasoltaan nykyistä.”

Tässä muistiossa on

1. arvio mallin taloudellisista vaikutuksista ja muista vaikutuksista mm. työttömyysturvan toimeenpanoon
2. kuvaus vaihtoehtoisista ratkaisutavoista ja
3. kuvaus muista huomioitavista kysymyksistä (perusoikeusteema).

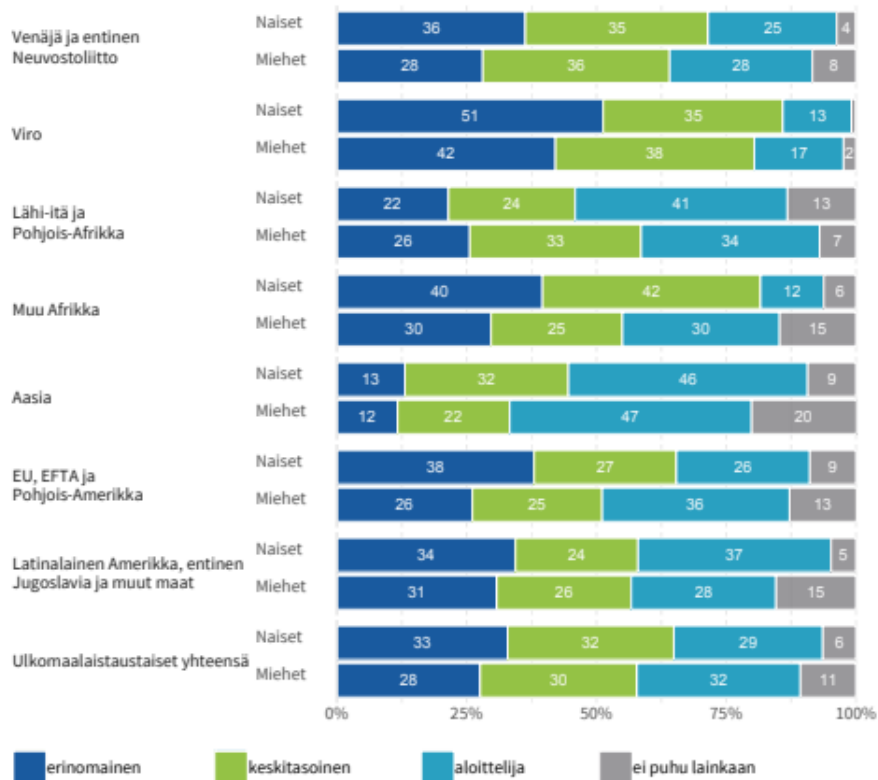
Vaikutukset etuusmenoon

Työmarkkinatuen nettotaso riippuu etuudensaajan verotuksesta, joten yksiselitteistä lukua nettotasolle ei voi määritellä. Yleensä sovellettavalla 20 % ennakonpidätyksellä työmarkkinatukea maksetaan saajan tilille ilman korotusosia vuonna 2023 640 euroa. Jos henkilöllä ei vuoden aikana ole muuta ansiotulona verotettavaa tuloa, veroprosentti on karkeasti 15-20 prosentin haarukassa, ja mahdolliset palautukset voidaan mahdollisesti vähentää toimeentulotuesta. Kun toimeentulotuen perusosa on 555,11 euroa, työmarkkinatuen leikkaaminen 20 % ennakonpidätyksen jälkeen toimeentulotuen perusosan tasolle tarkoittaisi noin 13 % leikkausta. Tällöin työmarkkinatuen taso ilman kielikorotusta olisi noin 694 euroa.

Tarkkaa ja luotettavaa arviota ehdotuksesta ei voi tehdä, koska riittäviä tietoja työmarkkinatuen saajien kielitaidosta ei ole. Tämä arvio perustuu tietoihin ulkomaalaistaustaisten työmarkkinatuen saajamääristä. Vaikka ulkomaalaistaustaiset olisivat ehdotuksen merkittävin kohderyhmä, voisi kielitaitovaatimus kuitenkin leikata etuutta myös sellaisilta Suomessa syntyneiltä henkilöiltä, jotka eivät olisi saaneet peruskoulun päättötodistusta. Ehdot koskisivat siis kaikkia työmarkkinatuen saajia.

THL:n [Ulkomaalaistaustaisten hyvinvointi- ja terveys](#) –raportin¹ mukaan eri alueilta tulleet maahanmuuttajat arvioivat omaa kielitaitoaan ao. kuvan mukaisesti.

¹ Kuusio, Hannamaria, et al. "Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa: FinMonik-tutkimus 2018-2019." (2020).



Kuvio 4.1.2 Puhutun suomen tai ruotsin kielen taso maaryhmittäin ja sukupuolittain, 18–64-vuotiaat, mallivakioitu osuus, %

Ko. tutkimuksen luvut perustuvat kyselytutkimukseen, eivätkä vastaukset ole välttämättä linjassa sen kanssa, kuinka moni läpäisisi B1-tasoisin kielitestin. Työmarkkinatuen saajien kielitaito on myös todennäköisesti keskimäärin heikompi kuin kaikkien maahanmuuttajien. Tässä laskelmassa on kuitenkin käytetty lähtökohtana tämän kyselytutkimuksen lukuja, koska parempaa tietoa kielitaidosta ei ole.

Maahanmuuttajien [Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018](#) –raportin² mukaan eri alueilta lähtöisin olevat maahanmuuttajat saivat työmarkkinatukea seuraavasti³:

Maaryhmä	
EU-maat	7 746
Venäjä	13 652
Aasia	11 611
Pakolaisten lähtömaat	24 009
Muut tai tuntematon	9 771

² Jauhiainen, Signe, and Leo Raivonen. "Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018." (2020).

³ Kelan raportin maaryhmittely ei täysin vastaa THL:n raportin vastaavaa. Tässä laskelmassa on yksinkertaisuuden vuoksi laskettu pakolaisten lähtömaiksi THL:n raportin Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka sekä muu Afrikka. Muihin ja tuntemattomiin on ryhmitelty Latinalainen Amerikka, entinen Jugoslavia ja muut maat, EU-maiksi on määritelty myös EFTA ja Pohjois-Amerikka.

Yhteensä maahanmuuttajataustaisia työmarkkinatuen saajia oli 2018 raportin mukaan vajaa 67 000. Vuonna 2022 äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvia henkilöitä ilman Suomen kansalaisuutta oli Kelan maksuaineistossa vajaa 50 000. Tästä luvusta puuttuvat siis maahanmuuttajataustaiset Suomen kansalaisuuden saaneet.

Jos oletetaan, että eri alueilta tulleiden henkilöiden osuus työmarkkinatuen saajista on säilynyt ennallaan, ja B1.1-kielitestin läpäisisivät kielitaitonsa erinomaiseksi tai keskitasoiseksi arvioivat, voisi 10 % leikkaus kielivaatimusta täyttämättömien työmarkkinatukeen säästää bruttona reilut 25 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa. Jos vain kielitaitonsa erinomaiseksi arvioivat läpäisisivät testin, voisi säästö olla vajaa 45 miljoonaa euroa. Todennäköisesti säästö työmarkkinatuessa olisi jotain näiden lukujen väliltä. Työmarkkinatuki leikkautuisi tällöin arviolta 30 000 – 55 000 vuosittaiselta työmarkkinatuen saajalta. Tämä on noin 40 – 70 prosenttia maahanmuuttajataustaisista työmarkkinatuen saajista. Työvoimakoulutukseen osallistuneista noin kolmasosa täyttää kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetason (B1.1.)⁴, minkä perusteella voidaan arvioida määrän olevan todennäköisesti tämän haarukan yläpäässä. Koska maahanmuuttajataustainen väestö on keskittynyt alueille, joilla asumiskustannukset ovat korkeat, leikkaus kuitenkin todennäköisesti johtaisi myös huomattavasti kasvavaan toimeentulotuen tarpeeseen, mikä pienentäisi säästöpotentiaalia huomattavasti. Laskelmaa vaikutuksista toimeentulotukeen ja yleiseen asumistukeen ei ole tehty, mutta esimerkiksi kotoutumisen ajalta toimeentulotukea saaneiden osuudeksi arvioitiin 30 %. Tämä ryhmä on laajempi, ja toimeentulotukea saavien määrä on todennäköisesti ainakin hieman pienempi. Toimeentulotukea saaneiden määrä kuitenkin todennäköisesti kasvaisi leikkauksen myötä. Tämän vuoksi haarukkana etuussäästöille, verot ja täydentävät etuuden huomioiden, voidaan pitää 15-30 miljoonaa.⁵ Lisäksi osa kohteena olevasta ryhmästä on muuttanut Suomeen jo lapsena ja läpäissyt peruskoulun heikosta kielitaidosta huolimatta, mikä voi pienentää vaikutusta edelleen.

Kuten edellä mainittiin, muutos koskisi myös sellaisia Suomessa syntyneitä henkilöitä, jotka eivät ole saaneet peruskoulun päättötodistusta. Myös heillä voisi olla vaikeuksia täyttää kielitaitovaatimusta. On mahdollista, että esimerkiksi vanhemmissa työmarkkinatukea saavissa ikäluokissa tällaisia henkilöitä on jonkin verran. Näiden henkilöiden määrästä ei kuitenkaan ole saatavilla tilastotietoa.

Tätä laskelmaa on pidettävä suuntaa-antavana kuvauksena ehdotuksen säästöpotentiaalista, ei varsinaisena arviona toimeenpanokelpoisen mallin vaikutuksista. Tämänkaltaisen mallin valmistelussa ja toimeenpanossa voi ilmetä seikkoja, joilla on huomattavia vaikutuksia kustannuksiin. Esimerkiksi perusoikeustarkastelun myötä mallia voitaisiin joutua muokkaamaan siten, että leikkaus ei kohdistuisi läheskään niin suureen osaan etuudensaajia kuin tässä arviossa on oletettu. Kielitaidon osoittamiseksi täytyisi järjestää kielikoe kaikille hakijoille, joilla ei ole todistusta peruskoulun päättämisestä tai kielitaidosta, mikä voisi tuottaa huomattavat kustannukset. Myös muunlaiset jatkovalmistelussa tai toimeenpanossa ratkaistavat asiat voivat lisätä toimeenpanokustannuksia tai vähentää etuusmenosäästöä.

⁴ [Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista; Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62](#)

⁵ Vuonna 2018 voimaan tulleen niin kutsutun työttömyysturvan aktiivimallin vaikutuksia arvioitaessa Kelan tietojen perusteella aktiivimalli lisäsi jonkin verran toimeentulotuen saantia. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4938>. Sama lopputulos sisältyy myös Jussi Tervolan tutkimusblogiin, jossa hän toteaa lisäksi, että ”...aktiivimallin potentiaalinen kannustinvaikutus ei kohdistu pienituloisimpiin työttömiin, koska heillä työttömyysetuuden leikkaukset korvataan täysimääräisesti toimeentulotuesta.” <https://blogi.thl.fi/aktiivimalli-lisaa-toimeentulotuen-tarvetta-mutta-ei-juuri-kasvata-pienituloisten-maaraa/> Vastaavan ilmiön voidaan arvioida koskevan myös kieliopintoihin osallistumista.

Muut vaikutukset

Laskelmassa ei ole huomioitu Kelalle aiheutuvaa hallinnollisten kustannusten kasvua, joka johtuu uuden etuuden määrään vaikuttavan seikan tutkimisesta (kielitaito). Laskelmassa ei olla arvioitu tai toimeentulotukihakemusten määrän mahdollisen kasvun vaikutuksia Kelan työmäärään.

Arvioinnissa ei olla voitu huomioida mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ja niistä syntyviä kustannuksia, jos arvioitu malli lisäisi osallistumista kielikoulutukseen. Arvioinnissa ei myöskään oteta kantaa kustannuksiin, jotka syntyisivät kotimaisen kielen opintomahdollisuuden järjestämisestä jokaiselle, jolla ei ole kielitaidosta todistusta peruskoulun päättötodistuksen tai B 1 – kielitodistuksen muodossa.⁶ Toisaalta laskelmassa ei olla arvioitu myöskään niitä myönteisiä vaikutuksia, joita kielitaidon mahdollinen parantuminen tuottaisi ammatilliseen koulutukseen osallistumiseen ja vahvistuviin työllistymisen mahdollisuuksiin. Sillä, että työmarkkinatuki olisi saman suuruinen toimeentulotuen perusosan kanssa, voisi olla myös vaikutuksia kannustimiin asioida TE-palvelussa ja hakea työmarkkinatukea.

Lopuksi vaikutuksissa ei olla arvioitu sitä, missä määrin arvioitu malli vähentäisi kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenosta.⁷

Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Riittävä kotimaisen kielen osaaminen on perusta ammatillisen osaamisen hankkimiselle ja usein myös työllistymiselle. Vaikka arvioitua mallia sovellettaisiinkin kaikkiin työmarkkinatuen saajiin, keskeinen ryhmä, johon arvioidun mallin voidaan arvioida vaikuttavan, on maahanmuuttajataustaiset työmarkkinatuen saajat, jotka ikänsä vuoksi eivät ole osallistuneet perusopetukseen. Kotoutumisohjelmat ja kielikoulutus lisäävät tutkitusti maahanmuuttajien työllisyyttä. Aktiivinen työvoimapolitiikka on tehokkainta vaikeimmin työllistyvien kohdalla. Taloudelliset sanktiot taas toimivat todennäköisesti parhaiten korkeasti koulutettujen kohdalla.⁸

Kotoutumislain kokonaisuudistus on valmisteltu v. 2021 julkaistun kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Hyväksytty kokonaisuudistus astuu voimaan v.2025 samaan aikaan työllisyyspalveluiden kokonaisuudistuksen kanssa. Kotoutumislain kokonaisuudistuksella on pyritty vahvistamaan Suomeen oleskeluluvan saaneen henkilön työllisyyttä, työllisyyttä tukevia valmiuksia, kielitaitoa ja osallisuutta yhteiskuntaan. Tavoitteena on ollut kotoutumisen nopeuttaminen ja kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä on kunnilla. Huomiota on kiinnitetty erityisesti yhtenäisen yhteiskuntaorientaation luomiseen, maahanmuuttajanaisten työllisyyden edistämiseen ja

⁶ Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole käytössään tietoa siitä, kuinka monen maahanmuuttajan kohdalla suomen tai ruotsin kielen opinnot estyvät siksi, ettei sopivaa opiskelupaikkaa ole tarjolla. Ministeriön käsitys on, että vaihtoehtoisia tapoja järjestää maahanmuuttajille tarkoitettua kielten opetusta on uudistettu, ja opetusta järjestetään myös ns. vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Huomioitavaa on, että TE-toimistojen henkilöstölle toteutettuun sähköiseen kyselyyn ja tehtyihin haastatteluihin sisältyvissä vastauksissa nousi esiin, että kotoutuja-asiakkailta tai heidän palveluvalikoimastaan puuttuu [riittävä määrä?] jatkuvasti käynnissä olevia kielikoulutuksia, joihin asiakas voidaan velvoittaa (Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa s. 30, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

⁷ Kunnat osallistuvat työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatukimenon rahoitukseen. Vuoden 2015 alusta lukien vastuu laajenee koskemaan myös palveluiden ajalta maksettavaa työttömyysetuutta. Eräiden maahanmuuttajien kohdalla rahoitusvastuuta on kuitenkin uudistuksessa rajoitettu. Tätä on kuvattu lyhyesti seuraavassa osiossa, joka koskee vaihtoehtoisia ratkaisutapoja.

⁸ Kiviholma, Sanni & Hannu, Karhunen (2022): ”Systematic Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment”; Työ- ja elinkeinoministeri 2022:27

kotoutumiskoulutusten laadun parantamiseen. Samaan aikaan kotoutumisuudistuksen kanssa on tulossa voimaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistus, johon sisältyy myös työttömyysetuuksien rahoituksen uudistaminen. Uudistuksessa vahvistetaan kuntien kannustimia työllisyyden hoidossa laajentamalla niiden vastuuta työttömyysetuusmenon rahoituksessa. On kuitenkin tärkeä huomioida, että uudistuksessa⁹ kunnille ei synny työmarkkinatukea koskevaa rahoitusvastuuta pakolaisten osalta 3 vuoden ajan eikä 1 vuoden ajan muiden maahanmuuttajien osalta.

Kotoutumista edistetään kunnan toimialojen lisäksi myös sosiaali- ja terveystaloudissa sekä esim. kolmannella sektorilla ja vapaassa sivistystoimessa. Esimerkiksi kotoutumisen palveluntarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelman laadintaan kohdistuu monialaisuutta lisäävää sekä siihen velvoittavaa sääntelyä tilanteissa, joissa kotoutujalla on selviä sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeita. Lisäksi kotoutumissuunnitelman velvoittavuus kytkee sosiaalihuollon olennaisesti kokonaisuuteen toimeentulotuen osalta tilanteissa, joissa toimeentulotukea voidaan alentaa, jos kotoutuja ei sitoudu kotoutumissuunnitelmaan kirjattuihin tavoitteisiin. On huomioitava, että nykyinen toimeentulotukilainsäädäntö antaa velvollisuuden kohtuullisuusarviointiin toimeentulotuen alentamisesta sosiaalihuollon ammattilaiselle, koska viimesijaisen perusturvan alentaminen ei saisi vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Jos kotoutujan toimeentulo turvataan työmarkkinatuella, etuus voidaan evätä, jos kotoutuja ei osallistu suunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin. Työmarkkinatuen epääminen voi kuitenkin johtaa toimeentulotukioikeuden syntymiseen. Ensijaisia etuuksia ja viimesijaista toimeentulotukea tulisikin tarkastella kokonaisuutena.

Kotoutumisen ja työllisyyden edistämiseen tähtäävien kotoutumispalveluiden kehittämisen osana on nostettu esiin maahanmuuttajien oman aktiivisuuden merkitys kotoutumisprosessin onnistumisen osatekijänä. Henkilöiden aktiivisuutta voidaan tukea järjestelmän kautta sekä velvoitteiden että kannustimien avulla. Nykyisellään kotoutumispalveluiden velvoittavuus tapahtuu etuuslainsäädännön kautta. Kuten edellä on todettu, työmarkkinatuki voidaan jo nykyisellään evätä tai perustoimeentulotukea voidaan jo nykyisellään alentaa, mikäli henkilö laiminlyö yhteisesti sovitut velvoitteensa.

Yksi mahdollinen etenemismalli kotoutujien oman aktiivisuuden tukemista vahvistaville elementeille sosiaaliturvajärjestelmän kautta, olisi selvittää osana sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta kotoutumista tukevaa rinnakkaista tukimuotoa Ruotsin järjestelmän¹⁰ mukaisesti. Yksinkertaisimmillaan ns. kotoutumistuki olisi maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin osallistumisen aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu rinnakkainen tukimuoto. Keskeisin tuen saamisen ehto olisi maahanmuuttajan velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman mukaisiin palveluihin. Kotoutujia koskevat mahdolliset muutokset tulisi arvioida kiinteässä linkissä sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden kanssa, jolloin sen säätämisestä tulee tehdä kokonaisharkinta, jossa myös järjestelmän muut osat ja niiden keskinäisriippuvuudet ja –vaikutukset tulee olla tarkoin harkittuja, erityisesti suhteessa lastenhoidon tukiin.

Toisaalta tuen velvoitteet vaatisivat sen, että kaikille olisi tarjolla tasavertaisin edellytyksen kotoutumiskoulutusta, ml. kielikoulutusta, sekä muita mahdollisesti henkilön tarvitsemia palveluita. Henkilöiden tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus päästä esimerkiksi oikean tasoiseen kielikoulutukseen oikea-aikaisesti, jotta henkilöllä olisi itsellään mahdollisuus vaikuttaa ehtojen

⁹ Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille 1.1.2025.

¹⁰ Ruotsin järjestelmän kuvaus liitteenä olevassa erillisessä muistiossa.

täyttymiseen. Tästä syystä mahdollinen kotoutujia koskeva muutos tulisi tehdä hyvin kiinteässä yhteydessä ja osana kotoutumislain kokonaisuudistusta.

Jos tavoitteena on nopeuttaa maahan muuttavan henkilön kielen oppimista, tavoitteen saavuttamisen kannalta merkityksellistä on myös muiden mahdollisten tukimuotojen tarkastelu kokonaisuutena. Esimerkiksi kotona lapsia hoitavien vanhempien kielen oppiminen ja mahdollisesti muut kotoutumisen osa-alueet viivästyvät, joten tämän mahdollistavien tukimuotojen tarkastelu olisi tärkeää. Tutkimustiedon valossa esimerkiksi kotihoitoon tukijaksoja pidentää kuntalisiinä maksettavat korkeammat tukitasot, mutta erityisesti matalan koulutustason ja heikosti työmarkkinoille kiinnittyneiden osalta, esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten naisten kohdalla¹¹.

Muita huomioitavia kysymyksiä

Kuten muulloinkin työttömyysetuuksia koskevien ehdotusten kohdalla myös arvioitua mallia on aiheellista tarkastella perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeussäännöksen ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta. Alla on alustava kuvaus näistä huomioitavista kysymyksistä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä lailla voidakaan mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusvaatimus ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. 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).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää **perustuslain 6 §:n 2 momentin** sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan esimerkiksi henkilön alkuperän tai kielen taikka muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Mahdollista syrjintää on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II). Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I).

Arvioidussa mallissa nykyisen suuruisen työmarkkinatuen saaminen edellyttäisi kotimaisen kielen riittävän taidon osoittamista joko peruskoulun päättötodistuksella tai kielikokeella B1. Tällä hetkellä työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetaso B1.1. saavuttaa noin kolmasosa koulutukseen osallistuneista ja erityisesti koulutuksen hitaalla polulla tavoitetaso saavuttamisessa on haasteita¹². On myös epäselvää, millaista kielen opetuksen määrän kasvua edellyttäisi se, että kaikille jotka eivät kielitaitoaan ole edellä todetulla tavalla osoittaneet, järjestettäisiin mahdollisuus kotimaisen kielen opiskeluun. Voidaan arvioida, että malli voisi asettaa

¹¹ Österbacka, Eva, ja Tapio, Räisänen, (2022); [“Back to work or stay at home? Family policies and maternal employment in Finland”](#)

¹² Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista; Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62

peruskoulun suorittaneet parempaan asemaan kuin sellaiset henkilöt, jotka osoittaisivat kielitaitonsa kielikokeen suorittamisella. Suomessa ei myöskään ole yhtenäistettyä ja järjestelmällisesti järjestettävää testiä kielitaidon testaamiseksi, vaan kotoutumiskoulutuksessa kunkin kielikurssin pääteeksi opettaja arvioi tilanteen, mm. jatkokoulutuksen näkökannalta. Tämä voi olla ongelmallista yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Lisäksi kielikoulutuksen syystä tai toisesta keskeyttänyt ei välttämättä saa lainkaan arviota kielitaidostaan.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa lainsäätäjälle veloitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 70 sekä mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 44/ 2000 vp, s. 3/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1995 vp, s. 2/II), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensajaan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Etuuden määrän osalta mallin arvioinnissa on syytä kiinnittää huomio kahteen seikkaan. Ensinnäkin ehdotetussa mallissa työmarkkinatuki olisi matalampi niillä työnhakijoilla, jotka eivät olisi osoittaneet kielitaitoa vaaditulla tavalla. Tältä osin arvioitavaksi tulee, edellyttääkö mallin sopusointu perusoikeuksien kannalta sitä, että henkilön tulisi voida toiminnallaan vaikuttaa etuuden tasoon. Lisäksi arvioitavan mallin rakenteen vuoksi (kielitaidon osoittaneiden työmarkkinatuki säilyisi nykyisen suuruisena) kyse olisi etuuden heikennyksestä, jolloin arvioitavaksi tulee, minkä suuruinen etuuden tason alentaminen on edelleen sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa.¹³

Perusoikeusarvioinnin yhteenveto

Ehdotettua mallia koskevia kysymyksiä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu tulee voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Toisin sanoen, jotta mallia voitaisiin pitää yhteensopivana yhdenvertaista kohtelua koskevan PL 6 §:n kanssa, tulee voida osoittaa, että ehdotetulle mallille olisi olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja että valittu keino on oikeasuhtainen tavoitteen kannalta.

Valiokunta on myös korostanut, että erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden (henkilöä koskevat perusteet) kohdalla tarvittavalle perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s.

¹³ Tosiasiallisten vaikutusten osalta tuodaan lisäksi esiin, että työmarkkinatuen saajien joukossa on todennäköisesti myös sellaisia peruskoulun oppimäärän suorittamisen aloittaneita, jotka eivät suorita peruskoulua loppuun ja eivät saa peruskoulun päättötodistusta. Näiden henkilöiden joukossa on oletettavasti myös syntyperäisiä Suomen kansalaisia.

2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Arvioitua mallia voidaan tarkastella perustuslakivaliokunnan hallituksen esitykseen HE 169/2016 vp antaman lausunnon PeVL 55/2016 vp kautta. Esityksessä ehdotettiin, että oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille maksettaisiin työmarkkinatukea 10 prosenttia matalampaa kotoutumistukea kolmen vuoden ajan. Valiokunta totesi esityksen perusteluista, että *tuen alempi taso ei ole uskottava toimenpide maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroitumisen tueksi, vaikka tämän tavoitteen toteuttamiseksi voi olla perusteita järjestää työttömille maahanmuuttajille kotoutumisen aikainen perustoimeentulo poikkeavilla tavoilla*. Valiokunta totesi, että *hallituksen esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso on määritelty vastaavin perustein työmarkkinatukea saavien muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi. Tämän vuoksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:n 2 momenttia on muutettava, jotta laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä*.

Jos siis nyt arvioidun mallin katsottaisiin tosiasiaa kohdistuvan maahanmuuttajiin, eikä mallille olisi esitettävissä perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa hyväksyttävää perustetta, on olemassa riski, että mallin katsottaisiin syrjivän henkilöön liittyvällä perusteella joko suoraan tai välillisesti.

Edelleen perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3—4 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2—3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3, PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 34/1996 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei näin ollen liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (ks. esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3 ja PeVL 55/2016 vp, s. 4). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunta ei edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 55/2016 vp arvioinut etuuden tosiasiallisen leikkauksen (10 prosenttia) suuruutta perustuslain 19 §:n kannalta. Etuuden tasoleikkausta on arvioitu esimerkiksi hallituksen esitykseen HE 124/2017 vp annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 45/2017 vp, jossa valiokunta ei kuitenkaan lähemmin kommentoinut työttömyysetuuksiin ehdotettua 4,65 prosentin alentamisen suuruutta. Tältä osin voitaneen arvioida, että ainakin kyseisen suuruinen etuuden alentaminen olisi mahdollista tehdä ilman, että kyse olisi olennaisesta puuttumisesta perustoimeentulon turvaan.

Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin, että sen arvioitavina olleissa aikaisemmissa vastaavatyypisissä esityksissä on ollut kysymys tilanteista, joissa etuuksien taso on kytketty työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin ehtoihin. Valiokunnan hyväksyttävinä pitämät ehdot ovat olleet asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2 ja edellä viitatu lausunnot). Etuuden määrää koskevalta osin muutoksen

suuruus voi olla riski, jos vaikutusarvioissa käytettyä 10 prosentin leikkausta työmarkkinatukeen pidettäisiin olennaisena puuttumisena perustoimeentulon turvaan.

Perusoikeuksien näkökulmasta on mahdollista, että arvioinnissa kiinnitettäisiin huomio myös siihen, 1) ovatko etuuden tason ehdot kytköksissä työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin seikkoihin tai 2) siihen, ovatko ehdot asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, mikä matalamman työmarkkinatuen tarkoitus olisi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, onko työnhakijalla ollut mahdollisuus osallistua täysipainoisesti kielipintoihin (onko mahdollisuuksia tarjolla riittävästi) ja sitä, onko täysipainoinen osallistuminen mahdollisesti estynyt sairauden tai muun vastaavan esteen vuoksi. Jos vastaus kahteen edellä esitettyyn kysymykseen olisi kielteinen, mallin toteuttaminen käytännössä voisi vaatia kohtuullisuusarviointia. Kohtuullisuusarvioinnin toteuttaminen edellyttää viranomaista, jolle tehtävä osoitetaan ja arvioinnin kriteereistä säätämistä (esimerkiksi sosiaaliset ja terveydelliset perusteet). Tehtävän hoitaminen voi myös edellyttää monialaista yhteistyötä.