

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta.

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

Vaatimusta työssäoloehdon täyttämisestä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Vaativasta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaan syyn takia. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetäisiin, että työvoimaviranomainen olisi vastuussa työllistymistä tukevan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävän palvelun järjestämisestä kohtuullisessa ajassa. Palvelu olisi järjestettävä viimeistään työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana.

Yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia ehdotetaan muuttavaksi siten, että laissa mahdollistettaisiin suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkinnon tai sen osakokeen maksuttomuus niille henkilöille, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen.

Lisäksi yleistukilakia muutettaisiin siten, että tilapäisen suojeleun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen, vaikka hän ei olisi täytänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa.

Tausta

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

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa 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 kielit. 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 Suomeen muuttaneet henkilöt pääsevät kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan, työllistymistä tukevaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävään palveluun kohtuullisessa ajassa.

Vastausohjeet vastaanottajille

Kuka tahansa voi antaa lausunnon.

Lausunnot pyydetään jättämään ensisijaisesti lausuntopalvelu.fi-palveluun. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om@gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/7747/2024. Lausuntoja voivat antaa muutkin kuin jakelussa mainitut.

Tarvittaessa lausunnon voi toimittaa sähköisesti osoitteeseen: kirjaamo.stm@gov.fi tai postitse osoitteeseen: Sosiaali- ja terveysministeriö, PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO. Saatteessa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/7747/2024 ja STM074:00/2024.

HUOM! Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse, jos vastaaja vastaa lausuntopalvelun kautta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvosto.fi/hankkeet, tunnus STM074:00/2024). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojaesitystä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaista verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 16.2.2026 klo 16:15.
Määräaikaan mennessä annetut lausunnot otetaan huomioon hallituksen esityksen viimeistelemisessä.

Valmistelijat

Lisätietoja lausuntopyynnöstä antavat

Neuvotteleva virkamies Jere Päivinen, STM, puh. 0295 163 108, sähköposti jere.paivinen@gov.fi (Poissa 12.-23.1.2026)

Lakimies Silja Dahlgren, STM, sähköposti silja.dahlgren@gov.fi (Poissa 9.-16.2.2026)
Hallitusneuvos Timo Meling, TEM, sähköposti timo.meling@gov.fi (työvoimapoliittiset edellytykset)

Erityisasiantuntija Anna Kettunen, TEM, sähköposti anna.j.kettunen@gov.fi (kotoutuminen ja kielitaidon testaus)

Liitteet:

[LUONNOS Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta.pdf](#)

[Utkast Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om all-mänt stöd, lagen om främjande av integration samt lagen om allmänna språkexamina.pdf](#)

Jakelu:

Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ålands landskapsregering
Akaan kaupunki
Akava ry
Alajärven kaupunki
Alavieskan kunta
Alavuden kaupunki
Amnesty International Suomen osasto
Asikkalan kunta
Askolan kunta
Auran kunta
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Elinkeinoelään keskusliitto EK
Enonkosken kunta
Enontekiön kunta

Espoon kaupunki - Esbo stad
Etelä-Karjalan hyvinvointialue
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
Etelä-Savon ELY-keskus
Etelä-Savon hyvinvointialue
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Eurajoen kunta
Euran kunta
Evijärven kunta
Forssan kaupunki
Haapajärven kaupunki
Haapaveden kaupunki
Hailuodon kunta
Halsuan kunta
Haminan kaupunki
Hangon kaupunki - Hangö stad
Hankasalmen kunta
Harjavallan kaupunki
Hartolan kunta
Hattulan kunta
Hausjärven kunta
Heinolan kaupunki
Heinäveden kunta
Helsingin kaupunki
Hirvensalmen kunta
Hollolan kunta
Huittisten kaupunki
Humppilan kunta
HUS
Hyrynsalmen kunta
Hyvil Oy
Hyvinkäään kaupunki
Hämeen ELY-keskus
Hämeenkyrön kunta
Hämeenlinnan kaupunki
Iin kunta
Iisalmen kaupunki
Iitin kunta
Ikaalisten kaupunki
Ilmajoen kunta
Ilomantsin kunta
Imatran kaupunki
Inarin kunta
Ingå kommun - Inkoon kunta
Isojoen kunta
Isokyrön kunta
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
Jakobstad - Pietarsaaren kaupunki
Janakkalan kunta

Joensuun kaupunki
Jokioisten kunta
Joroisten kunta
Joutsan kunta
Juukan kunta
Juupajoen kunta
Juvan kunta
Jyväskylän kaupunki
Jämijärven kunta
Jämsän kaupunki
Järvenpään kaupunki
Kaakkois-Suomi ELY-keskus
Kaarinan kaupunki
Kaavin kunta
Kainuun ELY-keskus
Kainuun hyvinvointialue
Kajaanin kaupunki
Kalajoen kaupunki
Kangasalan kunta
Kangasniemen kunta
Kankaanpään kaupunki
Kannonkosken kunta
Kannuksen kaupunki
Kansaneläkelaitos
Kanta-Hämeen hyvinvointialue
Karijoen kunta
Karkkilan kaupunki
Karstulan kunta
Karvian kunta
Kaskisten kaupunki - Kaskis stad
Kauhajoen kaupunki
Kauhavan kaupunki
Kauniaisten kaupunki - Grankulla stad
Kaustisen kunta
KEHA-keskus
Keiteleen kunta
Kemijärven kaupunki
Kemin kaupunki
Keminmaan kunta
Kempeleen kunta
Keravan kaupunki
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
Keski-Suomen ELY-keskus
Keski-Suomen hyvinvointialue
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue
Keuruun kaupunki
Kide-säätiö
Kihniön kunta
Kimitoö kommun - Kemiönsaaren kunta
Kinnulan kunta
Kirkkonummen kunta - Kyrkslätt kommun

Kiteen kaupunki
Kittilän kunta
Kiuruveden kaupunki
Kivijärven kunta
Kokemäen kaupunki
Kokkolan kaupunki - Karleby stad
Kolarin kunta
Konneveden kunta
Kontiolahden kunta
Korsholm kommun - Mustasaaren kunta
Korsnäs kommun
Kotkan kaupunki
Kouvolan kaupunki
Kristinestad - Kristiinankaupunki
Kronoby kommun - Kruunupyyn kunta
Kuhmoisten kunta
Kuhmon kaupunki
Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT
Kuopion kaupunki
Kuortaneen kunta
Kurikan kaupunki
Kustavin kunta
Kuusamon kaupunki
Kymenlaakson hyvinvointialue
Kyyjärven kunta
Kärkölän kunta
Kärsämäen kunta
Lahden kaupunki
Laihian kunta
Laitilan kaupunki
Lapin aluehallintovirasto
Lapin ELY-keskus
Lapin hyvinvointialue
Lapinjärven kunta - Lapträsk kommun
Lapinlahden kunta
Lappajärven kunta
Lappeenrannan kaupunki
Lapuan kaupunki
Larsmo kommun - Luodon kunta
Laukaan kunta
Lemin kunta
Lempäään kunta
Leppävirran kunta
Lestijärven kunta
Liedon kunta
Lieksan kaupunki
Limingan kunta
Liperin kunta
Lohjan kaupunki - Lojo stad
Loimaan kaupunki
Lopen kunta

Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Loviisan kaupunki - Lovisa stad
Luhangan kunta
Lumijoen kunta
Luumäen kunta
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
Maahanmuuttovirasto
Malax kommun - Maalahden kunta
Marttilan kunta
Maskun kunta
Merijärven kunta
Merikarvian kunta
Miehikkälän kunta
Mikkelin kaupunki
Moniheli ry
Muhoksen kunta
Multian kunta
Muonion kunta
Muuramen kunta
Mynämäen kunta
Myrskylän kunta - Mörskom kommun
Mäntsälän kunta
Mänttä-Vilppulan kaupunki
Mäntyharjun kunta
Naantalin kaupunki
Nakkilan kunta
Nivalan kaupunki
Nokian kaupunki
Nousiaisten kunta
Nurmeksen kaupunki
Nurmijärven kunta
Nykarleby stad - Uusikaarlepyyn kaupunki
Närpes stad - Närpiön kaupunki
Oikeuskanslerin virasto
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetushallitus
Orimattilan kaupunki
Oripään kunta
Oriveden kaupunki
Oulaisten kaupunki
Oulun kaupunki
Outokummun kaupunki
Padajoen kunta
Paimion kaupunki
Paltamon kunta
Pargas stad - Paraisten kaupunki
Parikkalan kunta
Parkanon kaupunki
Pedersöre kommun - Pedersören kunta

Pelkosenniemen kunta
Pellon kunta
Perhon kunta
Petäjäveden kunta
Pieksämäen kaupunki
Pielaveden kunta
Pihtiputaan kunta
Pirkanmaan ELY-keskus
Pirkanmaan hyvinvointialue
Pirkkalan kunta
Pohjanmaan ELY-keskus
Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Savon ELY-keskus
Pohjois-Savon hyvinvointialue
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Polvijärven kunta
Pomarkun kunta
Porin kaupunki
Pornaisten kunta
Porvoon kaupunki - Borgå stad
Posion kunta
Pudasjärven kaupunki
Pukkilan kunta
Punkalaitumen kunta
Puolangan kunta
Puumalan kunta
Pyhtääni kunta - Pyttis kommun
Pyhäjoen kunta
Pyhäjärven kaupunki
Pyhännän kunta
Pyhäraannan kunta
Päijät-Hämeen hyvinvointialue
Pälkäneen kunta
Pöytyän kunta
Raahen kaupunki
Raison kaupunki
Rantasalmen kunta
Ranuan kunta
Raseborg stad - Raaseporin kaupunki
Rauman kaupunki
Rautalammin kunta
Rautavaaran kunta
Rautjärven kunta
Reisjärven kunta
Riihimäen kaupunki
Ristijärven kunta
Rovaniemen kaupunki

Ruokolahden kunta
Ruoveden kunta
Ruskon kunta
Rääkkylän kunta
Saamelaiskäräjät
Saarijärven kaupunki
SAK
Sallan kunta
Salon kaupunki
Sastamalan kaupunki
Satakunnan ELY-keskus
Satakunnan hyvinvointialue
Sauvon kunta
Savitaipaleen kunta
Savonlinnan kaupunki
Savukosken kunta
Seinäjoen kaupunki
Sievin kunta
Siikaisten kunta
Siikajoen kunta
Siikalatvan kunta
Siilinjärven kunta
Simon kunta
Sipoon kunta - Sibbo kommun
Sisäministeriö
Siuntion kunta - Sjundeå kommun
Sodankylän kunta
Soinin kunta
Someron kaupunki
Sonkajärven kunta
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
SOSTE ry
Sotkamon kunta
STTK
Sulkavan kunta
Suomen kuntaliitto ry
Suomen Yrittäjät
Suomussalmen kunta
Suonenjoen kaupunki
Sysmän kunta
Säkylän kunta
Taipalsaaren kunta
Taivalkosken kunta
Taivassalon kunta
Tammelan kunta
Tampereen kaupunki
Tasa-arvovaltuutetun toimisto
Tervyden ja hyvinvoinnin laitos THL
Tervolan kunta
Tervon kunta
Teuvan kunta

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Tl. Kosken kunta
Tohmajärven kunta
Toholammin kunta
Toivakan kunta
Tornion kaupunki
Turun kaupunki - Åbo stad
Tuusniemen kunta
Tuusulan kunta
Tyrnävän kunta
Työ- ja elinkeinoministeriö
Työttömien keskusjärjestö
Ulkoministeriö
Ulvilan kaupunki
Urjalan kunta
Utajärven kunta
Utsjoen kunta
Uudenmaan ELY-keskus
Uuraisten kunta
Uusikaupunki
Vaalan kunta
Vaasan kaupunki - Vasa stad
Valkeakosken kaupunki
Valtiovarainministeriö
Vammaisfoorumi
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
Vantaan kaupunki - Vanda stad
Varkauden kaupunki
Varsinais-Suomen ELY-keskus
Varsinais-Suomen hyvinvointialue
Vehmaan kunta
Vesannon kunta
Vesilahden kunta
Vetelin kunta
Vieremän kunta
Vihdin kunta
Viitasaaren kaupunki
Vimpelin kunta
Virolahden kunta
Virtain kaupunki
Vörå kommun - Vöyrin kunta
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
Ylitornion kunta
Ylivieskan kaupunki
Ylöjärven kaupunki
Ypäjän kunta
Ähtärin kaupunki
Äänekosken kaupunki

Yleistukilaki

Yleinen näkemyksenne työskentely- ja asumisaikavaatimuksen asettamisesta tavanomaiseen yleistuen saamisen edellytykseksi

- Tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin vaatimus työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon täyttämisestä. Nämä näkemyksenne työskentelyvaatimuksesta
- Vaihtoehtoisesti tavanomaisen yleistuen edellytykset voisi täyttää kolmen vuoden asumisella Suomessa. Nämä näkemyksenne asumisaikavaatimuksesta

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

- Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Nämä näkemyksenne tästä poikkeuksesta
- Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka on osoittanut riittävän suomen tai ruotsin taidon (Eurooppalaisen viitekehyn mukainen B1.1 taso) kielen kahdella osa-alueella. Nämä näkemyksenne tästä poikkeuksesta
- Esityksessä on arvioitu, että suurin osa osoittaisi kielitaitonsa kotoutumiskoulutuksesta saatavalla todistuksella. Lisäksi mahdollistettaisiin maksuton keskitason YKI-tutkinnon suorittaminen. Nämä näkemyksenne kielitaidon osoittamisen tavoista
- Kielitardon osoittamisen tavat määritettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Nämä näkemyksenne tästä koskevan asetuksenantovaltuuden antamisesta
- Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka vamman tai muun vastaan vallan syyn takia voi osoittaa kielitaitoaan. Nämä näkemyksenne tästä poikkeuksesta

- Esityksen toimeenpanoon liittyy sekä Kelan että työvoimaviranomaisen toimivaltaan kuuluviaasioita. Nämemyksenne toimeenpanoprosessin toimivuudesta

Nämemyksenne yleistukilain 8 §:n mukaisen ulkomaalaista koskevan rajoituksen muuttamisesta tilapäisen suojelun oleskeluluvalla maassa olevien osalta

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Nämemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Nämemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Nämemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Nämemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Nämemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Nämemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Nämemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Nämemyksenne esityksen suhteesta perustuslakiin sekä EU-lainsäädännön ja muiden kansainvälisten velvoitteiden vaatimuksiin

Voimaantulo

Nämemyksenne esityksen voimaantulosta

Kotoutumistuki ja palveluun pääsemisen takuuaiaka koskisivat tilanteita, joissa henkilö muuttaa Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan. Nämä myöksentävät tästä siirtymäsäännöksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

Rissanen Jaana
Sosiaali- ja terveysministeriö

Päivinen Jere
Sosiaali- ja terveysministeriö

LUONNOS
5.1.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleistukilakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia ja yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia.

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

Vaatimusta työssäoloehdon täyttämisestä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaan syyn takia. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädettäisiin, että työvoimaviranomainen olisi vastuussa työllistymistä tukevan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoaa edistävän palvelun järjestämisestä kohtuullisessa ajassa. Palvelu olisi järjestettävä viimeistään työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana.

Yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa mahdollistettaisiin suomen tai ruotsin kielen keskitason tai sen osakokeen maksuttomuus niille henkilöille, jotka eivät osallistuisi kotoutumiskoulutukseen omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen.

Lisäksi yleistukilakia muutettaisiin siten, että tilapäisen suojaelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen, vaikka hän ei olisi täytänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa.

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

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta.....	6
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arvointi.....	6
2.1 Kotoutumisen ja työttömyyden aikainen toimeentulo	6
2.1.1 Työttömyysturva	6
2.1.2 Toimeentulotuki	10
2.1.3 Asumistuki	13
2.1.4 Asumisperusteesta sosiaaliturvasta rajat ylittävässä tilanteissa annetun lain mukainen asuminen.....	13
2.2 Maahanmuutto Suomeen.....	14
2.3 Etuuskäyttö.....	16
2.3.1 Hiljattain maahan muuttaneiden työmarkkinatuuen käyttö	16
2.3.2 Tilapäisen suojeleun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevien toimeentulotuen käyttö.....	19
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...	22
2.5 Kielitaidon kehittämisen ja osoittamisen tavat.....	24
2.5.1 Kielitaitoa kehittävät koulutukset	24
2.5.2 Kielen itseopiskelumahdollisuudet	27
2.5.3 Kielitaidon osoittamisen tavat.....	28
2.5.4 Kielitaidon osa-alueet ja kielitaidon kehittymiseen kuluva aika.....	29
2.6 Työllistymistä tukevat palvelut	30
2.7 Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisen valvonta.....	31
2.8 EU-lainsääädäntö	32
2.8.1 EU-asetus 883/2004	32
2.8.2 EU:n maahanmuuttosääädökset	33
2.8.3 Yhdenvertainen kohtelu	34
3 Tavoitteet	35
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	35
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	35
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	37
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	37
4.2.1.1 Kotitalouksien asema	37
4.2.1.2 Julkinen talous.....	39
4.2.1.3 Vaikutukset työllisyhteeseen.....	43
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset	46
4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo.....	46
4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin.....	49
4.2.2.3 Vammaiset henkilöt	50
4.2.3 Viranomaiset	51

4.2.3.1 Kansaneläkelaitos.....	51
4.2.3.2 Työvoimaviranomaiset.....	51
4.2.3.3 Lupa- ja valvontavirasto.....	52
4.2.3.4 Opetushallitus.....	53
4.2.3.5 Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus.....	53
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	54
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	54
5.1.1 Vähimmäisturvamalli	54
5.1.2 Kotoutumistukea ja työmarkkinatuen kielilisää valmistelleen työryhmän valmistelema malli	55
5.1.3 Kotoutumistuki ilman kielitaitovaatimusta	56
5.1.4 Perustoimeentulotuen perusosan alentaminen kotoutumistuella olevilta.....	57
5.1.5 Takuuajan rikkomisen vaikutus etuustasoon.....	57
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	58
5.2.1 Ruotsi	58
5.2.2 Tanska	60
5.2.3 Norja.....	61
5.2.4 Alankomaat	62
6 Lausuntopalaute	63
7 Säännöskohtaiset perustelut	63
7.1 Yleistulkilaki	63
7.2 Laki kotoutumisen edistämisestä	66
7.3 Laki yleisistä kielitutkinnoista	69
8 Lakia alemman asteenin säätely	70
9 Voimaantulo	70
10 Toimeenpano ja seuranta	70
11 Suhde muihin esityksiin	71
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	71
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	71
12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys	71
12.1 Yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan.....	71
12.2 Tuki lapsen huolenpidosta vastaan	75
12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	76
12.4 Suomea sitovat kansainvälist sopimukset	77
12.5 Euroopan unionin lainsäädäntö	78
12.6 Yhteenvetto	80
LAKIEHDOTUKSET	81
yleistulkilain muuttamisesta	81
kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta	82
yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta	84
LIITE	86
RINNAKKAISTEKSTIT	86
yleistulkilain muuttamisesta	86
kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta	89
yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta	91

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. Kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Kotoutumisjärjestelmää korjataan muuttamalla painopistettä tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Hallitusohjelman mukaan toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistulla, 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 elinkeino ministeriön 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), Tervyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Suomen Kuntaliitto ja Hyvinvointialue Hyvil Oy.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 5.1.-13.2.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä XX taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailta oli mahdollisuus antaa lausuntontaan 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 X.3.2026.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kotoutumisen ja työttömyyden aikainen toimeentulo

Työttömyyden aikainen toimeentulo kuvataan tässä huomioiden hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi esitetyt muutokset.

2.1.1 Työttömyysturva

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksesta on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästää tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuksia ovat työttömyyskassojen maksama ansiopäiväraha sekä Kansaneläkelaitoksen 30.4.2026 asti maksama pe-

ruspäiväraha ja työmarkkinatuki ja 1.5.2026 alkaen maksettava yleistuki. Työttömyyden perusteella maksettavat etuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisia syyperusteisia etuuksia. Työttömyysetuuden maksamisen edellytyksistä säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja yleistukilaissa (/20).

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi työvoimaviranomaiselle ja että hän on työtön. Jos henkilö on kokoikatyössä 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 yrityjänä on sivutoimista, henkilöllä voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, eli työstä tai yritystoiminnasta saatu tulo otetaan huomioon maksettavan työttömyysetuuden määrässä. Päätoimiset opinnot estäävät 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 tarvitaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimiin.

Jos työnhakija laiminlyö toimia näiden velvollisuksiensa mukaisesti, hänen työnhakunsa voimassaolo voidaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) tietyissä tilanteissa päättää työvoimaviranomaisen toimesta tai työnhakijalle voidaan asettaa korvausksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja tai työssäolovelvoitteita. Korvausketon määräaika tarjoittaa 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 ulkomaalaista (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. Kulukorvaksen määrä on lähtökohtaisesti yhdeksän euroa päivässä, mutta kulukorvausta maksetaan 18 euroa päivässä, jos henkilö osallistuu palveluun työssäkäytävien ulkopuolella. Kulukorvausta maksetaan työvoimakoulutuksen, kotoutumislain 28–30 §:ssä ja 31 §:n 1 momentissa tarkoitettun omaehtoisen opiskelun, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, koulutuskokeilun, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Ansiopäivärahan saajan kulukorvaus maksaan 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.

Ansiopäiväraha

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

Ansiopäivärahaan on oikeus työttömällä, joka on täytänyt työssäoloehdon. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut edellä todetulla tavalla vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa. Ansiopäivärahan saaminen edellyttää lähtökohdaisesti Suomessa asumista asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisella tavalla, ellei EU-lainsäädännöstä muuta johdu. EU-lainsäädännon 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 täytänyt työssäoloehdon. Ansiopäivärahaan on oikeus myös yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täytänyt 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 työssäoloehdo on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja hänellä on työssäoloehdon täyttyessä työssäoloikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 500 työttömyyspäivältä.

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

Yleistuki

Yleistukea maksetaan henkilölle, jolla ei ole oikeutta työttömyysturvalain mukaiseen ansiopäivärahaan tai jonka oikeus ansiopäivärahaan on päättynyt ansiopäivärahan enimmäisajan täytymisen 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 syyperusteen tuki, joka on kestoltaan rajoittamatonta. Täysi yleistuki on 37,21 euroa päivässä ja noin 800 euroa kuukaudessa (vuoden 2026 tasossa).

Yleistuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon yleistuen saajan omat tulot konkaisuudessaan. 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 työmarkkinatuken määrään. Tarveharkinnassa otetaan huomioon myös sellaiset tulot, jotka vai-

kuttavat henkilön tulotasoona 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 tulorajan ylittävistä tulosta.

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 täytänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa.

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 työttömyysetuuden 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 työttömyysetuuden maksujakson pidentyessä. Kunnan rahoitusvastuu alkaa henkilön saatua työttömyysetuutta 100 päivältä, 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. Työttömyysetuuspäiviä laskettaessa otetaan huomioon päivät, joilta tuen saaja on saanut yleistukea tai sitä edeltävästä ansiopäivärahaa.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jatkossa *kotoutumislaki*) soveltamisalaan kuuluville henkilölle maksettu yleistuki rahoitetaan valtion varoista ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien joko yhden tai kolmen vuoden ajalta henkilöryhmän mukaan, jos yleistuen saaja ei ole täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa 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 kotikuntamerkinnästä lukien valtio rahoittaa yleistuen esimerkiksi kansainvälistä suojuhua saavien ja heidän perheenjäsentensä osalta. Muiden kuin edellä mainittujen, mutta kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvien osalta valtio rahoittaa yleistuen yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Valtion täysimääräisen rahoitusvastuun ajalta henkilölle maksettua työttömyysetuutta ei myöskään lasketa mukaan yleistuen maksupäiviin.

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 harkintaan vaativat lausunnonantamistehtävät on keskitetty valtakunnalliseksi 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 kuuluvistaasioista työvoimapoliittinen lausunto 30 päivän kuluessa.

2.1.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki kuvataan tässä huomioiden hallituksen esityksessä HE 116/2025 vp laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsitteistä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta esitetyt muutokset.

Toimeentulotuki on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen etuus, joka turvaa jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välittämättömään 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 välittämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännöön mukaan vain kuukaudaksi 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 laitimaa laskelmaa. Perustoimeentulotuen perusosamenoista ei tarvitse esittää selvitystä ja niiden laskennallinen suuruus on määritelty eri perhetyyppien mukaan toimeentulotukilaissa. Jokaiselle perheenjäsenelle huomioidaan laskelmanmassa menoeränä oma perusosansa, joiden suuruus vaihtelee kotitalouden koon sekä huollettavien lasten iän ja määrään 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 harkinta, 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

määräätään 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 voimaantlevassa muutoksessa toimeentulotuen henkilöllistä soveltamisalaan 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 määrätyy kuten tilapäisesti maassa oleskelevilla.

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

Perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat puoliksi. Vuoden 2027 alusta lukuun ottamatta 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.

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 avioliittolaisissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisona sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotukilain mukaista toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tarkennetaan 1.2.2026 voimaantlevalla muutosalilla. Toimeentulotukea hakeva 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka ei vielä ole kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentissa tarkoitettussa 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) tarkoitettulla tavalla, jollei hän: 1) ole palkansaajana työssä, jossa työtuntimäärä on vähintään 30 tuntia viikossa; 2) saa välittämätöntä 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 perhehoitolaisissa (263/2015) tarkoitettuna perhehoitajana siten, että perhehoidosta lauditussa toimeksiantosopimuksessa tarkoitettun hoidon sitovuus on vähintään 4 tuntia päivässä; 8) toimi omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna omaishoitajana siten, että omaishoidon tuesta lauditussa 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 kotoutuja-asiakkaiden velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi määrätyy 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 muuttuvat 1.2.2026 lukien seuraavanlaiseksi.

Perusosaa alennetaan 50 prosentilla, jos 18-vuotta täyttänyt henkilö ei Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta hae yhden kuukauden määräajassa sellaista ensisijaista etutta, johon hänen 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 etutta tai ilmoittautuu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen.

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

Työvoimapoliittisesti moittitavasta menettelystä johtuvissa tilanteissa, joissa etuudensaajan työttömyysetus on katkaistu määräajaksi, perusosan alentamisen kesto riippuu työttömyysturvan katkeamisen kestosta siten, että työttömyysturvan 7–30 päivän katkos aiheuttaa toimeentulotuessa kuukauden mittaisen alentamisen. Työttömyysturvan 45 päivän katkos aiheuttaisi perusosan kahden kuukauden alentamisen. Työttömyysturvan toistaiseksi voimassa olemaan asetettu katkos aiheuttaisi lähtökohtaisesti perusosan kuuden kuukauden alentamisen. Aalentaminen kestääsi tällöin vähemmän aikaa, kuitenkin vähintään kaksoi 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 kestoltaan enintään kaksoi kuukautta kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Kaikissa edellä mainituissa perusosan alentamisen tilanteissa perusosan alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisorvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttoman. 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. Jatketaessa perusosan alentamista samoin perustein ja samansuuruisena kuin perusosaa on edeltäväni kuukautena alennettu,

asiakkaalle tulee erikseen varata mahdollisuus uuden selvityksen antamiseen vain, jos hake-muksesta tai muutoin ilmenee syitä, joiden perusteella asiakkaan uutta kuolemista voidaan pitää tarpeellisena.

Kansaneläkelaitos toimittaa kotoutumislain 84 §:n 3 momentin mukaisesti tiedon kuntaan toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista kotoutumislain 14 §:ssä taroitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa tietoja, jotka ovat kunnalle välittämättömiä maahanmuuttajien tavoittamiseksi, kuten yksilöinti-ja yhteystietoja. Käytännössä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvointiin 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 asumis-tukeen. Asumistuki myönnetään ruokakunnalle yhteisesti, ja siihen vaikuttavat koko ruokakun-nan yhteenlasketut tulot ja omaisuus.

Asumistuen suuruus määräytyy ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän, asumistuessa huomioitavien 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 etuoikeu-tettuja tuloa eikä perintöä, lahjaa, satunnaista myyntivoittoa tai niihin verrattavia satunnaisia tuloa eikä lasten tuloa. Asumistukea laskettaessa tulona huomioidaan esimerkiksi ruokakun-nan jäsenen työttömysetuus.

2.1.4 Asumisperustesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukai-nen asuminen

Asumisperustesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa säädetään työs-kentelyä ja asumista koskevista edellytyksistä sovellettaessa asumisperustesta etuuslainsäädän-töä henkilöihin, jotka tulevat ulkomailta Suomeen tai muuttavat Suomesta ulkomaille. Lakia sovelletaan yhdessä asumisperustesta etuuslainsäädännön ja kansainvälisten sosiaaliturvajär-jestelmien yhteensovittamista koskevan lainsäädännön kanssa. Suomessa asuminen määräytyy eri tavoin riippuen siitä, tuleeko henkilö Suomeen EU- tai Eta-maasta tai Sveitsistä vai muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta. Oikeus asumisperustesta etuksiin voi perustua joko asumiseen tai työskentelyyn. Jos asumisen edellytykset eivät täty, on henkilöllä kuitenkin työskentelyn edellytysten täyttyessä oikeus lain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisiin etuksiin etuuslainsäädännön mukaisten edellytysten täyttyessä. Asuminen tuo laajemmin oikeuden myös 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisiin etuksiin.

EU- tai Eta-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 asetuk-sessa (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 ve-rotusvaltio. 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 liikkuessaan sosiaaliturvan koordinaatioasetusta soveltavien maiden välillä. Mahdollista myös on, että henkilön työskentelyvaltio on eri kuin asuinvaltio mm. rajatyönteen tilanteissa.

Muusta kuin EU-lainsääntöä 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 perhesuhteenvaaran 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.

Myös muusta kuin EU-lainsääntöä soveltavasta maasta saapuvalle kolmannen maan kansalaiselle tulee työskentelyn edellytysten täyttyessä oikeus lain 1 § 2 momentin 2 kohdan mukaisiin etuuksiin, jos etuuslainssäännön 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 täyttyessä vasta myöhemmin. Asumisperusteesta 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 2000-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 pysyteli kohtuullisen tasaisena, vuosittain noin 15 000 henkilöä, mutta vuodesta 2021 nettomaahanmuutto on kasvanut huomattavasti ja vaikuttaisi vakiintuneen selvästi korkeammalle tasolle. Vuonna 2023 Suomeen muutti ennätykselliset 73 236 henkilöä, jolloin nettomaahanmuutto kipusi 57 914 henkilöön, eli kokoluokaltaan lähes nelinkertainen määrää verrattuna tasoon ennen vuotta 2020. Vuoden 2024 osalta nettomaahanmuutto laski hieman, mutta pysyteli silti historiallisen korkealla 47 051 henkilössä. Nettomaahanmuuton kasvu selittyy jossain määrin tilapäisen suojaelun nojalla saapuneiden ukrainalaisten suurella määrällä, mutta kasvua on myös Aasiasta muuttaneiden määrissä. Maahanmuuttojen 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 ikärajoiteltaan merkittävästi

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Muuttoliike, Tilastokeskus

suomalaistaustaista väestöä nuorempaa. Kaikista ulkomaan kansalaisista noin 43,6 prosenttia on 20–39-vuotiaita. Suomalaistaustaisista 20–39-vuotaita on noin 23,5 prosenttia.²

Tärkeimmät syyt Suomeen muutolle ovat viime vuosina olleet suuruusjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suoju. Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tapahtuva työperusteinen maahanmuutto on ollut kasvussa. Vuonna 2024 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin yhteensä 42 200, minkä lisäksi tilapäisen suojuksen perusteella oleskelulupia myönnettiin 12 210 ja myönteisiä turvapaikkapäätköksiä 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 kansalaisen 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 Virossa, 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 oleskeluloikeuden rekisteröintiä, joiden osalta viisi suurinta kansalaisuusryhmää suuruusjärjestyksessä olivat Viro, Saksa, Romania, Italia ja Ranska. Noin 37 prosenttia rekisteröinneistä perustui työhön, noin 29 prosenttia perheisille ja noin 17 prosenttia opiskeluun.

Ukrainalaisia on muuttanut Suomeen tilapäisen suojuksen oleskeluluvan turvin maaliskuusta 2022 lähtien. Voimassa olevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaan tilapäisen suojuksen oleskelulupia myönnetään 4.3.2027 asti. Tilapäisen suojuksen perusteella Suomeen on muuttanut Venäjän hyökkäyssodan alkamisesta lähtien noin 84 000 ukrainalaista, joista valtaosa on saapunut kahden ensimmäisen vuoden aikana, vaikka edelleen ukrainalaisia saapuu maahan noin muutamista sadoista vajaaseen 2 000:teen kuukausitasolla. Kaikista tilapäisen suojuksen perusteella maahan saapuneista ukrainalaisista noin 58 000 on ollut työikäisiä.⁶ Kokonaismäärän osalta on kuitenkin huomioitava, etteivät kaikki tilapäisen suojuksen perusteella maahan tulleet henkilöt enää asu Suomessa, vaan henkilöt ovat saattaneet palata Ukrainaan tai siirtyä johonkin toiseen EU-jäsenmaahan.

Maahanmuuttajat eivät asettaudu tasaisesti läpi Suomen, vaan muutto painottuu merkittävästi eteläisen Suomen kasvukeskuksiin. Vieraskielisistä noin 72 prosenttia asuu Uudenmaan, Var-

² Väestörakenne, Tilastokeskus

³ Maahanmuuttovirasto

⁴ Väestörakenne, Tilastokeskus

⁵ Maahanmuuttovirasto

⁶ Maahanmuuttovirasto

sinais-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.⁷

2.3 Etuuskäyttö

2.3.1 Hiljattain maahan muuttaneiden työmarkkinatuuen käyttö

Kansaneläkelaitoksen rekisteriaineiston mukaan työmarkkinatukea⁸ maksettiin vuoden tarkastelujakson (1.7.2024–30.6.2025) aikana 18 785 sellaisella henkilölle, joka ei täytänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa, ja oli asunut Suomessa alle kolme vuotta ja puhui äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia. Aineiston kohdejoukon suomen tai ruotsin kielen taitotasoa ei ole muita osin huomioitu, joten esitettyn kokonaismääärään todennäköisesti sisältyy sellaisia henkilöitä, jotka puhuvat suomea tai ruotsia B1.1 tasoisesti vähintään kahdella kielellä osa-alueella⁹. Tästä joukosta työmarkkinatuuen rinnalla yleistä asumistukea oli maksettu noin 45 prosentille ja perustoimeentulotukea noin 30 prosentille.

Työmarkkinatukea maksettiin tarkastelujakson aikana keskimäärin kuukaudessa 11 106 aineistoон kuuluvalle henkilölle 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 netto-maahanmuuton taso ja sen vaihtelu. Lisäksi on myös mahdollista, että alle vuoden maassa asuneiden osalta siirtymät syyperustaiselle etuudelle ovat vielä käynnissä.

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

Ikäryhmä (vuotiaat)	Lukumäärä
Alle 21	861
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

⁷ Väestörakenne, Tilastokeskus

⁸ Kansaneläkelaitoksen rekisteriaineisto sisältää työmarkkinatuuen saajat tarkastelujaksolla voimassa olevien lainsäädännön mukaisesti.

⁹ Luvussa 4.2 käytettyä oletusta kielitaidon tasosta ei ole sovellettu tarkastelujakson aineistoon, vaan ryhmä esitetään Kansaneläkelaitoksen rekisteritiedon osalta tässä jaksossa kokonaisuutena.

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 työmarkkinatuuen saajia oli ainoastaan 1 252, mikä vastaa noin 6,7 prosenttia. Jaksossa 2.2 esitetyn mukaisesti maahanmuuttajien väestörakenne painottuu selvästi työvässä ja erityisesti työuran alkupuolella oleviin, ja kohdejoukon ikäryhmittäistä painotusta voidaan pitää johdonmukaisena sen kanssa.

Kansaneläkelaitoksen tiedot työmarkkinatuuen saajien lähtömaista ovat pääosin samansuuntisia jaksossa 2.2 käsitellyn maahan muuton yleiskuvan kanssa. Kuusi suurinta lähtömaaryhmää työmarkkinatuuen 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, etttä ne eivät ole olleet viime vuosina kymmenen suurimman lähtömaan joukossa maahanmuuttajien määriä tarkasteltaessa. Suurimmista taulukossa 2. esitetyistä taustamaaryhmissä Venäjä, Filippiinit ja Intia ovat sellaisia, etttä 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 suojejun 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 työssäoloehdoja 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
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 työmarkkinatuuen saajia asui eniten Helsingissä (3 909), Espoo-Kauniaisissa (2 574) ja Vantaalla (2 196). Kaikkinensa 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 työssäoloehdoa 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
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 työmarkkinatuuen saajista on 10 067 (53,6 prosenttia) on ollut sellaisia henkilötä, 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 harvemmallakin kuin joka toisella tuen saajalla.

2.3.2 Tilapäisen suojeleun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevien toimeentulotuen käyttö

Jaksossa 2.1.1 ja 2.1.2 kuvatun mukaisesti tilaispäisen suojeleun perusteella myönnetyn oleskeluluvan turvan Suomessa asuvilla työttömällä työnhakijalla ei ole oikeutta yleistukeen, mikäli tämä ei täytä työssäoloehdot. Kuten jaksossa 2.2 tarkemmin esitettiin, tilapäisen suojeleun perustella maassa olevat ovat ukrainalaisia. Yleistuen sijaan tämän ryhmän toimeentulo turvataan pääsääntöisesti perustoimeentulotulla, 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 suojeleun perusteella maassa, sillä ennen sodan syttymistä perustoimeentulotukea saaneita ukrainalaisia oli Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan korkeintaan muutama sata vuositasolla.

Tästä kokonaisjoukosta noin 8 000 kotitaloudella ei ollut merkittäviä muita perustoimeentulotuissa huomioon otettavia varoja tai tuluja. 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 myönnättäisiin yleistukea, lähtökohdaisesti kotitalouden oikeus toimeentulotukeen lakkaisia. Tästä joukosta noin 900 oli työtuloja perustoimeentulotuen ohella, jolloin mahdollinen yleistuki olisi myönnetty soviteltuna.

Toimeentulotuen ohella ukrainalaisilla on oikeus muihin syyperusteisiin etuuksiin sekä esimerkiksi yleistukeen. 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 yleistuelle, mikäli oikeus siihen syntyi.

2.4 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja kielitaidon vaikutus

2.4.1 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Ulkomaalaistaustaisen 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 työnvälitystilaston mukaan runsaat 48 000 eli noin 15,5 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista.¹⁰ Työllisyysasteen tarkkaa arvointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät. Suomen virallinen ja kansainvälisti 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.¹¹ Ulkomailta syntyneiden työllisyysaste oli 11 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomessa syntyneiden ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste 15 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomen kansalaissilla. Hallinnollisiin rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa ulkomaalaisistaisten työllisyysaste on matalampi kuin virallisessa työllisyysasteessa. Työssäkäyntitilaston mukaan 18–64-vuotiaiden ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaisten työllisyysaste vuonna 2023 oli 58 prosenttia, mikä oli 17 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin suomalaistaustaisilla.¹² 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.¹³ Erot eivät kuitenkaan kerro vain kotoutumisen onnistumisesta eri maissa, vaan myös maahanmuuttajaväestön koostumuksesta ja maiden työmarkkinoiden ominaispiirteistä. Pakolaistaisten työllisyysaste on Suomessa ollut selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.¹⁴

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste ovat vahvasti sidoksissa maahanmuuttujen syyhyyn ja muutosta kuluneeseen aikaan. Ulkomaalaisistaisten työllisyysaste nousee merkittävästi maassaoloajan myötä. Työperusteisten maahanmuuttajien työllisyysaste on vuosikymmen maahanmuuton jälkeen noin 80 prosenttia. Kansainvälisten suojojen perusteella maahanmuuttaneiden 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.¹⁵ Erityisesti perhesiteen ja kansainvälisten suojojen tarpeen perusteella maahan muuttaneiden työllisyysaste tulisi saada nousemaan nykyistä nopeammin.

Ulkomaalaisistaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puuttelinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltuuomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute.¹⁶ Vaikka osaaminen, kielitaito ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaisistaisten matka suomalai-

¹⁰ Työnvälitystilasto, työ- ja elinkeinoministeriö.

¹¹ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat. Luvut ovat kausitasoitettuja.

¹² Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta

¹³ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁴ 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.

¹⁵ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T (2024). Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9. Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹⁶ 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.

sille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi. Työhönnotossa on havaittu rakenteellista syrjintää. Kokeellisen tutkimuksen mukaan päästään työhaastatteluun, irakilais-taustaisen 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 2024.¹⁷

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.¹⁸ 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 suojeleun tarpeen perusteella ensimmäisen oleskelulupansa saaneilla naisilla, joiden työllisyys jää 10 vuoden maassa asumisen jälkeenkin alle 50 prosenttiin.¹⁹ Erityisesti pakolaistaustaisen naisten työllistymiskehitystä tulisi vahvistaa.

Maahan muuttaneiden naisten alhaista työllisyysastetta ja korkeaa osuutta työvoiman ulkopuolella selittävät niin yksilö-, perhe- ja ryhmäason tekijät kuin rakenteelliset tekijät. Maahan muuttaneet naiset kokevat merkittävämpinä työllistymisenä esteinä kielitaidon puutteet, vähäiset suhteet valtaväestöön sekä koulutukseen, työkemukseen ja tiedonsaantiin liittyvät puutteet.²⁰

Naisten ja miesten maahantulon perusteet poikkeavat toisistaan. Naiset muuttavat Suomeen huomattavasti miehiä harvemmin työn perusteella ja selvästi useammin perhesystä. Maahan muuttovaiheessa monet naiset ovat lapsensaanti-ikäisiä ja saavat lapsia maahanmuuton jälkeisinä vuosina. Työvoiman ulkopuolella olemista selittävät perheellistyminen ja hoivavastuuun epätasainen jakautuminen perheen sisällä. Maahanmuuttajaäidit käyttävät lasten kotihoidon tukea yleisemmin kuin maassa syntyneet äidit. Lasten ikä ja lukumäärä vaikuttavat työllisyteen hyvin eri tavalla ulkomaalaisten- ja suomalaistaustaisilla äideillä. Siinä missä suomalaistaustaisen äitiens työllisyysaste on korkeampi kuin suomalaistaustaisen lapsettomien naisten, ulkomaalaistaustaisen äitiens työllisyysaste jäädessä kauas lapsettomien ulkomaalaistaustaisen naisten työllisyysasteesta.²¹

¹⁷ 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.

¹⁸ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁹ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9.

²⁰ 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.) Ulkomaalaistaustaisen terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportti 2020:1. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

²¹ OECD 2024. The labour market integration of migrant mothers and fathers in the Nordic countries. Supported by Nordic Council of Ministers.

Työllisyysasteen lisäksi ulkomaalaistaustaisien työmarkkina-asema eroaa suomalaistaustaisista monin tavoin. Ulkomaalaistaustaisen työsuhheet ovat useammin osa- ja määräaikaisia ja ulkomaalaistaustaiset sijoittuvat usein koulutustaan vastaamattomiin töihin. Ulkomaalaistaustaisien pitkääikaistyöttömyys on kuitenkin suomalaistaustaisia matalampaa. He myös toimivat yrityjinä vähintään yhtä todennäköisesti kuin suomalaistaustaiset.²²

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.²³ Maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielitaidon merkitystä työmarkkinoilla on tutkittu Suomessa etenkin kyselytutkimuksilla. FinMonik-tutkimuksessa²⁴ ulkomaalaistaustaiset kokivat, että merkittävin este työllistymiselle oli puutteellinen kielitaito, jonka mainitsi noin puolet ulkomaalaistaustaisista miehistä ja naisista. UTH-tutkimuksessa²⁵ 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-tutkimuksessa mukaan juuri auttanut työllistymisessä. Osa kielitaidon ja työllisyden yhteisvaihtelusta kysely- tai rekisteritutkimuksissa selittyy todennäköisesti muilla tekijöillä, jotka tosiasiallisesti selittävät kielitaidon ja työmarkkinatulemien välisen yhteyden.

Maahanmuuttajien saaman kielikoulutuksen vaikuttavuuden arvointi tarjoaa kyselytutkimuksia luotettavamman tavan tarkastella kielitaidon vaikutusta työmarkkinatulemiin. Tutkimusten perusteella kielikoulutukseen osallistumisella on huomattavia myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työmarkkinointegraatioon.²⁶ Suomessa ei ole tehty tutkimusta, jossa olisi tarkasteltu kielikoulutuksen vaikutuksia kotoutumiseen, tuloihin tai työllisyteen, mutta Sarvimäki ja Hämäläinen (2016)²⁷ tutkivat Suomessa vuonna 1999 voimaan tulleen kotoutumislain vaikutuksia. He havaittivat, 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 aikaisemmin kerätty maahanmuuttajien kielitaidosta järjestelmällisesti dataa, jonka avulla täitä 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

²² Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit –tietokanta.

²³ 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.

²⁴ Kuusio H, Seppänen, A, Jokela S, Somersalo L & Lilja E (2020). Ulkomaalaistaustaisen terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Helsinki: Tervyden ja hyvinvoinnin laitos.

²⁵ Nieminen T, Sutela H, & Hannula U (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Työterveyslaitos.

²⁶ 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

²⁷ Sarvimäki M & Hämäläinen K (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs, Journal of Labor Economics, 34(2): 479–508.

maahanmuuttajien kannustimia osallistua kielikoulutukseen sekä kielikoulutuksen saatavuutta ja laajuutta.²⁸

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 mahdollisuusia. 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 työmarkkinatilan 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 viitekehyn taitotaso B2, sosiaalialalla jopa C1.²⁹ Elinkeinoelämän keskusliiton vuonna 2022 toteuttamaan kyselyyn vastanneista yrityksistä 13 prosenttia odotti työntekijöiltä ja 42 prosenttia johdolta äidinkielen tasosta suomen kielen osaamista.³⁰ Vuonna 2020 Taloustutkimus teki selvityksen, jossa haastateltiin noin 1000 eri alojen yritysten rekrytointeista vastaavaa henkilöä.³¹ Rekrytointista 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 kieliksymykseen suhtauduttu juurikaan sallivammin kuin muualla maassa.

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

²⁸ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T (2024). Mitä oikeastaan tiedämme maahanmuuttajien kotoutumispolitiikan vaikuttavuudesta? T&Y 4/2024 13.12.2024, ; 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.

²⁹ Komppa, J. ym. 2014. Korkeakoulutuksen ammatilliset suomi toisena kielenä -viitekehykset. Metropolia Ammattikorkeakoulun julkaisusarja, Aatos-artikkeliteit 16/2014. https://www.metropolia.fi/sites/default/files/publication/201911/AATOS_16_2014_komppa_jappinen_herva_hamalainen.pdf

³⁰ 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-työpaikan-saannin-edellytys/>, luettu 16.10.2025.

³¹ Taloustutkimus Oy 2020. Selvitys maahanmuuttajien rekrytointista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 09/2020. <https://www.doria.fi/handle/10024/178315>

Toisen kielen oppiminen ei ole vain yksilötason kognitiivinen prosessi, vaan sillä on olennainen sosiaalinen ulottuvuus.³² Uuden kielen oppiminen edellyttää yksilön aktiivista osallisuutta kielityhteisössä. 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.³³ Kielitaidon eri osa-alueet voivat vahvistua työssä tapahtuvan kielenoppimisen yhteydessä, kun uutta kieltä pääsee käyttämään ja kuulemaan käytännön kieliympäristössä. Yksilön kielitaidon osataitojen kehityminen 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-asiakkaksi. Kotoutuja-asiakkaalle yksilöllisesti laaditussa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Osa kotoutuja-asiakkaista ohjataan sen sijaan kotoutumisen alkuvaiheessa muihin koulutuksiin kuten esimerkiksi lukutaitokoulutukseen tai aikuisien perusopetuksen. 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 kielitaitaan myös opiskelemalla itsenäisesti.

Kotoutumiskoulutuksen tarkoituksesta on parantaan ja vahvistaa kotoutumisen edellytyksiä: suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että henkilö saavuttaa suomen tai ruotsin kielellä toimivan peruskielitaidon (B1.1). Kotoutumislain 27 §:n mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annettussa laissa. Kunnat ovat vastanneet kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä vuoden 2025 alusta lukien. Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Työ- ja elinkei-

³² 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.

³³ 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?t=1732100147885](https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885)

noministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys (TEM099:00/2024) kotoutumislain muuttamiseksi. 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.

Uusien ensimmäisten 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 ai-kuisten perusopetus ja lukutaitokoulutus), työnhaku- ja muu valmennus, yrittäjäkoulutukset sekä muut koulutukset. Odotusoissa 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. Yksilökohtaiset ja kuntakohtaiset erot odotusoissa ovat suurempia, ja niihin vaikuttavat esimerkiksi asiakkaalle soveltuvalaksi 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 työväilytilaston 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 kakso kolmasosaa (65 prosenttia).

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

1.1.2025 voimaan tulleen kotoutumislain mukaan kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kieltaidon päättötestaus, jonka toteuttamisesta Opetushallitus määrä. Opetushallitus on vuosina 2023–2025 kehittänyt kieltaidon päättötestausta ja hankkinut suomen ja ruotsin kielen testitehtävät sekä palveluntuottajan rakentaman alustan, jolla testi teknisesti toteutetaan. Kotoutumislain muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä (HE 146/2025 vp) Opetushallituksen rooli kotoutumiskoulutuksen kieltaidon päättötestauksen kehittäjänä ja ylläpitäjänä tuotiin selkeyden vuoksi lain tasolle. Muutos tuli voimaan 1.1.2026. Muutoksen myötä voidaan entistä paremmin vahvistaa sitä, että kotoutumiskoulutuksen kieltaidon päättötesti on

valtakunnallisesti yhdenmukainen kielitaidon päätötesti, mikä on ollut alun perinkin lain tarkeus.

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 korkeammalla 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 B1.³⁴

Kaikki kotoutumiskoulutuksen aloittaneet eivät käy koulutusta loppuun muun muassa siksi, että opiskelijat siirtyvät toisiin koulutuksiin tai työllistyyvät. Pääkaupunkiseudun työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen päätövaiheessa keskeyttäneistä vuonna 2022 16 prosenttia oli saavuttanut vähintään kielitaitotason B1.1 ja 59 prosenttia vähintään kielitaitotason A2.2.

Kotoutumista edistää koulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon esimerkiksi työvoimaviranomainen tai kunta ohjaa hänen hakeutumaan. Jotta omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella, kyseessä tulee olla suomen tai ruotsin kielen opiskelu taikka opiskelun on tapahduttava pääasiassa suomen tai ruotsin kielessä. Myös muiden kotoutumislaisissa säädetyjen edellytysten tulee täyttyä. Omaehtoiset opinnot voivat olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, aikuisten perusopetusta, ammatillista koulutusta tai korkeakoulussa tapahtuvaa opiskelua. Omaehtoinen opiskelu voi olla myös esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation suoritamista, jolloin se voi tapahtua myös muulla kuin suomen tai ruotsin kielessä. Omaehtoisen 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 omaehtoisen opiskelun kestosta. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä kotoutumislain uudistamiseksi (TEM099:00/2024) esitetään muutoksia kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen ja omaehtoisten opintojen tukemiseen.

Työttömyysetuudella tuettuun kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun osallistui 10 072 henkilöä vuonna 2024. Kaikkeen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun (pitäen sisällään kotoutumislain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, kumottu 31.12.2024) mukaisen omaehtoisen 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.

³⁴ 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>

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

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 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 itseopiskelun tarkoitettuja sovelluksia. Suomen ja ruotsin kielen itseopiskelumateriaaleja ja sovelluksia on kartoitettu ja koottu yhteen Kielibuusti-hankkeessa (2021–2028).³⁵ 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 kielipissa. Kartoituksen perusteella myös tekstin ja kuullun ymmärtämisen harjoittelun löytyy itseopiskelumateriaaleja, mutta omaan aktiiviseen suomen kielen tuottamiseen kuten puhumiseen, ääntämiseen ja tekstin tuottamiseen ei ole yhtä paljoa materiaaleja saatavilla³⁶. Myös yleiseen kielitutkintoon (YKI) liittyviä aineistoja ja harjoitustestejä löytyy verkkosivulta. Eriäisten sovellusten ja internetistä löytyvien itseopiskelumateriaalien lisäksi kieltä on mahdollista oppia myös esimerkiksi kielikahviloihin ja muuhun vapaaehtoistoimintaan osallistumalla.

Suomessa ei ole tehty laajamittaisista 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

³⁵ <https://www.kielibuusti.fi/fi/opi-suomea/itseopiskelumateriaalit-ja-kurssit/etsi-itseopiskelumateriaaleja#/>

³⁶ 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>

osallistujista voisi kehittää kielitaitoaan itsenäisesti myös itseopiskelumateriaalien ja sovellusten avulla tiettyyn pisteeseen asti. Kotoutumiskoulutukseen sisältyvä yhteiskunta- ja työelämäosaamisen sisältöä, työpaikalla tapahtuvaa työssäoppimisjaksoa sekä ohjausta ja oppimisen tukea ei kuitenkaan voi korvata itseopiskelulla. Itseopiskelu ei myöskään voi korvata kielenkäytöä autenttisissa ja oppijalle merkityksellisissä tilanteissa kuten esimerkiksi arjen asioimis-tilanteissa ja työelämässä. Kielitaidon kehittyminen edellyttää mahdollisuksia käyttää kieltä monipuolisesti autenttisissa vuorovaikutustilanteissa, ja tämä auttaa saavuttamaan monipuolisen ja korkeamman kielitaitotason.³⁷

2.5.3 Kielitaidon osoittamisen tavat

Kielitaidon voi osoittaa eri tarkoituksiin eri tavoilla. Kielitaidon voi osoittaa esimerkiksi kielitutkintoilla, 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 tulleen lain 1106/2025 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 arvointikriteereitä, hänen saamaansa todistukseen tulee tämän osakokeen kohdalle arvioksi esim. ”alle 3” (keskitason testissä). YKI-tutkinnon järjestetään valtakunnallisina tutkintopäivinä ja testin voi suorittaa järjestämisluvan saaneessa opilaitoksessa, 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 järjestettäväissä 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 päättötestasta koskevan määräyksen mukaan opiskelija suorittaa päättötestin sen jälkeen, kun kotoutumiskoulutuksen järjestäjä on arvioinut opiskelijan valmiudet riittäviksi testin suorittamiseen. Päättötesti on siis taroitettu 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 puhuminen ja kirjoittamisen osa-alueet. Kuullun ymmärtämisen ja luetun ymmärtämisen osiot arvioi-

³⁷ 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. Funktionalisuus toisen kielen opetuksen lähtökohtana. Virittäjä, 113(3). <https://jyx.jyu.fi/bitstreams/1e3eb695-2d74-473b-964b-ab43ef5bed07/download>

daan 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 Kieltaidon osa-alueet ja kieltaidon kehittymiseen kuluva aika

Kieltaidossa eriteltäviä ja testattavia osa-alueita ovat Euroopan neuvoston toimesta kehitettyyn Kielten oppimisen, opettamisen ja arvioinnin yhtiseen eurooppalaiseen viitekehykseen perustuvista asteikoista tehdyn suomalaisen sovellukseni mukaan kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen.³⁸

Kielenoppijoiden kieltaidon osa-alueet kehittyvät tyypillisesti eri tahoissa, yleensä niin, että ymmärtämistaidot kehittyvät nopeammin kuin tuottamistaidot. Yleisten kielitutkintojen keskitason tutkinto (tasot 3–4) mittaa tason B1–B2 kielitaitoa. Vuosina 2014–2023 YKI-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 taitotassolla 3 ovat samansuuntaisia, mutta taitotason 3 saavuttaneita on keskimäärin 5 prosenttia vähemmän verrattuna tekstin ymmärtämiseen.³⁹ Kirjoittaminen on yleisesti heikoin taito YKI-testin suomen kielen tutkintoihin osallistuvilla. Osallistujien koulutustausta ja lähtömaan koulutusjärjestelmä vaikuttavat paljon erityisesti kirjoittamisen taitoon. Tietyissä lähtömaissa ja tiehyillä alueilla suullisen kieltaidon ja kielen käytön traditio on avainasemassa, kun taas toisilla alueilla esimerkiksi kieltenopetus pohjautuu vahvan 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 pitkääikaista kielen opiskelua varsinkin niiden kohdalla, joilla on heikompi luku- ja kirjoitustaito⁴⁰ sekä niiden kohdalla, joiden kielitaito perustuu johonkin muuhun kuin latinalaisten aakkosten kirjoitusjärjestelmään.⁴¹

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 maa-

³⁸ <https://www02.oph.fi/ops/taitotasoasteikko.pdf>

³⁹ Hirvelä, T. (2024): YKIn osallistujat – keitää 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>

⁴⁰ Ks. esimerkiksi Tammelin-Laine, T. (2014). Aletaan alusta. Luku- ja kirjoitustaidottomat aikuiset uttaa kieltä oppimassa. Jyväskylä Studies in Humanities 240. Jyväskylän yliopisto.

⁴¹ 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>

hanmuuttajien kielitaidosta, koska mukana on myös Suomen kansalaisia. Suomalaisten osallistujien määrä ruotsin kielen keskitason YKI-tutkinnossa oli vuosina 2014–2023 noin 17 prosenttia. Määrä on vähenyt ajan myötä: vuonna 2014 suomalaisten osallistujien määrä oli kaikista osallistujista noin 31 prosenttia, mutta vuoteen 2023 tullessa se oli vain noin 8 prosenttia.⁴²

Kaikki kielenoppiminen, mutta erityisesti tuottamistaitojen eli kirjoittamisen ja puhumisen kehittyminen, on yhteydessä myös siihen, onko kielenoppijalla luontevia kielenkäyttötilanteita arjessaan sekä kontakteja suomen- tai ruotsinkielisiin ihmisiin.⁴³ Kun tarkastellaan vuosien 2014–2023 yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitason tutkinnon osallistujien kielipintojen määrää suhteessa tutkintotuloksiin, havaitaan, että taitotason 3 (B1) saavutaminen vaatii tavallisesti noin neljän vuoden suomen kielen opintoja⁴⁴. 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.⁴⁵

2.6 Työllistymistä tukevat palvelut

Kunnat tarjoavat maahanmuuttajille monipuolisesti erilaisia palveluja, joiden tarkoituksesta 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, työttömyyssetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työ- ja koulutuskokeilu. Työvoimakoulutuksena voidaan järjestää ammatillista osaamista ja valmiuksia lisäävä koulutusta, yrittäjävalmiuksia lisäävä koulutusta ja kotoutumiskoulutusta.

⁴² 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>

⁴³ Ks. esim. Ahola, S. & Hirvelä, T. (2016). Mikä merkitys osallistujan taustatekijöillä on menestyimeen kielitestissä? Kieli, koulutus ja yhteiskunta, 7(4). <https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-syyskuu-2016/mika-merkitys-osallistujan-taustatekijoilla-on-menestymiseen-kielitestissä>

⁴⁴ Hirvelä, T. (2024): YKIn osallistujat – keitää ovat suomen kielen keskitason osallistujat ja miten he menestyytutkinnossa? Teoksessa Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2024:8. <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/yleiset-kielitutkinnot-30-vuotta>

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

Aktiivisella työvoimapoliikalla on havaittu olevan merkitystä erityisesti niille henkilöille, jotka ovat työmarkkinoihin heikoimmin kiinnittyneitä.⁴⁶ Esimerkiksi työnhakuvalmennukseen osallistumisen on katsottu voivan olla matalasti koulutetuille pakolaisille työllistymisen kannalta hyödyllistä.⁴⁷ Vaikeimmin työllistyvien yksilöiden kohdalla tehostetut kotoutumisen tuki-toimet 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.⁴⁸

Tutkimuksissa on myös kiinnitetty huomiota tuetun työllistymisen, kuten yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen merkitykseen maahanmuuttajien työllisyyden edistämisessä. Palkkautku on työvoimaviranomaisen myöntämä tuki, joka maksetaan työnantajalle työnhakijan palkkakustannusten korvaamista varten. Kyseisen tuen tarkoituksena on edistää työnhakijan työllistymistä ja vahvistaa hänen ammattitaitoaan. Palkkautuen on havaittu olevan tehokas keino edistää maahanmuuttajien työllisyyttä.⁴⁹

2.7 Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisen valvonta

Kotoutumislain 57 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto vastaa toimialaansa kuuluvissaasioissa kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:ssä säädettyjä Lupa- ja valvontaviraston laillisuusvalvontatehtäviä sovelletaan myös kotoutumislaissa säädetäviin kotoutumispalveluihin, kun niitä järjestetään työvoimapalveluna.

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 lakienv mukaan. Kanteluiden tekemiseen, käsitteilyyn ja toimenpiteisiin, joihin valvova viranomainen voi hallintokantelun johdosta ryhtyä sovelletaan suoraan hallintolain (434/2003) säännöksiä.

Lupa- ja valvontavirastolla on siis toimivalta suorittaa kotoutumista edistäviin palveluihin kohdistuvaa valvontaa oma-aloitteisesti. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto suorittaa kuntien toiminnan laillisuusvalvontaa sen saamien kanteluiden perusteella. Esimerkiksi kunnan järjestämän

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Battisti, M., Giesing, Y., & Laurentsyeva, 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 Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:27.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

palvelun lainmukaisuudesta voi kuka tahansa tehdä kantelun Lupa- ja valvontavirastolle. Kantelun nojalla Lupa- ja valvontavirasto voi ryhtyä hallintolain mukaisiin toimenpiteisiin.

2.8 EU-lainsääädäntö

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 sosiaaliturvajärjestelmänsä sisältö, ja sosiaaliturva-asetuksen tarkoitukseksi on ainoastaan näiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen. Kunkin jäsenvaltion lainsääädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täyttyessä oikeus etuuksiin syntyy. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tästä 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. Tarkoitukseksi on myös toisaalta sovittaa eri maista saatavat etuudet yhteen siten, että niitä ei perusteettomasti maksettaisi päälekkäin. Sosiaaliturva-asetukset koskevat jäsenvaltiosta toiseen liikkuvien jäsenvaltion kansalaisuutta olevien työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja muiden henkilöiden sosiaaliturvaa.

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

Euroopan unionin sosiaaliturvalainsääädäntöä 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 lainsääädäntöä sovelletaan suhteessa Sveitsiin ja Sveitsin kansalaisiin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1231/2010 on ulotettu EU:n sosiaaliturva-asetusten henkilöllistä soveltamisalaan 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 velvollisuuskseen osalta. Asetuksen edellyttämä yhdenvertainen kohamuoto kielää 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 työttömyyssetuudet. EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 3 kohdan mukaan asetusta sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin rahaetuksiin, joista säädetään EU-asetuksen 70 artiklassa. Työttömyysturvalain mukaiset peruspäiväraha ja ansiopäiväraha ovat

EU-asetuksen 883/2004 tarkoitettuja työttömyysetuuksia. Työmarkkinatuki on EU-asetuksen 883/2004 tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, jossa on sosiaaliturvan ja sosiaali-huollon piirteitä, ja jota ei koske etuuksien maasta vietävyyden periaate. EU-asetusta 883/2004 ei sen sijaan sovelleta 3 artiklan 5 kohdan mukaan sosiaalihuoltoon, kuten toimeentulotukeen tai yleiseen asumistukeen.

2.8.2 EU:n maahanmuuttosäädökset

Niin sanotut maahanmuuttosäädökset koskevat EU:n ulkopuolelta Suomeen erityisesti työhön tulevia kolmansien valtioiden kansalaisia. Maahanmuuttosäädöksissä säädetään EU:ssa vähim-mäisedellytyksistä yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa sosiaaliturvaoikeuksien kannalta liikuttaessa kolmansista valtioista EU:n alueelle. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee di-rektiivien tarkoittamia henkilöryhmiä ja osin myös heidän perheenjäseniään. Maahanmuut-tosäädöksissä 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 vireillä. Maahanmuuttosäädöksien sovelta-misala on sektorikohtaista, joten ne eivät koske kaikkia maahanmuuttajien henkilöryhmiä. Esi-merkiksi itsenäiset ammatinharjoittajat eivät lähtökohtaisesti kuulu työntekijöitä koskevien sää-dösten soveltamisalaan. Lisäksi yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään kussakin instrumentissa hieman eri sanakäänteinen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnättävä yhdistelmälupaa koske-vasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (jäljempänä *yhdistelmälupadirektiivi*) tarkoituksesta on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien kolmansien maiden kansalaisuutta olevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Lisäksi di-rektiivi turvailee suoraan kolmansista maista tulleille työntekijöille oleskelujäsenvaltion kansa-laisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun muun muassa työelämän, koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta.

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

Neuvoston direktiivin vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojeleun antamiseksi siirtymään jou-tuneiden henkilöiden joukkottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen ja-kautumisen edistämiseksi 2001/55/EY mukaan tilapäistä suojeleua saaville on annettava lupa työskennellä tai toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina. Tällöin on myös sovellettava sosiaali-turvajärjestelmän piiriin pääsemisen osalta koskeva yleistä lainsäädäntöä. Tilapäisen suojeleun direktiivi koskee käytännössä Ukrainasta Suomeen muuttaneita henkilöitä.

Kansainvälisestä suojeleusta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä vaati-muksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittele-miseksi kansainvälisistä suojeleua saavaksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat

saada toissijaista suojeleua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojeleun sisällölle 2011/95/EU (jäljempänä *määritelmädirektiivi*). Määritelmädirektiivin tavoitteena on varmistaa yhtälältä se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojeleua tarvitsevien yksilöimisessä, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

Määritelmädirektiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojeleua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojeleun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa toissijaisen suojeleuseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuksiin, jotka on myönnettävä samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille. Määritelmädirektiivin mukainen sosiaalihuollon rajoittaminen perusetuksiin 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 suojeleua saavien henkilöiden yhteiskuntaan kotoutumisen helpottamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoitukseenmukaisina, jotta pakolaisaseman tai toissijaisen suojeleuseman saaneiden erityistarpeet otetaan huomioon, tai luotava ennakkoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1347 vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojeleua saavaksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojeleua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojeleun 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 suojeleua saavia henkilötä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, kun on kyse sosiaaliturvasta ja sosiaalihuollossa. Sosiaaliturvalla tarkoitetaan EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja sosiaaliturvan aloja eli muun muassa työttömyysetuksia. Sosiaalihuollolla määritelmäasetuksessa tarkoitetaan etuksia, joiden tavoitteena on varmistaa sellaisten henkilöiden perustarpeiden täyttäminen, joilla ei ole riittäviä varoja. Osa sosiaalihuolloksi asetuksessa määritellyistä etuksista ovat Suomessa asumisperusteisia sosiaaliturvaetuksia, kuten asumisen tuet ja työmarkkinatuki. Uuden määritelmäasetuksen mukaan tiettyjen sosiaalihuoltoetuksien piiriin pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa tosiasallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin, edellyttäen että ne ovat helposti saavutettavia ja maksuttomia. Yhdenvertaista kohteliaa sosiaalihuollon suhteen voidaan toissijaisen suojeleuseman saaneiden henkilöiden osalta rajoittaa perusetuksiin. Määritelmäasetuksen mukainen sosiaalihuollon rajoittaminen perusetuksiin 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 suojeleua saavien mahdollisuudesta hyödyntää kotouttamistoimenpiteitä.

2.8.3 Yhdenvertainen kohtelu

Unionin oikeudessa ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. On kunkin jäsenvaltion asia säättää edellytykset, joiden perusteella sosiaaliturvaetuksia myönnetään, sekä näiden etuksien määrä ja kesto. Yhdenvertaisella kohtelun edellytyksellä käytän-

nössä kielletään suora kansalaisuuteen perustuva syrjintä säännönmukaisesti. Epäsuoralla syrjinnällä tarkoitetaan peitellyn syrjinnän muotoja, joissa tosiasiassa päädytään syrjivään lopputulokseen muita erotteluperusteita kuin kansalaisuusedellytystä käyttämällä. Asumis- tai vakuuttusaikaa koskevat edellytykset ovat varsin tyypillinen 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 sosiaaliturvajärjestelmienä rakenteista, etuuksien myöntämisen edellytyksistä sekä niiden määristä 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 tarkoituksemukainen 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 määren tuomioita kansalaisuuteen perustuvasta välittömästä ja välillisestä syrjinnästä sosialisten etujen alalla. Kolmansien valtioiden kansalliset eivät ole unionin kansalaisia ja heidän oikeudellinen asemansa on erilainen. Kolmansien valtioiden kansalaisten osalta yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään useissa sekundäärioikeuden instrumenteissa. EU-tuomioistuin ei ole toistaiseksi käsittelyt epäsuoraa syrjintää koskevia tilanteita EU:n maahanmuuttosäännösten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. EU-oikeuden tehtävän toteutumisen kannalta voidaan kuitenkin katsoa, että kolmansien valtioiden kansalaiset yhdenvertaisen kohtelun säännökset käsittävät myös epäsuoran syrjinnän kiellon.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti työn merkitystä Suomeen kotoutumisen avaintekijänä. Esityksen tavoitteena on porraataa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston muukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kielit. Tavoitteena on vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsyystä. Riittävä kielitaito ja työmarkkinaosalisus ovat keskeisiä edellytyksiä Suomeen muuttavien henkilöiden yhteiskuntaan integroitumiselle. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sitä, että Suomeen muuttaneet henkilöt pääsevät kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan, työllistymistä tukevaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistäävään 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 työssäoloehdoa ja joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaisella tavalla edeltäneen kymmenen vuoden aikana. Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvala sääntelyä, ja edellytys kolmen vuoden asumisajan täyttymisestä koskisi periaatteessa yhtäläisesti Suomen kansalaisia ja ulkomaan kansalaisia. Käytännössä esitetyn muutoksen vaikutukset kohdistuisivat lähinnä kolmannesta maasta Suomeen muuttaviin henkilöihin.

Vaativasta työssäoloehdon täyttämisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa (Eurooppalaisen

viitekehysen B1.1 taitotaso) vastaan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoan vamaisuuden tai muun vastaan syyn takia. Muuten kuin kotoutumistukena maksettavan, niin sanotusti tavanomaisen yleistuen saamiseksi edellytetäisiin jatkossa joko työssäoloehdon täytämistä, kolmen vuoden asumista Suomessa tai osoitusta suomen tai ruotsin kielen taidosta. 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 vaikeutusta.

Lisäksi yleistukilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilapäisen suojeleun perusteella oleskeluluvan saanut maassa oleva työtön työnhakija voisi jatkossa olla oikeutettu yleistukeen, vaikka hän ei olisi täytänyt työttömyysturvalaisissa tarkoitettua työssäoloehtoa. Lain voimaantulon jälkeen maahan tullut tilapäisen suojeleun perusteella oleskeluluvan saanut työtön työnhakija voisi olla oikeutettu kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen.

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös kotoutumislakia. Lakia muutettaisiin siten, että työvoimaviranomainen olisi vastuussa palveluiden järjestämisestä niin, että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut kotoutuja-asiakas pääsisi yksilöllistä tarvettaan vastaavaan palveluun kohtuulisessa ajassa, kuitenkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua työnhaua käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana.

Työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun tulisi olla sisällöltään sellainen, että maahanmuuttajalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun tulisi lisäksi vastata maahanmuuttajan yksilöllisiä tarpeita. Kuuden kuukauden takuuaiaka ei sovellettaisi sellaisten maahanmuuttajien kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoituksenmukaista, eikä sellaisten maahanmuuttajien kohdalla, joilla kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täytynyt taikka ehtisi täytyy 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, taitoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja osoittaisi kielitaitoan kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Työvoimaviranomainen arvioi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiuksia, taitoja ja tarpeita. Työvoimaviranomaisen arvioi tässä yhteydessä myös sen, mikäli kotoutumiskoulutukseen osallistuminen ei olisi henkilön kohdalla tarpeen, esimerkiksi siksi, että heillä kielitaito olisi jo kotoutumiskoulutuksen tavoitetasolla eli B1.1-tasolla. Tieto näistä henkilöistä siirtyisi jatkossa työvoimaviranomaiselta Opetushallitukselle maksuttoman YKI-tutkintoon ilmoittautumisen mahdolistamiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Kotitalouksien asema

Kotitalouksia koskevien taloudellisten vaikutusten arviontäytteen kiinnittyy perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin.

Tarkastelujakson⁵⁰ työmarkkinatuen saajamäärin perustuvan arvion mukaan täysimääriäisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2029 olisi noin 19 000 sellaista yleistukeen oikeutettua henkilöä, jotka eivät täytä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, työssäoloehdoa eivätkä puhu äidinkielenään suomea, ruotsia tai saamea. Keskimäärin kuukaudessa tällaisia henkilöitä olisi noin 11 100. Arvio perustuu jaksossa 2.3 esitettyyn Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoon työmarkkinatuen saajista.

Ehdotuksen mukaan asumisaika- ja työskentelyvaatimusta ei sovelleta, mikäli henkilö osoittaa B1.1-tasoisen suomen tai ruotsin taidon kahdella kielen osa-alueista. Ehdotuksen vaikutuksia on arvioitaessa 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 noin kohderyhmän yleistukikuuksiista noin 23 prosenttia maksettaisiin yleistukena ja 77 prosenttia kotoutumistukena. Näin ollen vuositasolla kotoutumistukea saavia henkilöitä on arvolta keskimääriin noin 14 500. Samalla oletusta käytäen voidaan arvioida, että kuusitasolla kotoutumistukea maksettaisiin keskimääriin noin 8 600 henkilölle. Tähän arvioon liittyy selkeitä epävarmuuksia, sillä jaksossa 2.5 kuvatun mukaisesti kielen oppimiseen liittyv ja vaikuttaa useat erilaiset tekijät, esimerkiksi Suomeen muuttavien henkilöiden taustatekijöihin liittyen. Vaikutusarvioihin tuo lisäksi epävarmuutta se, että maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voi tulevin vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitetyä suurempina tai pienempinä.

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 tasoltaan ja profiilitaan viime vuosien tapaisena, tarkastelujakson rekisteritietojen perusteella tehdyt arviot kuvaavat kuitenkin hyvin henkilöryhmää, johon ehdotus vaikuttaa. Arvioissa on lisäksi huomioitu vain EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta maahan muuttaneiden lukumäärit. EU:n tai Euroopan talousalueelta tai Sveitsistä muuttavilla on arvioissa oletettu olevan niin paljon Suomessa asuttuna aikana hyväksiluettavia asumiskausia, että käytännössä ehdotettu muutos koskisi vain hyvin harvaa tällaista henkilöä.

Täysimääriäinen kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tasoltaan noin 723 euroa kuukaudessa (2026 tasossa), eli noin 77 euroa vähemmän kuin täysimääriäinen tavanomainen yleistuki. Ero nettomääriäisen täysimääriäisen kotoutumistuen ja täysimääriäisen yleistuen välillä olisi noin 61 euroa kuukaudessa (20 prosentin ennakkopidätysellä laskettuna). Tasoeron arviodaan vaikeuttavan jokseenkin kielteisesti kotoutumistuen saajien taloudelliseen tilanteeseen, mutta kokonaisuudessa vaikutuksen voidaan arvioda vähäiseksi.

⁵⁰ 07/2024–06/2025.

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 tularajaa. Jos vanhempien tulot ylittävät tularajan, kotoutumistuesta vähennetään puolet tularajan ylittävistä tuloiista. Osittainen kotoutumistuki on kuitenkin aina vähintään 35 prosenttia täysimääräisestä kotoutumistuesta, eli noin 253,14 euroa kuukaudessa (vuoden 2026 tasossa)⁵¹.

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 huomioidaan tavanomaisen yleistuen sijaan kotoutumistuki, asumistuen määrä voi kasvaa hieman nykylain mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Esimerkiksi yksin asuvalla, kuntaryhmässä I, jonka asumismenot ovat vähintään hyväksytävien 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 maksetaan 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 vastavassa tilanteessa olevan tavanomaista yleistukea saavan kotitalouden käytettävissä olevista tuloiista. Kotoutumistuen yleistukea alempi taso voi myös lisätä perustoimeentulotuen saajamääriä.

Toimeentulotuesta annettuun lakiin tehdyillä muutoksilla voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös tämän esityksen kohderyhmässä oleviin kotitalouksiin. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalla on velvollisuus hakea ensisijaisista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla, mikä koskisi myös sellaisia kotoutuja-asiakkaita, jotka ovat työttömiä työnhakijoita.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla 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 kotikuntalain mukaista asumista ja sitä vaadittaisiin kaikilta perheen huoltajilta. Voidaan arvioida, että niin kutsutun kotihoidon tuen Norjan mallin kohderyhmä kuuluiisi pääosin myös kotoutumistuen kohdejoukkoon.

Kotihoidon tuen Norjan mallin mahdollisia vaikutuksia käsillä olevaan esitykseen on tarkasteltava yhdessä toimeentulotukeen tehtyjen muutosten kanssa, jotka yhteysvaikutuksena 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 koulutuspaikeaa. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalla on velvollisuus

⁵¹ Osittainen yleistuki on vähintään 280 euroa kuukaudessa.

hakea ensisijaista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Alle kouluikäisen lapsen kotihoido ei ole enää peruste olla hakematta ensisijaista etuutta.

Nämä ollen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen mahdollisen voimaantulon jälkeen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta, useimmiten työttömyysetuutta, koskisi kaikkia lasta kotona ilman kotihoidon tukea hoitavia toimeentulotuen hakijoita. Aiemmin esitetyn mukaisesti tämä kasvattaisi hieman kotoutumistuen kohderyhmän kokoa, sillä kotihoidon tuen Norjan mallin kohderyhmässä olevat kuuluvat myös pääsääntöisesti kotoutumistuen kohderyhmään. Lausunnoilla olleessa kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa⁵² on arvioitu, että esityksen vaikutusten ollessa täysimääräisesti voimassa, se koskisi noin 2 800 henkilöä, joista noin puolet hakeutuvat työttömäksi työnhakijaksi. Nämä ollen kotihoidon tuen Norjan malli kasvattaisi sen vaikutuksen toteutuessa täysimääräisesti vuonna 2030 tämän esityksen kohderyhmän kokoa vuositasolla 1 400 henkilöä.

Vaikutusten osalta on keskeistä huomioida, että esitettyt muutokset eivät vaikuttaisi jo maksussa oleviin tukiin. Ehdotettua asumisaika- ja työskentelyvaatimusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka muuttavaan lain voimaantulon jälkeen Suomeen.

Käsillä olevassa esityksessä esitetään myös, että tilapäisen suojelema perusteella myönnetyllä oleskeluluulla maassa olevat saisivat oikeuden yleistukeen. Kansaneläkelaitoksen vuoden 2025 rekisteritietoihin perustuen arvioidaan, että muutos koskisi korkeintaan noin 11 000 tilapäisen suojelema perusteella Suomessa asuvaa ukrainalaista, joilla ei ole tällä hetkellä oikeutta yleistukeen. Esityksen voidaan arvioida parantavan ryhmään kuuluvien kotitalouksien asemaa sekä taloudellisesti että sosiaaliturvaoikeuksien näkökannalta, sillä kohdejoukko saisi oikeuden ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan tukimuotoon.

Arvion mukaan oikeus perustoimeentulotukeen säilyisi noin 8 000 tilapäisen suojelema perusteella Suomessa asuvalla henkilöllä, jotka asuvat sellaisessa kotitaloudessa, jolla oikeustoimeentulotukeen säilyisi. Tämän ryhmän osalta kotitalouden käytettävissä olevissa tuloiissa ei siten tapahtuisi muutosta. Sen sijaan noin 3 000 henkilöä asuisi sellaisessa kotitaloudessa, jonka oikeus perustoimeentulotukeen päätyisi, sillä kuten jaksossa 2.3.2 kuvattiin, näille kotitalouksille oli maksettu perustoimeentulotukea vähemmän kuin 640 euroa kuukaudessa. Tästä seuraisi se, että näiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot todennäköisesti kasvaisivat vähintäänkin hieman. Näihin ryhmiin kuuluisi lisäksi arvion mukaan noin 900 sellaista, joilla on ollut toimeentulotuessa huomioitavia työtuloja, ja tästä johtuen arvioidaan, että talle joukolle yleistuki maksettaisiin soviteltuna. Tämä joukko todennäköisesti jakautuu osin molempien edellä esitetystä ryhmistä. Tilapäisen suojelema perusteella myönnetyllä oleskeluluulla 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.

4.2.1.2 Julkinen talous

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sekä valtion että kuntien talouteen. Kunnat rahoittavat osan yleistuesta sekä toimeentulotuesta.

Esitettyt muutokset kotoutumistukea koskien vähentäisivät julkisen talouden menoja kokonaisuudessaan noin 3,5 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Esitetty muutos siitä, että tilapäisen suojelema perusteella myönnetyllä oleskeluluulla maassa olevilla

⁵² <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5763a4fc-3caf-4424-9d27-4389d61645e2>

olisi jatkossa oikeus yleistukeen kasvattaisi julkisen talouden menoja tammi-helmikuussa 2027 noin 0,5 miljoonaa euroa. 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 päätyessä. Tähän arvioon liittyy selkeitä epävarmuuksia, sillä jaksossa 2.5 kuvatun mukaisesti kielen oppimiseen liittyy ja vaikuttaa useat erilaiset tekijät, esimerkiksi Suomeen muuttavien henkilöiden taustatekijöihin liittyen. Vaikutusarvioihin tuo lisäksi epävarmuutta se, että maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profili voi tulevina vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä suurempina tai pienempinä.

Esitetyn kotoutumistuen taso vastaisi nettotasoltaan perustoimeentulotuen yksinasuvan perusosan suuruutta ja olisi 90,4 prosenttia tavanomaisen yleistuen täysimääräisestä tasosta. Alempi tason vähtentäisi yleistuen kustannuksia arviolta 0,8 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 arviolta noin 8,3 miljoonaa euroa. Vaikutusarviolla yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen välisestä suhteesta on käytetty oletusta siitä, että 23 prosenttia kotoutumistuen saajista siirtyy vuositasolla yleistuelle. Kotoutumistuella olevien mahdollista työllistymistä ja sen vaikutuksia ei ole voitu ottaa huomioon arviossa.

Esitetty muutos kasvattaisi hieman perustoimeentulotuen kustannuksia, sillä jaksossa 2.3 kuvatun mukaisesti arvioissa oletetaan noin 30 prosentilla kotoutumistuen aleman tason korvaantuvan nousulla perustoimeentulotuen määrässä. Muutos kasvattaa perustoimeentulotuen kustannuksia arviolta 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja esitetyn muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kustannusten arvioidaan kasvavaa noin 2,3 miljoonaa euroa vuonna 2030.

Edellä kuvatun lisäksi yleisen asumistuen kustannukset kasvavat esitetyn muutoksen seurauksena hieman. Jaksossa 2.3 esitetyn mukaisesti vaikutusarvioissa on oletettu, että noin 45 prosenttia kotoutumistuen saajista asui sellaisessa kotitaloudessa, joka saisi myös yleisen asumistukea. Kotoutumistuen alempi taso kasvattaa tästä joukosta osalle maksettavan yleisen asumistuen määrää. Kasvua yleisen asumistuen kustannuksiin arvioidaan syntynään 0,1 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja muutoksen täysimääräisen vaikutuksen toteutuessa vuonna 2030 noin 0,8 miljoonalla eurolla.

Esityllä muutoksella arvioidaan lisäksi olevan myös verovaikutuksia. Verovaikutukset syntyyvät pääasiassa siitä syystä, että yleistuki on veronalista tuloa ja kotoutumistuen alempi taso laskee näin ollen yleistuesta kertyviä veroja. Osalle kotoutumistuen rinnalle maksettavan perustoimeentulotuen sekä yleisen asumistuen määrät nousevat muutoksen seurauksena, mutta monet näistä tukimuodoista on verovapaita, eikä ne näin ollen korvaa yleistuesta saatavan verokertymän alenemaa. Verotuksen osalta kokonaisuudessaan verotulojen arvioidaan väheneväksi noin 1,7 miljoonaa euroa kun esitetty muutos on täysimääräisesti voimassa. Arvioitua muutosta voidaan kuitenkin pitää julkisen talouden näkökannalta vähäisenä.

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

Kotoutumistuen vaikutukset, miljoonaa euroa	2027	2028	2029	2030
Toimeentulotuki	0,2	1,2	2,1	2,3
Yleinen asumistuki	0,1	0,4	0,7	0,8
Yleistuki	-0,8	-4,2	-7,5	-8,3

Verotus	0,2	0,8	1,5	1,7
Yhteensä	-0,3	-1,8	-3,2	-3,5

Esityksessä esitetään lisäksi yleistukilain muuttamista siten, että tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saaneet saisivat jatkossa oikeuden yleistukeen. Käytännössä tämä tarkoittaa tällä hetkellä Suomessa oleskelevia ukrainalaisia. Vaikutus arvioissa on laskettu esitetyn muutoksen taloudelliset vaikutukset ajanjaksonneelle tammikuu-helmi 2027, sillä voimassa olevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaan tilapäisen suojetun oleskelulupia myönnetään 4.3.2027 asti. Esityksen mukaan tämä ryhmä saisi oikeuden yleistukeen heti lain tultua voimaan. 1.1.2027 jälkeen Suomeen tilapäisen suojetun perusteella myönnettävällä oleskeluluvalla muuttavat olisivat muiden Suomeen muuttavien tavoin oikeutettuja joko tavanomaiseen yleistukeen tai kotoutumistukeen riippuen siitä kumman tasoinen tuen ehdot täytyvät. Koska tilanteen kehitymisestä ei ole varmuutta, taulukossa 5. esitetään vaikutusarviot myös koko vuoden 2027 osalta.

Selvää on, että jos tilapäisen suojetun perusteella myönnettävällä oleskeluluvalla maassa olevat saavat oikeuden yleistukeen, kasvattaa muutos yleistuen kustannuksia. Muutoksen arviodaan kasvattavan yleistuen kustannuksia 21 miljoonaa euroa Euroopan unionin neuvoston päätöksen voimassa olon aikana.

Tilapäisen suojetun perusteella myönnettävällä oleskeluluvalla maassa olevat työttömät työnhakijat ovat nykytilanteessa pääosin perustoimeentulotuen varassa. Oikeus ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan tukimuotoon vähentäisi perustoimeentulotuen kustannuksia. Esitetyn muutoksen arviodaan vähentäävän perustoimeentulotuen kustannuksia edellä kuvatun ajanjakson aikana noin 15,3 miljoonalla eurolla.

Arvion mukaan valtaosa tästä joukosta kuuluu yleistä asumistukea saavaan ruokakuntaan, jolloin esitetyllä muutoksella olisi vaikutuksia myös yleisen asumistuen kustannuksiin. Koska merkittävä osa Suomessa asuvista ukrainalaisista asuu muissa kuin yksinasuvien ruokakunnissa, esitetyn muutoksen arviodaan vähentäävän yleisen asumistuen kustannuksia noin miljoonalla eurolla ajanjakson aikana.

Esitetyllä muutoksella olisi vaikutuksia myös verotuksen näkökannalta⁵³. Ehdotetusta kotoutumistuesta poiketen, muutos kasvattaisi verokertymää, sillä kohdejoukko siirtyisi verottomalta perustoimeentulotuelta verottavalla yleistuelle. Esitetyn muutoksen arviodaan kasvattava verokertymää 4,2 miljoonalla eurolla aiemmin määritellyn ajanjakson aikana.

Taulukko 5. Taloudelliset vaikutukset tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saaneiden oikeus yleistukeen, vuosi 2027 ja tammikuu-helmi 2027

Tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saaneiden oikeus yleistukeen, miljoonaa euroa	2027	Vaikutukset 01–02/2027	
		Asumistuki	Toimeentulotuki
Asumistuki	-6		-1,0
Toimeentulotuki	-92		-15,3

⁵³ Esitetyt verovaikutukset on laskettu 20 prosentin ennakkopidätysmukaan.

Yleistuki	126	21.0
Verotus	-25	-4.2
Yhteensä	3	0.5

Esitykseen sisältyisi ehdotus, jonka mukaan tietyillä henkilöillä olisi mahdollisuus suorittaa YKI-tutkintojen keskitason tutkinto tai sen osakoe maksuttomasti. Tällä arvioidaan olevan väähäisiä vaikutuksia valtion talouteen. Valtaosa kotoutumistuen saajista osoittaisi kielitaidon kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Valmistelussa on arvioitu, että vuositasolla noin 50 kotoutumistuen saajaa osoittaisi kielitaidon suorittamalla YKI-tutkintojen keskitason tutkinnon. Vuoden 2026 osalta YKI-tutkinnon keskitason koko tutkinnon hinta on 190 euroa. Maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdolistaminen esityksessä tarkoitettulle kohdejoukolle eli noin 50 kotoutumistuen saajalle aiheuttaisi arviolta näin ollen noin 9 500 euron kustannukset vuositasolla.

Kunnat

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu jaksossa 2.1.1 esitetyn mukaisesti valtion ja kuntien välille. Kotoutumistuen kohdejoukossa merkittävä osa on sellaisia, joista kunnilla vapautus maksuvastusta joko yhden vuoden tai kolmen vuoden ajalta. Tästä huolimatta osa yleistuessa syntyyvistä säästöistä kohdistuu kuntien maksuosuuksiin. Vaikutusarvioissa on arvioitu, että kokonaissäästöistä noin 15 prosenttia kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin. Näin ollen kunnille syntyisi esitetyn kotoutumistuen myötä vuonna 2027 noin 0,2 miljoonan euron säästö ja muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa noin 0,9 miljoonan euron säästö vuonna 2029. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta erityisesti sen osalta, että käytettävissä olevassa aineistossa ei ole tietoa siitä, miten henkilöt jakautuvat yhden vuoden ja kolmen vuoden maksuvapautuksen välille.

Kuntien maksuvastuuun vapautus perustoimeentulotesta, jota oli maksettua kotoutumislain soveltamisalaan kuuluneille maahanmuuttajille, poistui 1.4.2025 alkaen. Muutoksen voimaantulosta lähtien myös maahanmuuttajille maksetun perustoimeentulotuen maksuvastuu on jakautunut puoliksi valtion ja kuntien välille, kuten jaksossa 2.1.2 esitettiin. Muutos koskettaa myös tilapäisen suojejun perusteella maassa oleville maksettavaa toimeentulotukea. Tästä syystä esitetty muutos poistaa tilapäisen suojejun perusteella maassa olevien rajoitus yleistukilaista, tuottaisi säästöjä kuntatalouden näkökannalta. Mikäli 4.3.2027 asti voimassa olevaa Euroopan unionin neuvoston päätöstä tilapäisen suojejun oleskelulupien myöntämisestä ei jatketa, lain voimaantuloa seuraavalta noin kahden kuukauden ajanjaksonla ei synnyt kunnille lainkaan yleistuen rahoitusvastuuta. Kunnat sen sijaan rahoittavat edelleen puolet siitä perustoimeentulotuen osasta, joka maksettaisiin yleistuki huomioiden. Tämän arvioidaan synnyttävän kuntatalouteen 7,15 miljoonan euron säästön. Säästö huomioidaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä. Jos tilapäisen suojejun perusteella maassa olleiden yleistukikaudet myöhemmin pitkittyvät, kasvattaa tämä kuntien osuutta yleistuen kuluista. Kuntien osuus kasvaa kuitenkin enintään 50 prosenttiin, kun yleistukea on maksettua 700 maksupäivää, eli kuntien osuus työttömyysetuuden kulusta ei muodostu perustoimeentulotuen osuutta suuremmaksi.

Esityksessä ehdotetaan säädetävän siitä, että työvoimaviranomaisen tulisi tarjota työllistymistä tukeva taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistäävää palvelua niin, että työnhakijaksi ilmoittautunut kotoutuja-asiakas pääsisi mainittuun palveluun työnhauun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana. Lisäksi ehdotetaan, että työllistymistä tukevan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistäävän palvelun tulisi olla sisällöltään ja kestoltaan sellainen, että maahan-

muuttajalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllisty-mistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämistä ja niihin liittyvien tehtävien hoitamista varten kunnille myönnetään valtionosuutta (työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 7 §). Valmistelussa on arvioitu, että henkilön työllisty-mistaitoja taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa tosiasiallisesti edistäään palveluun pääsemisen takuuajasta säätäminen ei aiheuttaisi tarvetta lisätä kuntien rahoitusta.

4.2.1.3 Vaikutukset työllisyteen

Kotoutumistuen suuruus vastaisi nettona perustoimeentulotuen yksin asuvan perusosaa. Ta-soero suhteessa yleistukeen muodostui noin 67 euroon kuukaudessa (vuoden 2027 tasossa pe-rustuen ennusteesseen vuoden 2027 kansaneläkeindeksistä), mikä tarkoittaisi noin 8,4 prosentin etuustason laskua. Kotoutumistuen vaikutuksia työllisyteen arvioidaan tässä kotoutumistuen alemman etuustason luoman työllistymiskannustimen kautta.

Suomalaisista tutkimusta erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvien sosiaaliturvaleikkausten vai-kuksista ei ole. Näin ollen kotoutumistuen työllisyysvaikutusten arvioinnissa hyödynnetään tutkimustuloksia Tanskassa toteutetuista uudistuksista. Huomionarvoista on, että Tanskaa kos-kevien tulosten soveltamiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta johtuen muun muassa maiden välisistä eroista etuusjärjestelmissä sekä uudistusten yksityiskohdissa.⁵⁴

Arviossa käytetään Dustmann ym. (2024)⁵⁵ ja Arendt (2023)⁵⁶ tutkimustuloksia. Tulosten mu-kaan etuusleikkauksella oli vaikutusta pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyn maa-hantulon 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 työllisyynnen ennen kolmen maassaoluvuoden täyty-mistä. Koko talouden tasolla työllisyysvaikutuksen ajatellaan syntyvän siitä, että maahan muut-taa 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.⁵⁷ Tämä hieman yliarvooi 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 kokonai-

⁵⁴ Tanskassa etuuteen esimerkiksi sisältyi kotitalouskohtainen tarveharkinta toisin kuin nyt ehdotettuun kotoutumistukeen. Nyt ehdotetussa kotoutumistuessa on myös mahdollisuus siirtyä korkeammalle etu-elle täyttämällä kielitaitovaatimus. Tanskan uudistukset eivät tälläista piirrettä sisältäneet. Lisäksi Tanskan tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutuksia pakolaistaustaisiin maahanmuuttajiin, kun taas nyt ko-toutumistuen kohderyhmä koskisi myös muita kuin pakolaistaustaisia työttömiä maahanmuuttajia.

⁵⁵ Dustmann, Christian; Landersø, Rasmus; Andersen, Lars Højsgaard (2024). Refugee Benefit Cuts. American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 16, No. 2: 406–441.

⁵⁶ Arendt, Jacob Nielsen (2023). Welfare Benefit Generosity and Refugee Integration. International Migration Review, Vol. 58, Issue 2.

⁵⁷ 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 kuu-kauden kohdalla naisille ei havaittu samanlaista positiivista työllisyysvaikutusta kuin miehille.

sena vuonna oleskeluluvan saamisesta. Toisena vuonna oleskeluluvan saamisesta tulokset implikoivat joustoa -0,9⁵⁸. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan työmarkkinatukea maksettiin vuoden tarkastelujaksolla (07/2024–06/2025) 18 785 sellaiselle henkilölle, joka ei täytännyt työttömyysturvan työssäoloehtoa, joka oli asunut Suomessa alle kolme vuotta ja puhui äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia. Kyseinen joukko muodostaa uudistuksen kohdejoukon ylärajan, sillä osa näistä henkilöistä todennäköisesti täyttäisi kielitaitovaatimuksen. Kyseisistä henkilöistä noin 30 prosenttia on ollut maassa alle vuoden⁵⁹, joten vuodessa maahan tulisi karkeasti arvioituna noin 5600 henkilöä, jotka olisivat oikeutettuja kotoutumistukeen. Arvio on herkkä maahanmuuron kehitykselle. Oletus on, että kohdejoukosta valtaosa olisi kansainvälisen suojojen ja perhesiteen perusteella maahan tulleita. Pesola ym. (2024)⁶⁰ tarkastelujen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että perhesiteen ja kansainvälisen suojojen perusteella maahan tulleiden työllisyysaste olisi maahantuluvuonna keskimäärin noin 11 prosenttia, vuosi maahan tulosta noin 20 prosenttia ja kaksi vuotta maahantulosta noin 28 prosenttia⁶¹. Tarkastelussa henkilö on määritelty työlliseksi, jos hän on ansainnut palkka- tai yrittäjätuloja vuoden aikana. Oletus on, että ilman kotoutumistukiudistusta vastaava osuus kohdejoukkoon kuuluvista olisi työllisenä maahantuluvuonna sekä vuosi ja toisaalta kaksi vuotta maahantulosta. Yllä mainittuja lukuja hyödyntäen voidaan arvioida, että kotoutumistuki kasvattaisi työllisyyttä noin 380 henkilöllä⁶².

Arvio on laskettu kohdejoukon enimmäismäärästä. Nämä ollen arvio edustaa vaikutuksen yläreunaa, sillä osa henkilöistä todennäköisesti täyttäisi kielitaitovaatimuksen. Lisäksi on huomioitava, että arvolta noin 30 prosenttia kotoutumistuen saajista saisi myös toimeentulotukea. Kyseisten henkilöiden käytettäväissä oleva tulo ei kotoutumistuen myötä muuttuisi, sillä alempi tuen taso kompensoituisi toimeentulotuen kautta. Koska käytettäväissä oleva tulo ei näillä henkilöillä etuusleikkauksen myötä muutu, ei muutoksella olisi vaikutusta heidän työntekon kannustimiinsa. Olettaen, että muutos ei vaikuta kyseisten henkilöiden työllisyyteen, saadaan työllisyysvaikutusarvioksi lopulta (1-0,30) *380=n. 260 henkilöä. Keskimäärin vuositasolla vaikutus jäisi täitä 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-merkitsevä 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 Tanskassa etuudessa, kotoutumistuen tarveharkinnassa huomioidaan lähtökohtaisesti vain henkilön omat tulot. Nämä ollen on mahdollista, että kotoutumistuen vaikutus olisi kokonaisuutena lähempänä miesten reaktiota Tanskassa uudistuksessa. Jos yllä esitetty laskelmat tehdään hyödyntäen Dustmann ym. (2024) miehiä koskevia

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

⁵⁹ Alle vuoden maassa olleiden määrä voi kuitenkin olla hieman korkeampi, sillä on myös mahdollista, että alle vuoden maassa asuneiden osalta siirtymät syyperustaiselle etuudelle ovat vielä käynnissä.

⁶⁰ Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024): Eri syistä maahan muuttaneiden työllistymisen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9

⁶¹ Pesola ym. (2024) tarkastelu, jossa henkilö määritelty työlliseksi, jos hän on ansainnut palkka- tai yrittäjätuloja vuoden aikana. Työllisyysaste on tässä muodostettu painotettuna kesiarvona (selvityksen otoskoot) perhesiteen ja kansainvälisen suojojen perusteella tulleiden työllisyysasteista. Arvioon liittyy epävarmuutta, koska tarkkaan tietoa ei ole, kuinka paljon kohdejoukossa on eri perustein maahan tulleita.

⁶² 5600*-0,084*(-1,1*0,11+-2,2*0,20+(-0,9) *0,27) = 380.

tuloksia, saadaan arvioksi, että kotoutumistuki lisäisi työllisyyttä noin 300 hengellä (huomioiden toimeentulotuen vaikutus).⁶³

Tanskalaisten tutkimusten soveltamiseen liittyy epävarmuutta, joten työllisyysvaikutusta on tarpeen haarukoida karkeasti myös hyödyntäen Kyyrä (2023)⁶⁴ tuloksia työmarkkinatuen tason vaikutuksista työmarkkinatuelta 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. Epävarmuksista huolimatta voidaan kuitenkin ajatella, että se tarjoaa vaihtoehtoisen tavan arvioda vaikutuksen suuruusluokkaa kotimaista tutkimusta hyödyntäen.

Kyyrä (2023) arvion mukaan työmarkkinatuen kasvu 10 prosentilla laski työttömyydestä poistumistodennäköisyyttä 4 prosentilla (jousto -0,4). Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan työmarkkinatukea maksettiin vuoden tarkastelujaksolla keskimäärin kuukaudessa noin 11 100 henkilölle, joka ei täyttänyt työttömyysturvan työssäoloehtoa, oli asunut Suomessa alle kolme vuotta ja puhui äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia. Näin voidaan arvioida, että kotoutumistuki kasvattaisi poistumia työttömyydestä noin 370 henkilöllä⁶⁵.

Näistä poistumista vain osa tapahtuisi avoimille työmarkkinoille (Kyyrä 2023). Kotoutumistuen kohdejoukossa on todennäköisesti paljon kansainväisen suojetun ja perhesiteen perusteella maahan tulleita. Ensimmäisinä Suomessa asuttuina vuosina kansainväisen suojetun 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 370 henkilöä alhaiseemmaksi.

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

⁶³ Yllä esitetty 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: 1500 henkilöä Dustmann ym. (2024) päätuloksilla ja 260 henkilöä, jos käytetään miehiä koskevia estimaatteja.

⁶⁴ 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>.

⁶⁵ $-0,4 \cdot 11\,100 \cdot (-0,084) = 370$.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esityksellä on sekä suoria että väillisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Tältä osin arvointi 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 työssäoloehdoa tai osoita riittävää kotimaisen kielen taitoa. Henkilölle maksettaisiin ennen työssäoloehdon, kolmen vuoden asumisajan tai kielitaidon osoittamista koskevan vaatimuksen täyttymistä yleistuki kotoutumistukena, jonka taso olisi 90,4 prosenttia tavanomaisen täysimääräisen yleistuen tasosta⁶⁶. Käsillä oleva esitys näin ollen asettaisi hiljattain maahan muuttaneet, työmarkkinoille kiinnittymättömät kotimaista kielä 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, tosiasiassa käytössä olevat tulot eivät kuitenkaan pienennisi verrattuna henkilöön, joka saisi tavanomaisen yleistuen rinnalla perustoimeentulotukea.

Käytettävässä olevien tulojen alempi taso voisi joissakin tilanteissa vaikuttaa vähäisissä määrin kotoutumistukea saavien henkilöiden mahdollisuuksiin ja edellytyksiin toimia yhteiskunnassa. Kyseinen vaikutus koskisi arvion mukaan lähtökohtaisesti vain sellaisia henkilöitä, 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 kotitalouksille⁶⁷. Nettomääärinen tasoero jää siinä määrin alhaiseksi, ettei sen voida arvioida vaarantavan kenenkään riittävää toimeentuloa. Tähän pohjaten voidaan arvioida, että esitetty muutos ei merkittävässä määrin vaikuttaisi henkilöiden asemaan tai mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa, sillä käytettävässä 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 toimeentulotuki-järjestelmä turvaa edelleen kaikille riittävän vähimmäistoimeentulon yhdenvertaisin edellytyksin eikä esitellyllä 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 oireutettuja 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. Riit-

⁶⁶ Vuoden 2026 tasossa.

⁶⁷ Asiasta tarkemmin kohdassa 4.2.1.1.

tämättömällä paikallisen kielen taidolla tiedetään olevan kielteinen vaikutus muun muassa henkilön työllisyteen, yhteiskuntaan osallisuuteen sekä yksinäisyyden kokemuksiin⁶⁸. Puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito voi johtaa henkilön riittämättömään ymmärrykseen suomalaista yhteiskunnasta. Nämä tekijät yhdessä rajoittavat henkilön mahdollisuksia toimia täysimääräisenä yhteiskunnan jäsenenä ja vaikuttaa omien asioidensa hoitoon. Samalla nämä asettavat henkilön alttiaksi rikoksiin, muun muassa eri muotoiselle hyväksikäytölle. Pitkittynyt puutteellinen kotimaisen kielen taito voi kasvattaa syrjäytymisriskiä ja kaventaa osallisuuden mahdollisuksia, ja siten luo maaperää segregatiolle, jossa toiminta painottuu muille kielille ja mahdollisesti lähtöalueella vallinneeseen yhteiskunnan normistoon, joka saattaa poiketa merkittävästi 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 määräն välillä on yhteys ja korkea sosiaalinen hyvinvointi oli yhteydessä indikaattoreilla mitattuun hyvään kotoutumiseen⁶⁹.

Kieltaidon kartuttamisen ja yhteiskuntatietouden lisääntymisen merkitys koskettavat korostuneesti maahanmuuton alkuvaihetta. Kotoutumistoimenpiteitä tarjotaan erityisesti työnhakijana oleville maahanmuuttajille maahanmuuton alkuvuosina. Kotoutumistuen tavoitteena on osaltaan vahvistaa etusjärjestelmän 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 taudellista ja yhteiskunnallista asemaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Sukupuolten tasa-arvoa pohdittaessa tunnistetaan se, että Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin pohjaavassa arvioissa kohdejoukosta on hieman enemmän naisia kuin miehiä, ja tähän perustuen voidaan arvioda, että esitetty 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 perustella maksettavaan yksilökohtaiseen tukimuotoon, eikä se näin ollen sysää ketään viimeisjaisen perhekohtaisen tukimuodon piiriin. Saman aikaisesti voidaan arvioda, että mikäli uudistus kohentaa maahanmuuttajanaisten kotimaisen kielen osaamista, on tällä positivinen vaikutus tämän joukon koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseen. Naiset ovat useammin yksinhuoltajia, jolloin vaikutus voi tältä osin vaikuttaa korostuneesti myös tähän joukkoon, jonka köyhyyksiski on tutkitusti kohonnut. Myös yksinhuoltajien osalta mahdollinen ero käytettävissä olevien tulojen määrässä verrattuna tavanomaista yleistukea saavaan on kohtullisen pieni. Näin ollen voidaan arvioda, 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 tavoitteeen mukaisesti kieltaidon tuloksellisen op-

⁶⁸ Ks. esim. **Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024)**: Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9. **Turunen Hanna (2025)**: Kieltaidon vaikutus maahanmuuttajan kokemaan yksinäisyyteen. Opinnäytettyö. Kajaanin ammattikorkeakoulu, KAMK.

⁶⁹ Castaneda Anu & Kuusio Hannamaria (2019): Sosiaalinen hyvinvointi, kotoutuminen ja terveys sekä näiden väliset yhteydet Suomen ulkomailla syntyneessä väestössä. Teoksessa Kazi V & Alitolppa-Nittamo A & Kaihovaara A (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10.

pimisen tehostaminen edesauttaa myös henkilöiden työllistymistä, erityisesti huomioiden kieli- taidon keskeisyden maahanmuuttajien työllistymisen haasteena. Työllistyminen on keskeinen tekijä suomalaiseen yhteiskuntaan kiinnittymisen näkökannalta. Työllistyminen vahvistaa myös henkilön taloudellista asemaa ja siten vahvistaisi maahanmuuttajanaisten taloudellista autonominiaa. Vaikka esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä työllisyysvaikutuksia, erityisesti keskipitkällä aikavälillä työllisyden kasvu hyödyttäisi korostuneesti maahanmuuttajanaisia.

Edelleen on huomioitava 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 lähisuhdeväkivaltatalanteessa, jonka uhreina maahanmuuttajanaiset ovat yliedustettuna⁷⁰. Tämä vaikuttaa suoraan kielteisesti yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen. Tältä näkökannalta esityksen tavoitteen toteutuminen tuloksellisen kielitaidon oppiminen maahanmuuttajanaisten mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa täysimääräisesti ja siten vahvistaisi myös sukupuolten tasa-arvoa.

Esityksen mukaan yleistukilaista poistettaisiin tilapäistä oleskelulupaa koskeva rajoitus tilapäisen suojeleun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleskelevien työnhakijoiden osalta. Kyse on Venäjän hyökkäyssotaa paenneista henkilöistä, jotka ovat saapuneet Suomeen maaliskuusta 2022 lähtien. Nykyisen lain voimassa ollessa kyseiset henkilöt ovat työttömyyden ajalta maksettavan perustoimeentuloturvan ulkopuolella. 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 päästää palveluihin ja sen myötä edistämään työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielen taitoaan hyvinkin 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 olisi vastuussa työllistymistä tukevan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävän palvelun järjestämisestä niin, että työnhakijaksi ilmoittautunut kotoutuja-asiakas pääsisi mainittuun palveluun kohtuullisessa ajassa, kuitenkin työnhauan käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana. Lupa- ja valvontavirasto vastaisi työvoimapalveluiden ja näin ollen myös takuuajan toteutumisen laillisusvalvonnasta sekä valvonnan seuraamusten toimeenpanosta.

Kuuden kuukauden takuuajasta säätämisen tavoitteena on turvata yksilöiden oikeuksia sekä lieventää alueellisia eroista aiheutuvia haittoja. Ensinnäkin takuuajan tarkoituksesta on varmistaa, että henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus edistää omia edellytyksiään täyttää esityksen mukainen työssäoloehdotus tai kielitaitovaatimus ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täytymistä. Toiseksi takuuajan tarkoituksesta on varmistaa, että palveluun pääsemisen odotusaika

⁷⁰ Tilastokeskus, rikos- ja pakkokeinotilasto 2024.

olisi kaikilla alueilla enintään kuusi kuukautta. Tämä myös edistäisi yksilöiden yhdenvertaisuutta, sillä alueelliset erot palveluihin pääsemiselle pysyisivät kohtuullisina.

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

4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin

Lapsivaikutusten osalta arvionti 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 sivistysselliset 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. Lapsiperheköhyys koskettaa nykyisin noin 10 prosenttia lapsista. Köyhyyriskissä ovat erityisesti pienet lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Lapsiperheköhyyn eri mittarit yhdistyvät usein vanhempien vajaatyöllysyteen. Vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lapsiperheköhyyttä. 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. 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 vähävaraismissa kotitalouksissa, sillä kotitaloudella on oltava muita tuluja 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 rajallisiaksi, eikä tasoeron arvioi vaarantavan lasten asemaa perustuslain ja lasten oikeuksien sopimuksessa asettamiin vaatimuksiin nähden.

Kotoutumispalveluihin osallistumisella on tutkitusti positiivinen vaiketus henkilön tulevaan tulotason sekä etuistarpeeseen. Kotitalouden taloudellinen tilanne vahvistuu henkilön työllistyessä, ja tällä on edelleen myönteinen vaiketus 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 mahdollisuksiin taloudellisen tilateen kohentumisen kautta.

Vanheman kieltaidon tiedetään vaikuttavan myönteisesti myös lapsen tilanteeseen, joten vanhemman kotimaisen kielen taidon vahvistumisella olisi myönteisiä vaikutuksia myös lapsen oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuksien toteutumiseen. Tilanteet, joissa lapsi osaa vanhempiansa paremmin suomea tai ruotsia ovat jo nykyisin arkipäivää, ja lapset joutuvat ajoittain toimimaan tulkkina vanhemilleen. 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 maahanmuuttajalaisten, erityisesti tytärten koulutuksessa ja työmarkkinoilla pärjäämistä⁷¹. Laajasti tarkasteltuna voidaan arvioida, että vanhemman riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä yhteiskunnan tuntemus tukee myös lapsen mahdollisuksia opiskella ja kasvaa saaden myös tarvitsemansa tuen.

4.2.2.3 Vammaiset henkilöt

Ehdotettu kotoutumistukena maksettava yleistuki turvaisi sen kohderyhmään kuuluvien työttömiensyönhakijoiden perustoimeentuloa ja näin ollen myös sen kohderyhmään kuuluvien vammaisten työttömiensyönhakijoiden 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 mahdollisuksiin 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 perusteella”. Vammaisten henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojaeluun (28 artikla) turvaa ansionmenetystä tai toimeentulon puutetta, joka johtuu vammaisten henkilöiden kohtaamista esteistä mahdollisuuskäytäntöissä tehdä työtä tasavertaisesti muiden kanssa. Siksi sosiaaliturvajärjestelmän on varmistettava vammaisten työttömiensyöntekijöiden riittävä suojaelu 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 säädöksiä yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä ja työvoimapoliittisestä moitittavasta menettelystä. Näin ollen työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla olisi oikeus kotoutumistukeen tai tavanomaiseen yleistukeen henkilön tilanteen mukaan, vaikka hän ei hakisi kokoakatytötä. Arvioitaessa työttömyysturvalain 2 a luvun säädösten nojalla, onko henkilöllä ollut pätevä syy menettelylleen, 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 asumisaikavaatimusta. 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.

⁷¹ 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

4.2.3 Viranomaiset

4.2.3.1 Kansaneläkelaitos

Esitetty kotoutumistukena maksettava yleistuki kasvattaa jonkin verran Kansaneläkelaitoksen hallinnollisen työ määrään yleistuen käsittelyprosessiin tulevien uusien tehtävien takia. Lisäksi esitetty kotoutumistuki vaatii järjestelmäkehitystä, jonka kustannukset ovat kertaluontoisia.

Edellä arvioitujen johdosta Kansaneläkelaitoksen työmäärään kehitystä sekä määrärahojen riittävyyttä momentilla 33.10.60 seurataan ja tarvittaessa tarkastellaan vuotuisissa valtion talouden kehys- ja talousarvioprosesseissa.

4.2.3.2 Työvoimaviranomaiset

Esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomaisen tulisi tarjota työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneelle kotoutuja-asiakkaille tämän yksilöllistä tarvettaan vastaavaa palvelua siten, että kotoutuja-asiakas pääsisi mainittuun palveluun kohtuullisessa ajassa, kuitenkin työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana. Lisäksi ehdotetaan, että työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun tulisi olla sisällöltään ja kestoltaan sellainen, että maahanmuuttajalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Soveltuvia palveluita olisivat ainakin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmenitus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkokeilu tai työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä kotoutumiskoulutus, mutta myös muut sellaiset palvelut, joihin osallistumalla henkilöllä olisi tosiasallinen mahdollisuus edistää työllistymistään taikka suomen tai ruotsin kielitaitoaan.

Tarjotuissa palveluissa ja odotusajoissa palveluun voidaan olettaa olevan eroja työvoimaviranomaisten kesken. Eerot johtuvat muun muassa kotoutumistuen piiriin kuuluvien asiakkaiden määrään ja palvelutarpeiden vaihtelusta, työvoimaviranomaisen vastuulla olevien muiden työnhakija-asiakkaiden määristä ja profiiliista sekä kunnan työvoimapalveluihin budjetoimasta määrärahasta. Myös alueen muu palvelutarjonta vaikuttaa työvoimaviranomaisen mahdollisuksiin tarjota työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistäävää palvelua takuuajan puitteissa. Työvoimaviranomainen, jonka alueella on tarjolla paljon esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden kotoutumissuunnitelmaan soveltuvia alkuvaiheen suomen tai ruotsin kielen koulutuksesta, voivat hyödyntää näitä palveluita täyttääkseen takuuikavaatimuksen.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saanut maassa oleva työttönen työnhakija voisi jatkossa olla oikeutettu yleistukeen. Lain voimaantulon jälkeen maahan tullut tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saanut työttönen työnhakija voisi olla oikeutettu kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen. Tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saaneilla henkilöillä on jo nykyisin oikeus kaikkiin työllisyysalueiden tarjoamiin palveluihin. Tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saaneista ukrainalaistaista 15 927 on ilmoittautunut työllisyyspalveluihin 26.11.2025 mennessä. Heistä työttömiä tai lomautettuja työnhakijoita on 5 670 henkilöä.⁷² Lisäksi edellä jaksossa 4.2.1.1 on Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin perustuen arvioitu, että tilapäisen suojetun perusteella oleskeluluvan saaneita

⁷² Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden seuranta, digitaaliset raportit. Kehittämис- 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. Nämä ollen voidaan arvioda, että ehdotetulla muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan tai työvoimapalveluiden piirissä olevien tilapäisen suojeleun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden määrään.

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 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. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvointi kuuluu jo nykyisin työvoimaviranomaisen palveluprosessiin. Lisäksi maksuttomaan YKI-tutkintoon oikeutettuja henkilöitä koskevien tietojen siirtäminen toteutettaisiin rajapintaratkaisulla. Nämä ollen voidaan arvioda, että maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollistaminen ei merkittävästi lisäisi hallinnollista työtä työvoimaviranomaisessa.

Työvoimaviranomainen ratkaisisi Kansaneläkelaitoksen lausuntopyynnön saatuaan, täyttääkö työnhakija yleistuen saamisen työvoimapoliittiset edellytykset. Käytännössä työvoimaviranomainen ratkaisisi edellytykset käytössään olevaan asiakastietojärjestelmään merkityjen tietojen perusteella. Jos tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä, työvoimaviranomainen pyytäisi työnhakijalta tarvittavat tiedot. Jos työnhakijasta olisi annettu yleistuen maksamisen mahdollistava työvoimapoliittinen lausunto jo aiemmin, työnhakijaa tulisi tarvittaessa kuulla hallintolaissa (434/2003) tarkoitettulla tavalla.

Työvoimaviranomainen ilmoittaisi ratkaisustaan Kansaneläkelaitokselle antamalla työvoimapoliittisen lausunnon. Lausunto annettaisiin tarvittaessa myös silloin, kun työnhakija osoittaisi saavuttaneensa riittävän kielitaidon tason. Selvityspyyynnön ja asiaan liittyvän ratkaisun tekemiseen sekä työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen liittyvät tehtävät lisäisivät työvoimaviranomaisen työmäärä. Lisäyksen arviodaan kuitenkin olevan vähäinen.

Jos työnhakijalla on tilapäisen suojeleun perusteella annettu oleskelulupa ja hän osallistuu työttömyysturvalaissa tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin, työvoimaviranomainen antaa palveluun osallistumisesta Kansaneläkelaitokselle tarvittaessa työvoimapoliittisen lausunnon jo nykyisin. Niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka eivät täytä työttömyysturvalaissa tarkoitettua työssäoloehdoa, tämä tehtävä lisäisi työvoimaviranomaisten työmäärä. Ehdotettu muutos merkitsisi kuitenkin samalla sitä, että Kansaneläkelaitos maksaisi näille henkilöille palveluun osallistumisen ajalta kulukorvausta. Nykyisin työvoimaviranomainen myöntää näille henkilöille kulukorvausta harkinnanvaraista. Koska harkinnanvaraista kulukorvausta ei jatkossa enää lähtökohtaisesti myönnettäisi näille työnhakijoille, työvoimaviranomaisten tehtävät vähenisivät tältä osin. Myös kulukorvauksen maksamiseen liittyvät työvoimaviranomaisen vähenisivät tältä osin.

4.2.3.3 Lupa- ja valvontavirasto

Esityksessä ehdotetaan, että Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä koskevaan kotoutumislain 57 §:ään lisättäisiin viittaus työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ään. Ehdotetulla lisäyksellä ei arvioda olevan merkittäviä vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston toimintaan, sillä Lupa- ja valvontavirasto vastaa jo nykyisin työvoimapalveluiden sekä kotoutuista edistävien palveluiden valvonnasta. Työvoimapalveluiden osalta valvonnasta säädetään

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto käsittelee työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja julkisten työvoimapalvelujen lainmukaisuutta koskevat hallintokantelut. Pykälän 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi suorittaa näihin tehtäviin ja palveluihin liittyvä valvonta myös omasta aloitteestaan. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto vastaa kotoutumislain 57 §:n nojalla toimialaansa kuuluvissaasioissa kotoutu-mista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvon-nasta. Lupa- ja valvontavirastolla on näin ollen jo nykyisin oma-aloitteeseen valvontaan sekä kanteluihin perustuvaan laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 26 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi myös ryhtyä tiettyihin toimenpiteisiin, jos oma-aloitteisen valvonnan yhteydessä todetaan, että työvoimaviranomainen tai tämän palveluksessa oleva henkilö on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täytämättä. Tällaisia toimenpiteitä ovat kyseisen 26 §:n mukaan muun muassa huomautuksen sekä määräyksen antaminen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräyksen tehosteeksi voidaan myös asettaa uhkasakko.

Kotoutumislain 57 §:ään liittyvän lisäysehdotuksen tarkoituksena on täsmennää erityisesti yksilön näkökulmasta sitä, että myös palveluiden sisältöön ja ehdotetun takuuajan toteutumiseen liittyvistä puutteista ja epäkohdista voi kannella valvontaviranomaiselle. Kyseessä ei olisi uusi tehtävä Lupa- ja valvontavirastolle. Ehdotetulla lisäyksellä arviodaan 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 kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Ehdotuksella on vaikutuksia Opetushallituksen toimintaan.

Maksuttoman ilmoittautumisen mahdollistaminen keskitason YKI-tutkintoon edellyttäisi rajapintaratkaisua Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannon välille. Opetushallituksen osalta rajapintaratkaisun toteuttamisen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu noin 79 000 euroa. Lisäksi Opetushallitukselle aiheutuisi kustannuksia maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon tarjoamisesta tutkintomaksujen osalta. Näitä kustannuksia on kuvattu tarkemmin 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 Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen ylläpitämän työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmän sekä Opetushallituksen ylläpitämän kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarannon välille. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen osalta rajapintaratkaisun toteuttamisen aiheuttaman tietojärjestelmäkehityksen kertaluonteiseksi kustannukseksi on arvioitu noin 175 000 euroa.

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen toimeenpanoon liittyvien tietojärjestelmämuitosten arvioidaan aiheuttavan valtioille kertaluontoisia kustannuksia noin 157 000 euroa. Nämä muutokset koskevat työnhakijan äidinkieltä koskevan tiedon siirtämiseen Kansaneläkelaitokselle sekä selvityspyyntöjen tekemiseen ja työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Vähimmäisturvamalli

Valmistelun aikana vaihtoehtoisena ratkaisuna pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjattujen kotoutumistuen ja työmarkkinatuuen kielilisän toteuttamiselle selvitettiin myös perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista vähimmäisetuusmallia. Tässä vaihtoehdossa kotoutumistuen soveltamisalassa olisivat nimenomaisesti maahanmuuttajat. Maahanmuuttajaksi katsottaisiin henkilö, joka ei määrättynä, 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 kototutumissuunnitelmaan.

Vaihtoehdossa yleistukeen liittäisiin esimerkiksi 3–5 vuoden asumisaikaedellytys. Maahanmuuttaja voisi kuitenkin siirtyä kotoutumistuelta yleistuelle jo aiemmin kielitaitovaatimuksen täyttyttyä. Jos työttömyysturvalain mukainen työssäoloehdot täytyyisi edellä mainittuna aikana ja hänelle maksettaisiin työttömäksi jäätävän yleistukea tai ansiosidonnaista päivärahaa, ei maahanmuuttaja enää ansipäivärahakauden jälkeen palaisi kotoutumistuelle. Muun syyperusteisen etuuden, kuten vanhempainetuuden, jälkeen kotoutumistuen maksu jatkuisi, kunnes toinen edellä mainitusta edellytyksistä eli kielitaidon saavuttamien tai 3–5 vuoden Suomessa asumisen täytyyisi. Oikeus yleistukeen voisi kuitenkin syntyä jo ennen asumisaikaedellytys täytymistä, jos maahanmuuttaja osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin kielen taidon. Jos 3–5 vuoden Suomessa asumisen aikana maahanmuuttaja ei ole täytänyt velvollisuuttaan kielen opiskeluun tarjotuista palveluista huolimatta, alennettaisiin yleistukea välittömästi sille siirtymisen jälkeen velvoitteenvaihtoehdon takia.

Vähimmäisturvamallin ero suhteessa esitettyyn malliin olisi se, että vähimmäisturvamallissa kotoutumistuessa olisi kyse perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta vähimmäisturvavaetuudesta. Mallin keskeisin haaste liittyy perustuslain 19 § 2 momentissa säädettyniin, että jokaiselle on oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Mallissa maahanmuuttajalla ei määräty ajan Suomeen muuron jälkeen olisi oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan perusturvaan, vaan kotitaloudelle maksettaisiin tarpeen mukaan viimesijaisista 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 kielilisää valmistelleen työryhmän valmistelemä malli

Työryhmä arvioi mallia, joka toimeenpanisi hallitusohjelman kirjaukset mahdollisimman kokonaismuodostaisesti. Valmistelussa arvioitiin erityisesti mallia, jossa työttömälle työnhakijalle maksettaihin työttömyyden ajalta kotoutumistukea, mikäli henkilö ei täyttäisi työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa 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 täytänyt 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 työvoimapoliittiseksi edellytykseksi. Ehdosta olisi voitu poiketa, jos henkilö täyttäisi työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon. Työvoimaviranomainen olisi todennut työttömän työnhakijan riittävän kielitaidon arvioinnista ja ratkaisusta olisi annettu Kansaneläkelaitokselle työvoimapoliittinen lausunto. Mallissa työvoimaviranomainen olisi arvioinut jokaisen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuvan henkilön kielitaidon, mikäli henkilö ei olisi aiemmin täytänyt työssäoloehtoa.

Mallissa kielitaidon olisi voinut osoittaa kotoutumiskoulutuksen päättötöstellä, YKI-testillä, peruskoulun päättötodistuksella, suomeksi tai ruotsiksi suoritetun ammatillisia valmiuksia 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 vammo tai sairauden vuoksi voisi kielitaitovaatimusta täyttää.

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

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 työttömiens työnhakijoiden kielitaitoa, ellei henkilö olisi täytänyt työssäoloehtoa. Tämä olisi kasvattanut merkitävästi hallinnollisen työn määrää, eikä arvioitua työmäärän kasvua pidetty oikeasuhtaisena kotoutumistuen arvioituihin saajuiin verrattuna. Lisäksi mallissa olisi ollut tarpeen hyväksyä useita erilaisia vaihtoehtoja kielitaidon osoittamiseksi, sillä kielitaitovaatimus olisi koskenut kaikkia sellaisia yleistukea hakevia, jotka eivät olisi täyttäneet työssäoloehtoa. Näin ollen kielitestimahdollisuksia olisi tullut tarjota esimerkiksi sellaisille henkilöille, jotka eivät enää olisi kotoutumista edistävien palveluiden piirissä, eivätkä sen vuoksi saisi testimahdollisuutta kotoutumiskoulutuksen päättötestinä. 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 sosialiturvaa 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 henkilötä, jotka eivät olisi enää olleet kotoutumista edistävien palveluiden piirissä. Työryhmä arvioi, että tällaisten henkilöiden kohdalla olisi tarjottava heille tosiasiallinen mahdollisuus oppia kielitää, toisin sanoen mahdollisuutta päästää kielikoulutukseen. Tämä olisi synnyttänyt merkittäviä lisäkustannuksia kasvavan kielikoulutustarpeen kautta. Edellä mainittuun liittyen haasteeksi todettiin myös kielikoulutuksen saatavuus, johon liittyy jo nykyisin rajoitteita.

Kokonaisuutta arvioden päädynniin lopputulokseen, että vaikka malli olisi koskenut esitettävää mallia laajempaa kohdejoukkoa, malli olisi monimutkaistanut sosiaaliturvaa tarpeettomasti sekä kasvattanut erityisesti kielikoulutuksiin ja -testeihiin 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 seuraneeeseen 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 työtömyysturvalain 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 väilläisesti kannustin myös kielen oppiseksi olisi tästä 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 riittämättömästä suomalaisilla työmarkkinoilla vaadittavasta kielitaidosta seuraa, että hiljattain maahan muuttaneiden henkilöiden työmarkkinakelpoisuus on todennäköisesti alhaisempi pitkään Suomessa asuneisiin kiertä osaaviin verrattuna.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksytävyys- 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 katsoitiin, 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 työmarkkinatuuen 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 tuluja. 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) ylittymisen vaikuttaisi henkilön etuustasoon. Henkilö olisi oikeutettu saamaan kotoutumistukena maksettavan yleistuen sijasta tavanomaista yleistukea, mikäli kunta ei olisi järjestänyt työllistymistä tukeavaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistäävää palvelua ehdotetun kuuden kuukauden takuuajan puitteissa. Asumisaikavaatimuksen, työssäoloehdon tai kielitaitovaatimuksen täyttämisen lisäksi henkilö voisi siis mallissa päästää 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 mahdolisuus 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 puitteissa. Mallin avulla tällaiset palvelujen saatavuuteen liittyvien alueellisten erojen mahdolliset haitat olisivat pienentyneet sen kannalta, olisiko henkilöllä tosiasiallisesti mahdolisuudet päästää 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 takuuaja 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 täytää kielitaitovaatimusta tai työssäoloehdoa saavuttaakseen korkeamman etuustason ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimukseen 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 siirtynyt korkeammalle etuustasolle, mikä ei myöskaän ole tarkoituksenmukaista tavoitteiden täytymisen 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 vanhempiä Ruotsissa.

Kartoitusjakson ajalta (noin 6 kuukautta) henkilö on oikeutettu päivittäiseen 231 kruunun eli noin 20 euron kotoutumiskorvaukseen. Karttoitusjakson jälkeen korvaksen taso nousee 308 kruunuun eli noin 26 euroon henkilön osallistuessa kotoutumissuunnitelman mukaiseen kotoutumiskoulutukseen kokoikaisesti. Korvausta maksetaan viideltä päivältä viikossa. Kotoutumiskorvaus on tasoltaan perusmääriäinen työttömyysetuutta korkeampi (*aktivitetsstöd*, 223 kruuna/päivä), mikä toimii kannustimena kotoutumiskoulutukseen osallistumiselle.

Kotoutumiskorvaukseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus kotoutumislisää, jos hänellä on kotonava 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 68 euroa) kuukaudessa ja jokaisesta 11–19-vuotiaasta 1 500 kruunua (noin 128 euroa) kuukaudessa, mutta kuitenkin korkeintaan kolmesta vanhimmastä lapsesta kerralla. Yksin ilman lapsia asuvilla taas voi olla oikeus asumiskorvaukseen. Asumiskorvaus määritellään enintään 3 900 kruunua (333 euroa) kuukaudessa 1 800 kruunun omavastuuun jälkeen. Myös kotoutumislisän ja asumiskorvauksen määritellään osallistumiseen.

Kotoutumiskorvausta ja -lisää saavalla henkilöllä voi olla oikeus lisäksi elatustukeen, asumistukeen ja lapsilisää. Kotoutumiskorvausta ei makseta niiltä päiviltä, kun henkilö on ansioityössä tai saa mitä tahansa muuta sosiaalivakuutuslain mukaista muuta etuutta tai ei osallistu palveluihin muusta kuin perustellusta syystä. Kaikkia edellä kuvattuja korvauksia ja lisää 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. Työviranomainen voi lakkauttaa korvauksen maksamisen yhdeksi tai useammaksi päiväksi riippuen laiminlyönnistä ja sen mahdolisesta toistuvuudesta. Mikäli korvauksen maksu lakkautetaan kokonaan, saattaa tällöin myös sairaspäivärahan perusteena oleva tulo (*sjukpenninggrundande inkomst*) poistua, jolloin henkilö ei ole oikeutettu myöskään sairaspäivärahaan tai vanhempainpäivärahaan.

Maahanmuuttajat voivat olla myös oikeutettuja kunnan sosialitoimen 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 lisää⁷³.

Ruotsissa työkykyisen toimeentulotuen saajan on oltava työmarkkinoiden käytettäväissä ollakseen oikeutettu tukeen. Käytännössä tällä tarkoitetaan ilmoittautumista työttömäksi työnhakiaksi ja aktiivista työnhakua. Lisäksi maahanmuuttaja voidaan velvoittaa osallistumaan kunnan järjestämään ruotsinkieliseen aikuiskoulutukseen tai vastaavaan koulutukseen kansanopistoissa. Jos tuensaajalle ei ole voitu tarjota sopivaa työmarkkinapolitiittista palvelua tai toimintaan, kunnan sosiaalilautakunta voi velvoittaa tämän osallistumaan tietyksi ajaksi harjoittelun tai muuhun osaamista edistäävään 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 harjoittelun 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 lautakunnan kehotuksista ja toimenpiteistä huolimatta muuta käyttäytymistään. Kunnan viimesijainen vastuu

⁷³ Ruotsin hallitus esitti osana vuoden 2026 budgettia, 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/>

asukkaidensa tarpeidenmukaisen tuen järjestämisestä tarkoittaa kuitenkin, että alennettaessa toimeentulotuen määrää tai keskeytettääessä sen maksaminen kokonaan, kunnan on kuitenkin huolehdittava, että yksilöllä on varat vähintään välittömän toimeentulon turvaamiseksi.

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 elättämis- ja kotiinpaluuavustuksesta (*selvforsørgelses- og hjemrejseydelse*) sekä siirtymäavustuksesta (*overgangsydelse*). Uudistuksen keskeisin muutos oli maahanmuuttajille suunnattujen erillisten tuki-muotojen lakkauttaminen ja heidän siirtämisenä toimeentulotuki-järjestelmään (*kontanthjaelp*). 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 kokoikatyöstä 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 Tanskan muuttaville kolmansien maiden kansalaisille ja Tanskan kansalaisille, jotka tulevat kolmannesta 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 6 789 DKK kuukaudessa eli noin 910 euroa (vuoden 2025 tasossa). Alle 30-vuotiaalle maahanmuuttajalle, jolta puutuu toisen asteen tutkinto, maksetaan toimeentulotuki perusmääräisenä, jonka suuruus on 7 205 DKK kuukaudessa eli noin 965 euroa (vuoden 2025 tasossa). Yli 30-vuotialle vaatimukset täyttäville henkilölle toimeentulotuki maksetaan korotettuna, jonka suuruus on 12 498 DKK kuukaudessa, eli noin 1 674 euroa (vuoden 2025 tasossa).

Osana uudistusta otettiin käyttöön lapsilisä, jota maksetaan toimeentulotuen suuruudesta ja perheen lapsimäärästä riippumatta molemmille vanhemmille 2 784 DKK kuukaudessa (373 euroa 2025 vuoden tasossa). Aiemmin oikeus lapsilisään edellytti muita 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 1 638 DKK (219 euroa vuoden 2025 tasossa) sekä lapsikohtaista korkeintaan kolmesta lapsesta maksettavaa vapaa-aikalisää 450 DKK (60 euroa vuoden 2025 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 kotiinpaluuukoulutukseen.

Palkkioilla ja seuraamuksilla on merkittävä tehtävä tanskalaissä kotoutumisjärjestelmässä. Tanskan järjestelmässä kuntaa palkitaan rahallisesti kotoutumisohjelmissa olevan työllistymisestä työmarkkinoille sekä kielitestin hyväksytystä suorittamisesta. Valtio maksaa kotoutumis-

ohjelmassa olevia maahanmuuttajia työllistävälle yritykselle bonuksia. Tanskassa kansainvälistä suojuelta saava sijoitetaan kuntaan, jossa hän asuu ja saa kotoutumisohjelman mukaiset palvelut.

Jos tuensaajan laiminlyö ilman hyväksyttää syytä velvoitteensa hakea työtä, kieltyytyy työtarjouksesta, ei osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin, keskeyttää työn, ei opiskele tai ei osallistu aktivointitoimiin, hänen maksettavan avustuksen määrä 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 pähdeongelma.

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 maahanmuuttopoliikkaa. Pöytäkirjamääräysten nojalla Tanska ei sovella 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 kotoutumisohjelmasta. Kotoutumisohjelma on tarkoitettu 18–55-vuotiaille pakolaistaustaisille maahanmuuttajille ja sen tavoitteena on valmistaa henkilö työelämään tai opiskeluihin Norjassa. Kotoutumisohjelman 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. Kotoutumisohjelmaan osallistuminen on periaatteessa vapaaehtoista, mutta sosiaali- lietuksien saamiseksi voidaan edellyttää ohjelmaan osallistumista.

Kokopäiväisestä kotoutumisohjelmaan osallistumisesta henkilö on oikeutettu kunnan maksamaan kotoutumistukeen (*introduksjonsstønad*). Tukea maksetaan täysimääräisenä 260 320 Norjan kruunua vuodessa, eli noin 22 225 euroa (vuoden 2025 tasossa). Alle 25-vuotiaalle maksetaan 2/3 normaalismäärästä ja vanhempiensa luona asuville alle 25-vuotiaalle 1/3 normaalismäärästä. Kotoutumistuki on veronalaista tuloa.

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

Valtio ohjaa kansainvälisen suojejun perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt kuntiin ja vartaan asunnon järjestämisestä henkilöille. Jos henkilö kieltyy järjestetyistä asumisesta, hänen on löydettävä itse asunto ja selviydyttävä myös taloudellisesti omillaan asumisen kustannuksesta. Pääsääntöisesti he menettävät myös oikeuden osallistua kotoutumisohjelmaan 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 työlämävalmiuksiaan. Velvollisuuteen sisältyy vaade suorittaa hyväksytysti yhteiskuntaan kotoutumista mittavaa 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 suoritetun tutkinnon johdosta. Velvoitteen laiminlyönnistä voidaan seuraamuksena määrätä sakkoo ja kokeen suorittamista vaaditaan pysyväluontoisen 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 suojejun perusteella maassa olevien kotoutumiskoulutuksien kustannuksista vastaa kuitenkin kunta.

Kaikki maassa laillisesti asuvat henkilöt ovat lähtökohtaisesti sosiaalivakuutettuja. Maahanmuuttajien kohdalla joidenkin sosialiturvaetuksien saamiselle saattaa olla lisäehoja, 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 oikuttaa 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 taso⁷⁴ on 1 345,45 euroa kuukaudessa, mikä vastaa on noin 70 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta. Pariskunnan tuki on korkeintaan lakisääteisen vähimmäispalkan tasoinen, eli 1 922,07 euroa kuukaudessa. Tukeen ei vaikuta se onko kotitaloudessa huollettavia lapsia. Kaikkia tuen hakijoita koskevien ehtojen lisäksi maahanmuuttajien on todennettava riittävä hollannin taito täysimääräisen tuen saamiseksi. Tukea alennetaan portaitain, jos henkilö ei ole suorittanut kielitaitokoetta hyväksytysti tai esittänyt joiain vaihtoehtoista

⁷⁴ Tuen tasot esitetty vuoden 2025 tasossa.

tapaa todentaa kielitaito. Ensimmäisen kuuden kuukauden jälkeen kunta alentaa tukea 20 prosentilla, tästä seuraavan kuuden kuukauden aikana 40 prosentilla ja vuoden kuluttua tuki lakkautetaan kokonaan, mikäli henkilö ei tee kaikkea voitavaansa kielitalon saavuttamiseksi.

6 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yleistukilaki

2 luku Yleistuen saamisen työvoimapoliittiset edellytykset

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. Tarkoituksesta on, että työnhakijaksi voivat ilmoittautua ne henkilöt, joille on tarkoitukseenmuukaista 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) 109 §:n mukaisesti tilapäisen suojelus perusteella. Käytännössä säännös koskisi Suomessa oleskelevia ukrainalaisia. Etuusoikeudella kannustettaisiin Ukrainasta sotaa paenneita henkilöitä ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen ja osallistumaan heidän työllistymistään tukeviin palveluihin.

Ehdotettu säännös koskisi vain työnhakijan oikeutta yleistukeen. Yleistuen maksaminen vaikuttaisi samalla kuitenkin siten, että henkilölle tulisi oikeus saada työttömyysturvalaisissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta Kansaneläkelaitoksen maksamaa kulukorvausta työvoimaviranomaisen harkinnavaraisesti 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 omaehoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella.

3 luku Yleistuen saamisen rajoitukset

11 a §. Kotoutumistukena maksettava yleistuki. Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädetäisiin edellytyksistä, joiden perusteella yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena. Kotoutumistukea maksettaisiin työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaista palkansaajan työssäoloehdoa tai 7 §:n mukaista yrittäjän työssäoloehdoa eikä ole asunut Suomessa kolmea vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana. Käytännössä tavanomaisen yleistuen saamiseksi asetettaisiin vaatimus joko kolmen vuoden asumisesta Suomessa tai työssäoloehdon täytävästä työskentelystä. Etuuden hakijan olisi täytettävä vaatimuksista toinen, jotta etuus myönnettiisi tavanomaisena yleistukena.

Asumisajan täyttymistä arvioitaisiin etuusoikeuden alkamista välittömästi edeltävän kymmenen vuoden ajalta. Kolmen vuoden asumisen ei tarvitse 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 täyttyneet asumiskaudet. Henkilö täyttäisi asumisaikavaatimuksen heti Suomeen muuttuaan, jos hän olisi muuttoa edeltävän kymmenen vuoden tarkastelujakson aikana asunut kyseistä asetusta soveltavassa maassa vähintään kolmen vuoden ajan.

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

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 tätyylessä, 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 työssäoloehdoon, henkilön on tullut kerryttää työssäoloehokuukausi tai työskennellä yrittäjänä vähintään neljä kuukautta Suomessa.

11 b §. Edellytys kotimaisen kielen osaamisesta. Pykälä olisi uusi. Siinä säädetäisiin niistä kielitaitoa koskevista edellytyksistä, joiden perusteella 11 a §:ssä ehdotettuja asumista tai työskentelyä koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi.

Jos työnhakijalle on aiemmin maksettu yleistukea muuna kuin kotoutumistukena, yleistuki maksettaisiin muuna kuin kotoutumistukena myös mahdollisten myöhempien työttömyysjaksojen ajalta. Tästä säädetäisiin 1 momentin johdantokappaleessa. Säännöksellä vältettäisiin perustettomia 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 koskeva vaatimusta ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Lainkohdan tarkoituksesta olisi välttää tarvetta järjestää tarpeettomia kielitaitoa mittavia kokeita. Äidinkielellä tarkoitetaan varhaislapsuudessa opittua kieltä, jonka ihmisen 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 äidinkieleänä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilö voisi osoittaa riittävän kielitaidon sillä, että hän on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielessä perusopetuksen oppimäärään, lukion oppimäärään, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Ammatillisia valmiu-

sia 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 suorittamiskielta koskeva edellytys huomioon ottaen.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädetäisiin, että asumista tai työskentelyä koskevaa edellytystä ei sovellettaisi, jos henkilö on osoittanut kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaisen kotoutumiskoulutuksen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaan kielitaidon. Kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaan kotoutumiskoulutuksen kieellinen tavoite on toimiva peruskielitaito suomen tai ruotsin kielessä. Toimiva peruskielitaito vastaa eurooppalaisen kielitaidon viitekehyn (EVK/CEFR) taitotasoa B1.1. Suurin osa maahan muuttaneista, jotka saisivat kotoutumistukena maksettavaa yleistukea, osoittaisivat tarkoiteten kielitaidon kotoutumiskoulutuksen päätöarviolla.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu kielitaito olisi osoitettava väähintään kahdella kielitaidon osa-alueella, joita ovat kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Koska kielitaitovaatimuksen tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja esityksen tavoitteena on vahvistaa työn merkitystä kotoutumisen avaintekijänä, ja kaikki kielitaidon osa-alueet eivät ole olennaisia kaikkissa töissä, kielitaitovaatimuksen täyttämiseen riittäisi kielitaidon osoittaminen kahdella kielitaidon osa-alueella. Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoiteten suomen tai ruotsin kielitaidon osoitamisen tavoista säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettua asumista tai työskentelyä koskevaa vaatimusta ei 1 momentin 4 kohdan mukaan sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan edellä tarkoitettulla tavalla vammaisuuden tai muun vastaan syyn takia. Vaikeasti vammaiset henkilöt ovat yleensä jonkin muun sosiaalieluuden kuin työttömyysturvan hakijoina. Tarvittaessa työvoimaviranomaisen tulisi pyrkii vammaisen henkilön oikeudet turvaavaan ratkaisuun siten, että henkilö ohjautuu oikean sosiaalieluuden piiriin.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa sovellettaisiin myös viittomakielellä kotoutuviin työnhakijoihin heille tarjolla olevien opintopalveluiden rajallisuuden takia. Suomessa toimii vain yksi vapaan sivistystön 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 kotoutumissuunnitelmassa. Koulutuksesta kieltyytmisen ja koulutuksen keskeyttämisen vaikutuksesta yleistukioikeuteen säädetään yleistukilain 10 §:ssä ja työttömyysturvalain 2 a luvussa.

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

4 luku Yleistuen määrä

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 säädetäisiin kotoutumistukena maksettavan yleistuen määrästä sekä rahamääränpalkan 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 rahamääränpalkan 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.

5 luku Yleistuen toimeenpanoa koskevat säädökset

34 §. Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säädöksen kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevista työvoimapoliittisista lausunnoista. Työvoimaviranomainen antaisi tarvittaessa Kansaneläkelaitosta sitovan työvoimapoliittisen lausunnon uuden 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täytymisestä 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 täytymistä. Kansaneläkelaitos saisi työvoimaviranomaisen tietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla lisäksi tiedon työnhakijan äidinkielestä.

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

7.2 Laki kotoutumisen edistämisestä

32 b §. Palveluun pääsy. Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädetäisiin palveluun pääsemisen takuujasta.

Pykälän 1 momentin mukaan työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että kotoutuja-asiakas, joka on työtön työnhakija ja joka ei ole oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen, pääsee kohtuullisessa ajassa, kuitenkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua työnhautausta käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana yksilöllistä tarvettaan

vastaavaan palveluun. Takuuaika laskettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä säädetystä työnhaun käynnistämisestä alkaen. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:n mukaan henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työvoimaviranomaiselta ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon. Työvoimaviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön.

Takuuajasta säättäminen olisi tarpeellista yksilön oikeuksien näkökulmasta. Edellä esitetyn mukaisesti tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin kolmen vuoden asumisai-kavaatimus, minkä lisäksi tavanomaisen yleistuen voisi kuitenkin saada täyttämällä työttömyysturvalain mukaisen ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon tai osoittamalla kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaan kielitaidon. Yksilöllä tulisi näin ollen olla tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa saamansa tuen tasoon ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Tämän palveluita tulisi olla saatavilla riittävästi ja kohtuullisessa ajassa. Säätmällä työvoimaviranomaisen vastuulle kuuluvasta takuuajasta voitaisiin siten varmistaa yksilön oikeuksien turvaaminen. Jos henkilö pääsee esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen kuuden kuukauden takuuajassa, ehtii hän osallistumaan noin vuoden kestoiseen kotoutumiskoulutukseen ja suorittamaan sen pääteeksi kielitaidon päättötestauksen ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Tällöin henkilöllä on ollut tosiasialliset mahdollisuudet edistää kielitaitoaan ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Lisäksi takuuajasta säättäminen voi edistää henkilöiden kotoutumista. Mitä nopeammin henkilö pääsee palveluun, sitä nopeammin henkilö voi edistää kielitaitoaan ja tämän kautta kotoutumistaan sekä työllistymistään. Nopeampi työllistyminen olisi myös yhteiskunnan ja esimerkiksi kuntien eduski.

Työnhaku voi katketa hetkellisesti esimerkiksi työnhakijan laiminlyötyä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja velvollisuksiaan. Edellä todetun mukaisesti takuuajan tarkoituksena on koskea nimenomaan sellaisia kotoutuja-asiakkaita, jotka ovat työttömiä työnhakijoita ja saavat tavanomaisen yleistuen sijaan kotoutumistukena maksettavaa yleisutukea. Takuuaikaan tulisi siten myös laskea vain ne kuukaudet, joiden aikana työnhaku on ollut käynnissä. Näin ollen aikaa, jolloin työnhaku on ollut keskeytyneenä ei oteta huomioon, kun lasketaan kuuden kuukauden takuuajan täyttymistä.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin siitä, minkälaisten palveluiden tarjoaminen täyttäisi työvoimaviranomaisen takuuajaa koskevan velvoitteen. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan palvelu voisi olla työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkokemuus, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaeläinen opiskelu tai työllistymisen palkkatuettuun työhön. Lakisääteisten palveluiden tarjoaminen täyttäisi näin ollen työvoimaviranomaisen takuuajaa koskevan velvoitteen.

Esimerkiksi palkkatuen on todettu edistävän maahanmuuttajan työllistymistä. Palkkatuki voidaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 81 §:n mukaan myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin. Työnhakija pääsee tällöin työhön ja saa palkkaa, eikä ole enää työttömyysetuuden piirissä. Palkkatuen on myös todettu voivan maahanmuuttajan kohdalla johtaa vakinaisempaan, muuhun kuin palkkatuettuun työllistymiseen, jolloin työssäoloehdo alkaisi kerätyä. Koska henkilö voi palkkatuen avulla päästää pois työttömyysetuudelta ja jopa vakinaiseen työhön, jolloin työssäoloehdon täyttymisen myötä hänellä olisi jatkossa oikeus tavanomaiseen yleistukeen kotoutumistukena maksettavan yleistuen sijaan, voidaan palkkatukea pitää sellaisena palveluna, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasallinen mahdollisuus edistää työllistymistään.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan takuuaiaka koskevan velvoitteen täyttävä palvelu voisi myös olla muu työllistymistä tukeva palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasallinen mahdollisuus edistää työllistymistään. Momentissa tarkoitettuna muina työllistymistä tukevina palveluina voidaan pitää sellaisia työvoimaviranomaisen järjestämää palveluita, joilla on tosiasallinen positiivinen vaikutus maahanmuuttajien työllistymismahdollisuksiin.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan takuuaiaka koskevan velvoitteen täyttävä palvelu voisi lisäksi olla suomen tai ruotsin kielitaitoa edistäävä palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasallinen mahdollisuus kehittää suomen tai ruotsin kielitaitoaan. Kielitaitoa edistävänä palveluna voidaan pitää esimerkiksi kotoutumislain 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta.

Työllistymistä tukevana taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävänä palveluna ei pidettäisi sellaisia yksittäisiä, lyhyitä koulutuksia, joihin osallistumalla asiakkaalla ei ole tosiasallisia mahdollisuksia edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation ei voida katsoa soveltuvalle sellaiseksi palveluksi, jonka tarjoamisen myötä työvoimaviranomaisen voitaisiin katsoa täytäneen pykälän 1 momentissa esitetyn velvollisuuden tarjota kotoutuja-asiakkaalle työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua kohtuullisessa ajassa. Toisaalta erilaisten lyhyiden koulutusten ja toteutusten yhdistelmän voidaan katsoa muodostavan kokonaisuuden, jonka perusteella asiakkaalla on tosiasalliset mahdollisuudet kehittää työllistymis- tai kielitaitoaan. Tällaisen palvelukokonaisuuden tulee olla kestoltaan riittävän pitkä ja palveluiden sisällöltään sellaisia, että niiden avulla edistetään työllistymistaitoja tai kielitaitoa. Tällaista erilaisten palveluiden kokonaisuutta voidaan näin ollen pitää pykälässä tarkoitettuna työllistymistä tukevana taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävänä palveluna.

Työvoimaviranomaisen tässä pykälässä tarkoitettu velvollisuus katsottaisiin täytetyksi, kun työvoimaviranomainen olisi kerran tarjonnut pykälän 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle tosiasallisen mahdollisuuden osallistua pykälän 2 momentissa tarkoitettuun palveluun.

Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan takuuaiaka ei kuitenkaan sovellettaisi sellaisten henkilöiden kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoitukseenmukaista. Takuuaiaka ei sovellettaisi myöskään sellaisiin henkilöihin, joiden kohdalla yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettun kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täytynyt taikka ehtisi täytyä takuuajan kuluessa. On esimerkiksi mahdollista, että asiakas on jo ennen kotoutumissuunnitelman laatimista hankkinut suomen tai ruotsin kielen toimivan peruskieltaidon. Tällainen henkilö voisi osoittaa kielititon esimerkiksi YKI-tutkinnon avulla, eikä tällaiselle henkilölle näin ollen olisi välttämätöntä tarjota työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua takuuajan puitteissa. Takuuajan tarkoitukseenmukaisuuden harkinnassa on huomioitava kotoutuja-asiakkaan yksilölliset tarpeet ja valmiudet. Takuuaiaka ei olisi tarkoitukseenmukaista soveltaa myöskään niihin henkilöihin, joilla olisi yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettun kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täytyminen vuoksi oikeus tavanomaiseen yleistukeen. Sama koskee henkilötä, joiden kohdalla asumisaikavaatimus olisi lähes täytynyt ja ehtisi näin ollen täytyä takuuajan kuluessa.

57 §. Lupa- ja valvontaviraston tehtävät. Pykälässä säädetään Lupa- ja valvontaviraston tehtävistä. Pykälä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa tehtäisiin aineellinen viitatus työvoimapalveluiden järjestämistä annetun lain 25 ja 26 §:ään. Momentin mukaan työvoimaviranomaisen 32 b §:ssä tarkoitettun tehtävän valvontaan sovellettaisiin, mitä työvoimapal-

veluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ssä säädetään. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto käsittlee kyseisessä laissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuutta koskevat hallintokantelut. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto voi suorittaa työvoimaviranomaisen tehtäviin ja palveluihin liittyvää valvontaa myös omasta aloitteestaan. Valvontaan voi sisältyä tarkastuksia. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 26 §:ssä säädetään oma-aloitteisen valvonnан seuraamuksista. Kyseisen pykälän mukaan, mikäli työvoimaviranomainen tai tämän palveluksessa oleva henkilö on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täytäntäyttä, Lupa- ja valvontavirasto muun muassa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin, antaa valvottavalla huomautuksen taikka antaa valvottavalle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Tarkoituksena on, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ää sovellettaisiin myös 32 b §:ssä työvoimaviranomaisen vastuulle säädetäväksi ehdotettuun palveluun pääsemisen takuuaiakaan. Takuuajan ylittymisestä voisi siis kannella Lupa- ja valvontavirastolle, joka voisi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, jos se havaitsisi kunnan toimivan lainvastaisesti taikka työllistymistä tukevan tai kielitaitoa edistävän palvelun sisällössä tai palveluun pääsemisen takuuajan toteutumisessa havaittasiin oloennaisia puutteita. Lupa- ja valvontavirasto voisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 26 §:n mukaisesti ryhtyä toimenpiteisiin myös oma-aloitteisen valvonnan perusteella.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia ja pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevaa 3 momenttia.

7.3 Laki yleisistä kielitutkinnoista

11 §. Tutkintomaksu. Pykälässä säädetään YKI-tutkintojen tutkintomaksusta. Pykälä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan. Pykälän 1–3 momentti vastaisi voimassa olevaa 1–3 momenttia.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädetäisiin keskitason tutkinnon tai sen osakokeen maksuttomuudesta eräissä tilanteissa. Suurin osa maahanmuuttaneista, jotka saisivat kotoutumistukena maksettavaa yleistukea, osoittaisivat yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun kielitaidon kotoutumiskoulutuksen lo-pussa saatavalla todistuksella tavanomaisen yleistuen saamiseksi. Kotoutumiskoulutus ja sen yhteydessä järjestettävä kielitaidon päätöttestaus ovat siihen osallistuvalle kotoutuja-asiakkaille maksuttomia. Maahanmuuttaneiden joukossa 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 saamiseksi myös näille maahanmuuttaneille. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että nämä henkilöt voisivat osallistua keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen maksuttomasti yhden kerran ja osoittaa kielitaitonsa sen yhteydessä.

Pykälän 4 momentin mukaan pojketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei perittäisi maksua henkilöltä, joka saa yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 a §:ssä tarkoitettua kotoutumistukena maksettavaa yleistukea ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkintoon tai sen osakokeeseen saisi ilmoittautua maksutta yhden kerran. Opetushallituksella olisi oikeus saada maksutta ja sallassapitosäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla on momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkintoon maksuttomasti.

Opetushallitus saisi työvoimaviranomaiselta tiedon henkilöstä, joilla olisi oikeus osallistua maksuttomaan keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen. Työvoimaviranomainen arvioisi kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiudet, taidot ja tarpeet. Työvoimaviranomainen voisi osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnissa tiettyjen henkilöiden kohdalla todeta, ettei henkilön olisi tarkoitukseenmukaista osallistua kotoutumiskoulutukseen 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). Tieto siirrettäisiin työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmäästö Opetushallituksen ylläpitämään kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskityn integraatiopalvelu KOSKI-tietovarantoon.

Pykälän 5 momentti vastaisi voimassa olevaa 4 momenttia.

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 alempaan asteineen säädely

Yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:ssä säädetäisiin niistä kielitaitoa koskevista edellytyksistä, joiden perusteella yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 a §:ssä tarkoitettuja asumista tai työskentelyä koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetäisiin tarkemmin suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista. Asetuksella säädetäisiin kielitaidon osoittamista koskevista tarkemmista yksityiskohdista, joita on jo tämän hallituksen esityksen perusteluissa pyrittykin kuvaamaan.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2027.

Ehdotettua kotoutumistukena maksettavaa yleistukea koskevaa säädelyä sekä ehdotettua palveluun pääsemisen takuuajaa koskevaa säädelyä sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka olisivat muuttaneet Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan eli aikaisintaan 1.1.2027.

10 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen. Vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman 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.

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

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista esityksistä.

11.2 Suhde talousarviosesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarviosesitykseen.

Esityksen arvioidaan laskevan etuuskuluja verrattuna nykyisiin yleistuen kuluihin. Esityksellä on vaikutuksia valtion talousarvion momentille 33.20.52 valtionosuuus työttömyysetuksien perusturvasta, momentille 33.10.54 asumistuki ja momentille 33.10.57 perustoimeentulotuki.

Esityksen ehdotukset kotoutumistuen osalta vähentävät valtionosuutta työttömyysetuksien perusturvasta 0,7 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja vuonna 2030 muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa 7,1 miljoonaa euroa. Muutokset lisäävät asumistuen valtionosuutta 0,1 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 0,8 miljoonaa euroa 2030. Vastaavasti perustoimeentulotuen määärärahan tarve kasvaa 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 2,3 miljoonaa euroa 2030 mennessä. Vuosikohdaiset määärärahamautokset on esitetty taulukossa X.

Taulukko X. Kotoutumistuen vuosittaiset vaikutukset talousarvion momenteille

	2027	2028	2029	2030
Asumistuki 33.10.54	0,1	0,4	0,7	0,8
Toimeentulotuki 33.10.57	0,2	1,2	2,1	2,3
Työttömyysetuksien perusturva 33.20.52	-0,7	-3,6	-6,4	-7,1
Yhteensä	-0,4	-2,0	-3,6	-4,0

Lisäksi esityksen ehdotus tilapäisen suojeleun oleskeluluvalla maassa olevien oikeudesta yleistukeen kasvattaisi valtionosuutta työttömyysetuksien perusturvasta 21 miljoonaa euroa vuonna 2027 momentilla 33.20.52. Vastaavasti asumistuen määärärahan tarve alenee miljoona euroa (33.10.54) ja perustoimeentulotuen 15,3 miljoonaa euroa vuonna 2027.

Kunnan rahoitusosuuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. Kunnan rahoitusosuuus 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.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan

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 kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlausissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisyryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlausia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnättäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisiille että asetettaessa heille velvollisuksia. Toisaalta lainsääädännölle 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 iän, 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 syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

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 lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettyvään 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 tarkoitetusta perusturvaetuudesta, ja yleistukilailla ja työttömyysturvalailulla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp ja PeVL 41/2025 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan, että ennen työssäoloehdon täyttävän työskentelyn tai kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täytymistä työttömyyden perusteella maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsääädännöstä 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 tarkoituksesta on porras-taa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskenteleminen tai asuminen keston mukaan ja luoda etuusjärjestelmään kannustin kotimaisen kielen oppimiselle. Perustus-lain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omak-suttua linjaan, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä ole-ville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pe-rustusturvaetuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asu-ville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2–4 mo-mentissa tarkoitettujen etuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituk-ken 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 säättämisen, myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskenteleminen tai asuminen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Perustuslakivalio-kunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdo-tuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lä-hinnä hyväksyttävyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoiteturvalaiset rajoitukset" (ks. PeVL 51/2024 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10–11). Perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön perusteella perustuslaki mahdollistaa työttömyyden ajalta maksettavan perusturva-etuuden suuruuden porrastamisen Suomessa työskenteleminen tai asuminen keston mukaan.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katso-nut, että etuksien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saa-misehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa PeVL 55/2016 vp, s. 3). Yleistukeen ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on arvioitava sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Työttömyysturvan odotusajat, korvauksettomat määräajat ja omavastuuajat ovat hyväksyttäviä pe-rustuslain 19 §:n kannalta ja sosiaaliturvalainsäädännössä verrattain yleisiä. Odotus- ja omavas-ttuuakojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia, eikä niitä saa säättää 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 edellytettävän, että asumisaikavaatimus ei muodostu kohtuuttomaksi. Kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on pidetty hyväksyttävänä muun muassa kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistuissa. Kan-saneläkkeessä on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentuloa turva-a-vasta etuudesta, jota koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2006 vp, s. 4).

Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpu-toajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Ehdo-tetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkityksellistä on, että siinä ei ehdoteta koh-dejoukossa 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 vai-kuutaisi perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuuteen, eikä ehdotuksen johdosta muodostuisi ryhmiä, jotka jäisivät työttömyyden ajan perustoimeentuloturvan ulkopuolelle.

Perustuslain 19 pykälän 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 tarkoituksesta on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä. Ehdotetun kotoutumistukena maksettavan yleistuen suuruus ei eroaisi kovinkaan merkitävästi tavanomaisen yleistuen määristä. 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 toiminnaallaan myötävaikuttaa saamansa etuuden tasoon kolmen vuoden asumisajan täytymistä nopeammin. Tukijärjestelmä palkitsisi sekä työllistymisestä että kielen oppimisesta, ja vahvistaisi näin ollen henkilön omaa vastuuta kielen tuloksellisessa oppimisessa.

Ehdotuksen mukaan asumista tai työskentelyä koskevaa edellytystä ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli olisi suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö osoittaisi kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estää asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 45/2017 vp, PeVL 41/2025 vp., s. 2). Hiljattain maahan muuttaneiden henkilöiden valmiuksia vahvistetaan kotoutumissuunnitelmassa sovitulla toimenpiteillä. Esityksen tavoitteena on vahvistaa Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsyystä. 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).

Kuten jaksossa 4.2.2.1 on todettu, palveluihin pääsemisen odotusaikojen alueellisilla eroilla voi olla vaikutuksia perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kotoutumislakia koskevassa ehdotuksessa tarkoitettu palveluun pääsemisen takuuaiaka kuitenkin lievittäisi alueellisista eroista aiheutuvia haittoja, sillä takuuajan säätämisen tarkoituksesta 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 työssäoloehdotus tai kielitaitovaatimus ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täytymistä, mikä turvaisi yksilön perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi palveluun pääsemisen takuuajasta säätämisen myötä hiljattain maahan muuttaneet henkilöt pääsisivät maahantulon alkuvaiheessa palveluihin edistämään työllistymistaitojaan sekä kotimaisen kielen 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.

Koska kotoutumistuki olisi tasoltaan hieman tavanomaista yleistukea alhaisempi, se voisi joilakin 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 korvataisiin perustoimeentulotuessa. Tältä näkökannalta arvioituna esityksellä ei ole huomioon otettavaa vaikutusta näiden henkilöiden perusoikeuksiin toteutumiseen.

Kohtuuttomien tilanteiden välittämiseksi esitetään, että asumisaikaa tai työskentelyä koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaan syyn takia. Nämä ollen voidaan varmistaa se, että asumis- ja työskentelyvaatimusta sovelletaan ainostaan sellaisiin henkilöihin, joilla on myös tosiasiallisesti mahdollisuudet myötävaikuttaa omaan tilanteeseensa sekä työskentelyn etti 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 esitettyllä muutoksella heikennettäisi sen voimaantullessa maksussa olevia etuuksia.

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinnassa sovellettaisiin samaa tulorajaa ja samaa vähennysprosenttia kuin kaikkiin yleistuen saajii. Muun yleistuen tavoin, kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinta koskisi sellaista henkilöä, jolla olisi työttömyyden ai-kana tulorajan ylittäviä jatkuvaluonteisia tuloja, joilla hän pystyisi turvaamaan perustoimeentuloaan työttömyyden aikana. Tästä johtuen arvioidaan, että kotoutumistukena maksettavan yleis-tuen tarveharkinta ei ole perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

Esityksen mukaan yleistukilaista poistettaisiin tilapäistä oleskelulupaa koskeva rajoitus tilapäisen suojeleun oleskeluluvalla maassa oleskelevien työnhakijoiden osalta. Kyse on Venäjän hyökkäyssotaa paenneesta henkilöstä, jotka ovat saapuneet Suomeen maaliskuusta 2022 lähtien. Nykyisen lain voimassa ollessa kyseiset henkilöt ovat työttömyyden ajalta maksettavan perustoimeentuloturvan ulkopuolella. Tältä osin esitys parantaisi kyseisen ryhmän oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan.

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 terveyspalvelut 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 on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuksia 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 koskevissa 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 suojeleun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroiista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsen oikeuksien sopimukseessa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimukseissa ovat syrjinnän kielto, 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 lainsäädäntövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiisiin 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 vanhempiensa 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 eritytyjä tietoja, jotta syrjintää tai potentiaalinen syrjintää voidaan tunnistaa. Syrjintäänpuuttuminen 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 syrjintäänpäätelmissä, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välittämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisissa tai yksityisissä sosiaalihuollon, tuomioistuimissa, 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 välittämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Ehdotetulla kotoutumistuen tasoerolla voi olla jokseenkin merkitystä saajan kykyyn vastata kotoutumistuelle perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettusta 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 tuluja, 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 työttömyysetuusjärjestelmään kannustin työllistymiselle ja kotimaisen kielen oppimiselle. Tuloksellinen kielen oppiminen parantaisi lapsen huolenpidosta vastaan vanhemman työllistymismahdollisuusse. Vanhemman työllistymisen voidaan arvioida vaikuttavan selvän myönteisesti myös lasten mahdollisuksiin taloudellisen tilateen 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. Työllisyden edistämistä koskeva säädös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säädös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättää julkiselle vallalle merkittävästi liikkumtilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyden 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 virkeen 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).

Oikeus työllistävään koulutukseen ei ole itsetarkoitus eikä siihen sisälly esimerkiksi jatkuvaan 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 koulutussella välittömästi annettaisiin ammatissa tarvittavia erikoistietoja ja -taitoja. Niin sanottua yleisiväistä opetusta voidaan antaa työllistävänä koulutuksena erityisesti silloin, kun koulutuksen puutteellisuus haittaa jonkin työllistymistä.

Ehdotettu takuuaiaka työllistymistä tukevan tai kielitaitoa edistävään palveluun pääsemiselle osaltaan vahvistaisi kotoutuja-asiakkaan oikeutta saada tarkoituksestaan mukaista palvelua. Kotimaisen kielen oppiminen parantaa työnhakijoiden työmarkkina-asemaa ja mahdollisuuksia työllistyä ja toimia yhteiskunnassa. Ehdotettujen muutosten katsotaan olevan perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisia ja tukevan julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyttä ja velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

12.4 Suomea sitovat kansainväiset 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 kielto laajentaa 14 artiklan syrjinnän kielon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kielää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) oikeuskäytännössä, joka koskee väitettyä syrjintää sosialiturvaetuksien myöntämisessä, arviointi on usein kiinnittynyt sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuuden suojaan koskevaan sääntelyyn. EIT:n mukaan kyseisessä artiklassa ei rajoiteta sopimusvaltion vapauttaa päätä, otetaanko käyttöön jonkinlainen sosialiturvajärjestelmä vai ei, tai valita tällaisen järjestelmän nojalla annettavien etuksien tyyppi tai määrä. Jos sopimusvaltio kuitenkin päätää 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. Ire-land, 22.6.2023). EIT on katsonut, että ollakseen sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa, pelkästään kansalaisuuteen perustuvalle erilaiselle kohteelle 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 sosialiturvaan. Uudistetun peruskirjan N artiklan mukaan peruskirjan liite on sen erottamaton osa. Liitteessä olevan määräyksensä mukaan vakuutusmaksuista riippumattomien etuksien osalta sopimuspuoli voi edellyttää määrätyn asumisajan täyttymistä, ennen kuin nämä etuudet myönnetään muiden sopimuspuolten kansalaistille.

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 sosialiturvalainsäädännöstään kaikki syrjivät säännökset, jotka voidaan taata muista sopimusvaltioista muuttavien henkilöiden sosialiturva-oikeuksien tehokas toteutuminen. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus suojaa sekä suoralta että välilliseltä syrjinnältä, ja se tarkoittaa, että sosialiturvaetuksia 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 etuksien maksamisen edellytyksenä oleva asumisaikavaatimus on yhteensopiva Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan kanssa, kunhan vaatimus pysyy kohtuullisena.

Mainittujen Suomea velvoittavien kansainvälisen sopimusten näkökulmasta merkityksellistä on, että esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuva erottelua. Yleistuen ja kotoutumis-tukena maksettavan yleistuen saamisen edellytykset olisivat samat niin Suomen kuin ulkomaan kansalaisille. Suomen kansalaisten voisi tosiasiassa olla ulkomaan kansalaista helpompi täyttää kotimaisen kielen taitoa koskeva vaatimus. Asumisajan täytymisen edellyttäminen vakuutus-maksuihin perustumattoman etuuden myöntämiseksi on kuitenkin Euroopan sosiaalisen peruso-kirjan liitemääräyksessä nimennomaisesti hyväksytty. Yleistuessa on kyse tällaisesta valtion ja kuntien rahoittamasta etuudesta. Yleistukea rahoitetaan lisäksi työttömyysvakuutusmaksun tuo-toilla, jos henkilö on täytänyt työssäoloehdon. Esityksen mukaan henkilöllä olisi ennen kolmen vuoden asumisajan täytymistä oikeus tavanomaiseen yleistukeen, jos hän olisi ollut työssäoloehdon täytävässä työssä.

12.5 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 ainostaan 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 työpaitkan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsääädäntöjen 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 lainsääädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

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

EU-tuomioistuin on pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä 2003/109/EY koskevassa oikeuskäytännössä katsonut, että vahvistaessaan kansallisessa lainsäännössään määriteltyyn sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeleun 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 säätelyn 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 sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttääsään noudatettava unionin oikeutta.

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

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY mukaisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisena ei EU-tuomioistuimen mukaan voitu pitää jäsenvaltion lainsääädäntöä, jossa sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisien suojeleun saamisen edellytykseksi asetettiin se, että he ovat asuneet tässä jäsenvaltiossa vähintään kymmenen vuotta, joista kaksi viimeisintä keskeytyksettä, ja jonka mukaan tätä asumis-edellytystä koskevan vilpillisen tiedon antamisesta määrätään rikosoikeudellinen seuraamus, vaikka asumisaikaedellytystä sovellettiin myös kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisiin (tuomio 29.7.2024, CU, yhdistetyt asiat C-112/22 ja C-223/22, EU:C:2024:636). EU-tuomioistuin ei ole toistaiseksi käsitellyt epäsuoraa syrjintää koskevia tilanteita EU:n maahanmuuttosäännösten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Esityksessä ehdotettu kolmen vuoden asumisaika-vaatimus on myös huomattavasti lyhyempi kuin EU-tuomioistuimen arvioima vaatimus kymmenen vuoden asumisesta. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että esitys on yhtensopiva EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa.

12.6 Yhteenveto

Edellä kerrotun perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsääätämisjärjestysessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että oikeus työttömyyden ajalta maksettavaan perusturvaetuuteen sidotaan kielitaitoa koskevaan edellytykseen, minkä vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakihdotukset:

1.

Laki

yleistukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleistukilain (xx/202x) 15 § ja 34 §:n 1 momentti sekä lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 11 a ja 11 b § seuraavasti:

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

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

11a §

Kotoutumistukena maksettava yleistuki

Yleistuki maksetaan kotoutumistukena työttömälle työnhakijalle:

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

11b §

Edellytys kotimaisen kielen osaamisesta

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 edistämästä annetun lain (681/2023) 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaan kielitaidon; tai
- 4) joka ei voi osoittaa kielitaitoaan 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vammaisuuden tai muun vastaan 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 säädetään tarkemmin 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista.

15 §

Yleistuen määrä

Täysimääräinen yleistuki on työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä tarkoitettun 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 määristä;
- 8) 7 §:ssä sosiaalietuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;
- 9) 8 §:ssä lasten kotihoidon tuen vaikutuksesta työttömyysetuuteen.

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 säädetyistä edellytyksistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 11 a §:ä sovelletaan ainoastaan henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen ai-kaisintaan tämän lain voimaantullessa.

2.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 57 §, sellaisena kuin se on laissa 721/2025, sekä
lisätään lakiin uusi 32 b §, seuraavasti:

32 b §

Palveluun pääsy

Työvoimaviranomainen vastaa siitä, että kotoutuja-asiakas, joka on työtön työnhakija ja joka ei ole oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen, pääsee kohtuullisessa ajassa, kuitenkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua työnhauta käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana yksilöllistä tarvettaan vastaavaan palveluun (*takuuaika*).

Edellä 1 momentissa tarkoitettun palvelun tulee olla:

1) työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkoikeilu, työttömyysettuudella tuettu työnhakijan omaelointinen opiskelu tai työllistyminen palkkatuettuun työhön;

2) muu työllistymistä tukeva palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasallinen mahdollisuus edistää työllistymistään; taikka

3) suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävä palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasallinen mahdollisuus kehittää suomen tai ruotsin kielitaitoaan.

Takuuaikaa ei kuitenkaan sovelleta sellaisten 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoitukseenmukaista. Takuuaikaa ei sovelleta myöskään sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, joiden kohdalla yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettun kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täyttynyt taikka ehtisi täytyy takuuajan kuluessa.

57 §

Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Lupa- ja valvontavirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Tämän lain 32 b §:ssä työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien valvontaan sovelletaan, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ssä säädetään.

Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo 33 §:ssä tarkoitettun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvoimalalueen ja elinvoimakeskuksen kanssa. Sosiaalipalveluiden valvonnasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 5 luvussa.

Lupa- ja valvontaviraston on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä elinvoimakeskusten kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tämän lain 32 b §:ää sovelletaan ainoastaan niihin mainitussa pykälässä tarkoitettuihin henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen aikaisintaan tämän lain voimaantullessa.

3.

Laki

yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 11 § ja 13 §:n 1 momentti, sel-
laisena kuin ne ovat laissa xx/202x, seuraavasti:

11 §

Tutkintomaksu

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen ylimmän taitotason tutkiinon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka on:

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

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkiinon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka saa yleistukilain (/) 11 a §:ssä tarkoitettua kotoutumistukena maksettavaa yleistukea ja joka ei valmiuksistaan, taidois-
taan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkiinon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta yhden kerran. Opetushallituksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla on momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkiinon tai sen osakokeeseen maksutta.

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

13 §

Muutoksenhaku

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

yleistukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan yleistukilain (xx/202x) 15 § ja 34 §:n 1 momentti sekä
lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 11 a ja 11 b § seuraavasti:*

Vahvistettu laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

**Yleistuen saamisen työvoimapoliittiset
edellytykset**

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

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

**Yleistuen saamisen työvoimapoliittiset
edellytykset**

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

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

3 luku

3 luku

Yleistuen saamisen rajoitukset

(säädetään uusi 11 a §)

Yleistuen saamisen rajoitukset

11 a §

Kotoutumistukena maksettava yleistuki

Yleistuki maksetaan kotoutumistukena työttömälle työnhakijalle:

1) joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työttömyysturvan työssäoloehtoa mainitun lain 5 luvun 3 §:n tai 7 §:n mukaisesti; ja

Vahvistettu laki

Ehdotus

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

(säädetään uusi 11 b §)

11 b §

Edellytys kotimaisen kielen osaamisesta

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 kielessä perusopetuksen oppimääärän, lukion oppimääärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon;

3) joka on osoittanut kotoutumisen edistämisenstä annetun lain (681/2023) 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen taivitetasoan vastaan kielitaidon; tai

4) joka ei voi osoittaa kielitaitoaan 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vammaisuuden tai muun vastaan 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 säädetään tarkemmin 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista.

4 luku

4 luku

Yleistuen määrä

15 §

Yleistuen määrä

15 §

Yleistuen määrä

Vahvistettu laki

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

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

- 1) 1 §:ssä oikeudesta soviteltuun työttömyysetuuteen;
- 2) 1 a §:ssä lyhennetystä työviikosta ja sää-esteestää;
- 3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;
- 4) 3 §:ssä rajoituksista;
- 5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvi-oinnista;
- 6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;
- 7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;
- 8) 7 §:ssä sosiaalietuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;
- 9) 8 §:ssä lasten kotihoidon tuen vaikutuk-esta työttömyysetuuteen.

Ehdotus

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

Täysimääräisen kotoutumistukena makset-tavaa yleistuki on 28,05 euroa päivässä. Rahamääärän 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 sää-esteestää;
- 3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;
- 4) 3 §:ssä rajoituksista;
- 5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvi-oinnista;
- 6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;
- 7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;
- 8) 7 §:ssä sosiaalietuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;
- 9) 8 §:ssä lasten kotihoidon tuen vaikutuk-esta työttömyysetuuteen.

5 luku

Yleistuen toimeenpanoa koskevat sään-nökset

34 §

Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus me-nemisestä työnhakuun toiseen valtioon

Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 lu-vussa säädetään työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta.

Työvoimaviranomaisen on ilmoitettava Kan-saneläkelaitokselle työnhakijan lähtemisestä työnhakuun sosialiturvajärjestelmien yh-teenvottamisesta annetun Euroopan parla-mentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o

5 luku

Yleistuen toimeenpanoa koskevat sään-nökset

34 §

Työvoimapoliittinen lausunto ja ilmoitus me-nemisestä työnhakuun toiseen valtioon

Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 lu-vussa säädetään työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta. Lisäksi työvoimaviranomai-nen antaa Kansaneläkelaitokseen tarvittaessa työvoimapoliittisen lausunnon tämän lain 11 b §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetystä edellytyksistä.

Vahvistettu laki

Ehdotus

883/2004 64 artiklassa tarkoitettulla tavalla
toiseen valtioon.

(mahdollinen uusi 3 mom eduskuntakäsitte-
lyssä, HE 112/2025 vp)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 11 a §:ä sovelletaan ainoastaan
henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen
aikaisintaan tämän lain voimaantullessa.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 57 §, sellaisena kuin se on
laissa 721/2025, sekä
lisätään lakiin uusi 32 b §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(säädetään uusi 32 b §)

32 b §

Palveluun pääsy

*Työvoimaviranomainen vastaa siitä, että
kotoutuja-asiakas, joka on työtön työnhakija
ja joka ei ole oppivelvollisuuslaissa tarkoi-
tettu oppivelvollinen, pääsee kohtiullisessa
ajassa, kuitenkin työvoimapalveluiden järjes-
tämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua
työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden
kuukauden aikana yksilöllistä tarvettaan vas-
taavaan palveluun (**takuuaika**).*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettun palvelun
tulee olla:*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1) työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutusko-keilu, työkokeilu, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu tai työllisyminen palkkatuettuun työhön;

2) muu työllistymistä tukeva palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus edistää työllistymistään; taikka

3) suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävä palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus kehittää suomen tai ruotsin kielitaitoaan.

Takuuaikaa ei kuitenkaan sovelleta sellaisen 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoituksesta mukaista. Takuuaikaa ei sovelleta myöskään sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, joiden kohdalla yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettun kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täyttynyt taikka ehtisi täyttyä takuuajan kuluessa.

57 §

Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Lupa- ja valvontavirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo 33 §:ssä tarkoitettun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvoittialueen ja elinvoimakeskuksen kanssa. Sosiaalipalveluiden valvonnasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 5 luvussa.

Lupa- ja valvontaviraston on tehtävä sillä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä elinvoimakeskusten kanssa.

57 §

Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Lupa- ja valvontavirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Tämän lain 32 b §:ssä työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien valvontaan sovelletaan, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ssä säädetään.

Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo 33 §:ssä tarkoitettun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvoittialueen ja elinvoimakeskuksen kanssa. Sosiaalipalveluiden valvonnasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon

Voimassa oleva laki

Ehdotus

valvonnasta annetun lain (741/2023) 5 luvussa.

Lupa- ja valvontaviraston on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä elinvoimakeskusten kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tämän lain 32 b §:ää sovelletaan ainoastaan niihin mainitussa pykälässä tarkoitettuihin henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen aikaisintaan tämän lain voimaantullessa.

Laki

yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 11 § ja 13 §:n 1 momentti, selaisena kuin ne ovat laissa xx/202x, seuraavasti:*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Tutkintomaksu

Tutkintomaksu

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, 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.

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, 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.

Voimassa oleva laki

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.

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

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka saa yleistulkilan (/) 11 a §:ssä tarkoitettua kotoutumisstukena maksettavaa yleistukea ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johduen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkintoon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta yhden kerran. Opetushallituksella on oikeus saada maksutta ja salassapitösäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla on momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen maksutta.

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