

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 työssäoloehdotusta 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).

Vaativuudesta työssäoloehdotuksen täyttämistä tai kolmen vuoden asumista 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 taitotasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Vaativuudesta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädettäisiin, 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 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 suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen, vaikka hän ei olisi täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen siitä, että toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistuellä, 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.

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 arviointi.....	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 Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukainen asuminen.....	13
2.2 Maahanmuutto Suomeen.....	14
2.3 Etuuskäyttö.....	16
2.3.1 Hiljattain maahan muuttaneiden työmarkkinatuen käyttö	16
2.3.2 Tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä 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-lainsäädäntö	32
2.8.1 EU-asetus 883/2004	32
2.8.2 EU:n maahanmuuttosäädökset	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 työllisyyteen.....	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 kielillisää valmistelleen työryhmän valmisteleva 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 Yleistukilaki	63
7.2 Laki kotoutumisen edistämisestä	66
7.3 Laki yleisistä kielitutkinnoista	69
8 Lakia alemman asteinen sääntely	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 säätämisyjärjestys	71
12.1 Yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan.....	71
12.2 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville	75
12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	76
12.4 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset	77
12.5 Euroopan unionin lainsäädäntö	78
12.6 Yhteenveto	80
LAKIEHDOTUKSET	81
yleistukilain muuttamisesta.....	81
kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta	82
yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta	84
LIITE	86
RINNAKKAISTEKSTIT	86
yleistukilain 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 velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Hallitusohjelman mukaan toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistuella, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen.

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

1.2 Valmistelu

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

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

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 5.1.-13.2.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä XX taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausunnot sekä esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM074:00/2024>.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 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 tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuuksia ovat työttömyyskassojen maksama ansiopäiväraha sekä Kansaneläkelaitoksen 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 kokoaikatyössä tai työllistyy yrittäjänä päätoimisesti yli kahden viikon ajan, häntä ei lähtökohtaisesti pidetä työttömänä eikä hänellä lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jos työ on osa-aikaista tai työllistyminen yrittäjänä on sivutoimista, henkilöllä voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, eli työstä tai yritystoiminnasta saatu tulo otetaan huomioon maksettavan työttömyysetuuden määrässä. Päätoimiset opinnot estävät lähtökohtaisesti työttömyysetuuden maksamisen.

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

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

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

Työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on oikeus saada työttömyysturvalaissa lueteltujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta. Kulukorvauksen määrä on lähtökohtaisesti yhdeksän euroa päivässä, mutta kulukorvausta maksetaan 18 euroa päivässä, jos henkilö osallistuu palveluun työssäkäyntialueensa ulkopuolella. Kulukorvausta maksetaan työvoimakoulutuksen, kotoutumislain 28–30 §:ssä ja 31 §:n 1 momentissa tarkoitetun omaehtoisen opiskelun, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, koulutuskokeilun, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Ansiopäivärahan saajan kulukorvauksen maksaa työttömyyskassa ja yleistuen saajalle Kansaneläkelaitos.

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

Ansiopäiväraha

Ansiopäivärahää maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoinnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle. Ansiopäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville.

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

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

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

Ansiopäiväraha muodostuu 37,21 euron suuruudesta perusosasta (vuoden 2026 tasossa) ja ansiososasta. 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 täyttymisen vuoksi, ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Yleistuen saaminen edellyttää Suomessa asumista asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaisella tavalla. Yleistukea ei kuitenkaan makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Yleistuen maksaa Kansaneläkelaitos.

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

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

Yleistuen tarveharkinnassa huomioon otettavat tulot arvioidaan sen mukaan, kuinka paljon niitä työttömyysaikana tulee jatkuvasti olemaan eli satunnaiset ja kertaluonteiset tulot eivät vaikuta työmarkkinatuen määrään. Tarveharkinnassa otetaan huomioon myös sellaiset tulot, jotka vai-

kuttavat henkilön tulotasoon työttömyysaikana, vaikka tulot on saatu muuna kuin työttömyysaikana. Vuosittain tai muutoin toistuva tuloerä jaetaan tuloksi koko vuodelle tai muulle tulokaudelle. Ennen tarveharkintaa yleistukeen vaikuttavasta tulosta vähennetään tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot. Tarveharkinnassa huomioitavia tulolajeja ovat esimerkiksi omaishoitajan hoitopalkkio ja pääomatulot.

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

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

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille, ja lisäksi yleistukea rahoitetaan työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotolla 400 yleistuen maksupäivältä, jos yleistuen saaja on täyttänyt työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon. Ensimmäisen 100 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 päivästä, jolloin kunnan rahoitusvastuu on 10 prosenttia. 200 päivän jälkeen kunnan rahoitusvastuu nousee 20 prosenttiin, 300 päivän jälkeen 30 prosenttiin, 400 päivän jälkeen 40 prosenttiin ja 700 päivän jälkeen kunnan rahoitusosuus saavuttaa ylärajan eli 50 prosenttia. Työttömyysetuuspäiviä laskettaessa otetaan huomioon päivät, joilta tuen saaja on saanut yleistukea tai sitä edeltävää ansiopäivärahaa.

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

Työvoimapolitiittinen lausunto

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

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (512/2024) säädetään määräajasta työvoimapolitiittisen lausunnon antamiselle. Työvoimaviranomaisen vastuulle kuuluvien lausuntojen antamiselle on säädetty seitsemän vuorokauden määräaika siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt, jollei asian laadusta, laajuudesta tai muusta erityisestä syystä johdu muuta. KEHA-keskuksen tulee antaa vastuulleen kuuluvista asioista työvoimapolitiittinen 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 käsittelystä 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 välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseessä on viimesijainen tukimuoto, jossa avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Kyseessä on perhekohtainen tukimuoto, joka on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö tai perhe ei jostain syystä selviä sen hetkellisistä välttämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännön mukaan vain kuukaudeksi kerrallaan.

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

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

Toimeentulotuen tarve ja määrä todennetaan laskelmalla, jossa huomioidaan henkilön ja perheen yhteenlasketut tulot sekä toimeentulotuesta annetun lain (jäljempänä toimeentulotukilaki) mukaan määritellyt menot. Perustoimeentulotuki sekä täydentävä toimeentulotuki liittyvät tiiviisti toisiinsa muun muassa siten, että täydentävässä toimeentulotuessa hyödynnetään Kansaneläkelaitoksen laatimaa laskelmaa. Perustoimeentulotuen perusosamenoista ei tarvitse esittää selvitystä ja niiden laskennallinen suuruus on määritelty eri perhetyyppien mukaan toimeentulotukilaissa. Jokaiselle perheenjäsenelle huomioidaan laskelmassa menoeränä oma perusosansa, joiden suuruus vaihtelee kotitalouden koon sekä huollettavien lasten iän ja määrän mukaan. Perusosamenojen katsotaan kattavan ravintomenot sekä muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat laissa määritellyt menot. Yksin asuvan perusosa on 1.2.2026 alkaen 578,43 euroa kuukaudessa.

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

määrätään kuitenkin toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä annetulla valtioneuvoston asetuksella (144/2024).

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

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

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

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, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotukilain mukaista toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tarkennetaan 1.2.2026 voimaantulevalla muutoksilla. Toimeentulotukea hakeva 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka ei vielä ole kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä, tai 17-vuotias henkilö, joka on suorittanut oppivelvollisuutensa, on velvollinen ilmoittautumaan koko-aikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pitämään työnhakunsa voimassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitetulla tavalla, jollei hän: 1) ole palkansaajana työssä, jossa työtuntimäärä on vähintään 30 tuntia viikossa; 2) saa välttämättömää toimeentuloaan työllistymällä yrittäjänä tai omassa työssään; 3) opiskele päätoimisesti saaden opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaista etuutta; 4) ole työttömyysturvallain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö; 5) ole laitoshoidon vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; 6) hoida kotona alle 3-vuotiasta lasta saaden siihen lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua kotihoidon tukea; 7) toimi perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuna perhehoitajana siten, että perhehoidosta laaditussa toimeksiantosopimuksessa tarkoitetun hoidon sitovuus on vähintään 4 tuntia päivässä; 8) toimi omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna omaishoitajana siten, että omaishoidon tuesta laaditussa sopimuksessa tarkoitetun 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 määräytyy toimeentulotukilain 2 a §:n perusteella samoin edellytyksin, kuin muidenkin toimeentulotuen hakijoiden kohdalla.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa myös muissa tilanteissa toimeentulolaissa mainituista syistä. Alentamisen kesto ja suuruus riippuu alentamisen taustalla olevasta perusteesta. Perusosan alentamista koskevat toimeentulotukilain säännökset 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 etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden todennäköisesti on oikeus, tai jos henkilö, jolla on toimeentulotukilain 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, ei ilmoittautumista tee Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta yhden kuukauden määräajassa. Näissä tilanteissa perusosan alentaminen voi jatkua niin kauan, kunnes henkilö Kansaneläkelaitoksen kehotuksen mukaisesti hakee ensisijaista etuutta tai ilmoittautuu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen.

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

Työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä johtuvissa tilanteissa, joissa etuudensaajan työttömyysetuus on katkaistu määräajaksi, perusosan alentamisen kesto riippuu työttömyysturvan katkeamisen kestosta siten, että työttömyysturvan 7–30 päivän katkos aiheuttaa toimeentulotuen kuukauden mittaisen alentamisen. Työttömyysturvan 45 päivän katkos aiheuttaisi perusosan kahden kuukauden alentamisen. Työttömyysturvan toistaiseksi voimassa olemaan asetettu katkos aiheuttaisi lähtökohtaisesti perusosan kuuden kuukauden alentamisen. Alentaminen kestäisi tällöin vähemmän aikaa, kuitenkin vähintään kaksi kuukautta, jos henkilön työttömyysetuus oikeus 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 kaksi kuukautta kieltäytymisestä tai laiminlyönneistä lukien.

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

asiakkaalle tulee erikseen varata mahdollisuus uuden selvityksen antamiseen vain, jos hakemuksesta tai muutoin ilmenee syitä, joiden perusteella asiakkaan uutta kuulemistä voidaan pitää tarpeellisena.

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

2.1.3 Asumistuki

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

Asumistuen suuruus määräytyy ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän, asumistuessa 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 etuoikeutettuja tuloja eikä perintöä, lahjaa, satunnaista myyntivoittoa tai niihin verrattavia satunnaisia tuloja eikä lasten tuloja. Asumistukea laskettaessa tulona huomioidaan esimerkiksi ruokakunnan jäsenen työttömyysetuus.

2.1.4 Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukainen asuminen

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

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 asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä mukaisesti. Jos asuinmaasta ei lähtö- ja tulovaltion kesken päästä yhteisymmärrykseen, ratkaistaan asuminen huomioiden asetuksen 987/2009 art. 11 mukaiset asuinpaikan määrittämiseen liittyvät tekijät, mm. oleskelun kesto, perhetilanne, tulolähde ja verotusvaltio. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti asuinmaaksi katsotaan valtio, jossa katsotaan sijaitsevan edellä mainittujen kriteerien mukaan määräytyvä henkilön intressien

keskus. EU-tuomioistuim on myös katsonut, että henkilöllä voi olla kerrallaan vain yksi asuinvaltio hänen liikkuaan sosiaaliturvan koordinaatioasetusta soveltavien maiden välillä. Mahdollista myös on, että henkilön työskentelyvaltio on eri kuin asuinvaltio mm. rajatyönteon tilanteissa.

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

Tilapäisen B-oleskeluluvan haltijan vakinaista muuttoa ja asumista osoittaa toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajalle tehty työsopimus, jolloin työntekijää pidetään Suomessa asuvana jo työskentelyn aloittamisesta lukien. Myös jo toteutunut yhden vuoden oleskelu Suomessa mahdollistaa työntekijän oikeuden etuuksiin Suomessa asuvana.

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

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

2.2 Maahanmuutto Suomeen

Suomen maahanmuuttohistoria on verrattain lyhyt ja maahanmuutto on ollut vähäisempää kuin useimpiin muihin EU-maihin. Muuttajien vuotuinen määrä on kuitenkin kasvanut merkittävästi 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 pysytteli kohtuullisen tasaisena, vuosittain noin 15 000 henkilöä, mutta vuodesta 2021 nettomaahanmuutto on kasvanut huomattavasti ja vaikuttaisi vakiintuneen selvästi korkeammalle tasolle. Vuonna 2023 Suomeen muutti ennätyselliset 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 pysytteli silti historiallisen korkealla 47 051 henkilössä. Nettomaahanmuuton kasvu selittyy jossain määrin tilapäisen suojelun nojalla saapuneiden ukrainalaisten suurella määrällä, mutta kasvua on myös Aasiasta muuttaneiden määrässä. Maastamuuttojen osalta ei ole tapahtunut vastaavaa muutosta, vaan taso on pysynyt kohtuullisen tasaisena noin 15 000–16 000 henkilöä vuodessa.¹

Vuoden 2024 lopussa Suomessa asui noin 411 000 ulkomaan kansalaista, joista 54,5 prosenttia oli miehiä ja 45,5 prosenttia naisia. Ulkomaan kansalaiset ovat ikärakenteeltaan merkittävästi

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

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

Ukrainalaisia on muuttanut Suomeen tilapäisen suojelun oleskeluluvan turvin maaliskuusta 2022 lähtien. Voimassa olevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaan tilapäisen suojelun oleskelulupia myönnetään 4.3.2027 asti. Tilapäisen suojelun perusteella Suomeen on muuttanut Venäjän hyökkäyssodan alkamisesta 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 suojelun perusteella maahan saapuneista ukrainalaisista noin 58 000 on ollut työkäisiä.⁶ Kokonaismäärän osalta on kuitenkin huomioitava, etteivät kaikki tilapäisen suojelun perusteella maahan tulleet henkilöt enää asu Suomessa, vaan henkilöt ovat saattaneet palata Ukrainaan tai siirtyä johonkin toiseen EU-jäsenmaahan.

Maahanmuuttajat eivät 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 työmarkkinatuen käyttö

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

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

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

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

Ikäryhmä (vuotiaat)	Lukumäärä
Alle 21	861
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 työmarkkinatuen saajat tarkastelujaksolla voimassa olleen 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 työmarkkinatuen saajia oli ainoastaan 1 252, mikä vastaa noin 6,7 prosenttia. Jaksossa 2.2 esitetyn mukaisesti maahanmuuttajien väestörakenne painottuu selvästi työssä ja erityisesti työuran alkupuolella oleviin, ja kohdejoukon ikäryhmittäistä painotusta voidaan pitää johdonmukaisena sen kanssa.

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

Taulukko 2. Työmarkkinatukea saaneet henkilöt, jotka eivät täytä työssäoloehdot 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 työmarkkinatuen saajia asui eniten Helsingissä (3 909), Espoo-Kauniaisissa (2 574) ja Vantaalla (2 196). Kaikkiansa 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 käsiteltä vieraskielisten jakaumaa Suomessa.

Taulukko 3. Työmarkkinatukea saaneet henkilöt, jotka eivät täytä työssäoloehto 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 työmarkkinatuen saajista on 10 067 (53,6 prosenttia) on ollut sellaisia henkilöitä, joilla ei ole huollettavia alaikäisiä lapsia. Yksi huollettava alaikäinen lapsi oli 4 507 tuen saajalla (24 prosentilla), kaksi huollettavaa alaikäistä lasta oli 2 750 (14,6 prosentilla) ja kolme huollettavaa alaikäistä lasta oli 966 tuen saajalla (5,1 prosentilla). Neljä tai sitä useampi huollettava lapsi oli ainoastaan 495 tuen saajalla (2,6 prosentilla). Vaikka yli 60 prosenttia tuen saajista oli perheellistymisikäisiä, huollettavia lapsia oli kuitenkin vain hieman harvemmalla kuin joka toisella tuen saajalla.

2.3.2 Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevien toimeentulotuen käyttö

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

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

Tästä kokonaisjoukosta noin 8 000 kotitaloudella ei ollut merkittäviä muita perustoimeentulotuessa huomioon otettavia varoja tai tuloja. Noin 3 000 kotitaloudelle myönnetyn perustoimeentulotuen määrä taas jäi alle 640 euroon kuukaudessa, eli alle yleistuen nettomäärän veran. Tämä tarkoittaa sitä, että jos kotitaloudessa asuvalle henkilölle myönnettäisiin yleistukea, lähtökohdaisesti kotitalouden oikeus toimeentulotukeen lakkaisi. Tästä joukosta noin 900 oli työtuloja perustoimeentulotuen ohella, jolloin mahdollinen yleistuki olisi myönnetty soviteltuna.

Toimeentulotuen ohella ukrainalaisilla on oikeus muihin syyperusteisiin etuuksiin sekä esimerkiksi 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 syntyisi.

2.4 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja kielitaidon vaikutus

2.4.1 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–20 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Elokuussa 2025

ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita (mukaan lukien lomautetut) oli työnvälitystilaston mukaan runsaat 48 000 eli noin 15,5 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista.¹⁰ Työllisyysasteen tarkkaa arviointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät. Suomen virallinen ja kansainvälisesti vertailukelpoinen työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen julkaisemaan työvoimatutkimukseen. Sen mukaan ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli vuoden 2025 toisella neljänneksellä 63 prosenttia ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 59 prosenttia.¹¹ Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli 11 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomessa syntyneiden ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste 15 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Hallinnollisiin rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on matalampi kuin virallisessa työllisyysasteessa. Työssäkäyntitilaston mukaan 18–64-vuotiaiden ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuonna 2023 oli 58 prosenttia, mikä oli 17 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin suomalaistaustaisilla.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. Pakolaistaustaisten työllisyysaste on Suomessa ollut selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.¹⁴

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste ovat vahvasti sidoksissa maahanmuuton syyhyn ja muutosta kuluneeseen aikaan. Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste nousee merkittävästi maassaoloajan myötä. Työperusteisten maahanmuuttajien työllisyysaste on vuosikymmen maahanmuuton jälkeen noin 80 prosenttia. Kansainvälisen suojelun perusteella maahan muuttaneiden työllisyys kohentuu maassa asutun ajan pidentyessä ja on 10 vuoden maassaolon jälkeen noin 60 prosenttia. Perheenyhdistämisen perusteella maahan saapuneiden työllisyysaste nousee 10 maassaolovuoden jälkeen noin 70 prosenttiin.¹⁵ Erityisesti perhesiteen ja kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella maahan muuttaneiden työllisyysaste tulisi saada nousemaan nykyistä nopeammin.

Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute.¹⁶ Vaikka osaaminen, kielitaito ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten 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. Työhönotossa on havaittu rakenteellista syrjintää. Kokeellisen tutkimuksen mukaan päästäkseen 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 maahanmuuttajamiesten työllisyysasteen eroa suomalaistaustaisiin naisiin ja maahanmuuttajamiesten. Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 prosenttia maahan muuttaneista naisista on työllisiä. Hitaimmin työllisyysaste kehittyy kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella ensimmäisen oleskelulupansa saaneilla naisilla, joiden työllisyys jää 10 vuoden maassa asumisen jälkeenkin alle 50 prosenttiin.¹⁹ Erityisesti pakolaistaustaisten naisten työllistymiskehitystä tulisi vahvistaa.

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

Naisten ja miesten maahantulon perusteet poikkeavat toisistaan. Naiset muuttavat Suomeen huomattavasti miehiä harvemmin työn perusteella ja selvästi useammin perhesyistä. Maahan muuttovaiheessa monet naiset ovat lapsensaanti-ikäisiä ja saavat lapsia maahanmuuton jälkeisinä vuosina. Työvoiman ulkopuolella olemista selittävät perheellistymisen ja hoivavastuun epätasainen jakautuminen perheen sisällä. Maahanmuuttajäidit käyttävät lasten kotihoidon tukea yleisemmin kuin maassa syntyneet äidit. Lasten ikä ja lukumäärä vaikuttavat työllisyyteen hyvin eri tavalla ulkomaalais- ja suomalaistaustaisilla äideillä. Siinä missä suomalaistaustaisten äitien työllisyysaste on korkeampi kuin suomalaistaustaisten lapsettomien naisten, ulkomaalaistaustaisten äitien työllisyysaste jää kauas lapsettomien ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysasteesta.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.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportti 2020:1. Terveiden 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 ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema eroaa suomalaistaustaisista monin tavoin. Ulkomaalaistaustaisten työsuhteet ovat useammin osa- ja määräaikaisia ja ulkomaalaistaustaiset sijoittuvat usein koulutustaan vastaamattomiin töihin. Ulkomaalaistaustaisten pitkäaikaistyöttömyys on kuitenkin suomalaistaustaisia matalampaa. He myös toimivat yrittäjinä vähintään yhtä todennäköisesti kuin suomalaistaustaiset.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-tutkimuksen²⁵ tulosten mukaan suomea äidinkieltä vastaavalla tasolla tai edistyneesti puhuvat olivat työllistyneet yhtä hyvin kuin suomalaistaustaiset. Kielitaidon kehittyminen alkeistasolta keskitasolle paransi työllisyyttä kuitenkin vain korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneilla. Korkeakoulu- ja toisen asteen tutkinnon suorittaneilla keskitason kielitaito ei UTH-tutkimuksen mukaan juuri auttanut työllistymisessä. Osa kielitaidon ja työllisyyden yhteisvaihtelusta kysely- tai rekisteritutkimuksissa selittyy todennäköisesti muilla tekijöillä, jotka tosiasiallisesti selittävät kielitaidon ja työmarkkinatulemien välisen yhteyden.

Maahanmuuttajien saaman kielikoulutuksen vaikuttavuuden arviointi tarjoaa kyselytutkimuksia luotettavamman tavan tarkastella kielitaidon vaikutusta työmarkkinatulemiin. Tutkimusten perusteella kielikoulutukseen osallistumisella on huomattavia myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatioon.²⁶ Suomessa ei ole tehty tutkimusta, jossa olisi tarkasteltu kielikoulutuksen vaikutuksia kotoutumiseen, tuloihin tai työllisyyteen, mutta Sarvimäki ja Hämäläinen (2016)²⁷ tutkivat Suomessa vuonna 1999 voimaan tulleen kotoutumislain vaikutuksia. He havaitsivat, että kotoutumissuunnitelman saaminen paransi myöhempää tulotasoa ja vähensi sosiaaliturvan käyttöä. Oletettavasti kotoutumissuunnitelmaan sisällytetty koulutus paransi osallistujien kielitaitoa ja ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta. Suomessa ei ole aikaisemmin kerätty maahanmuuttajien kielitaidosta järjestelmällisesti dataa, jonka avulla tätä hypoteesia olisi ollut mahdollista testata. Edellä kuvatun perusteella voidaan päätellä, että suomen tai ruotsin kielitaidon paranemisella ja osallistumisella kielikoulutukseen on kotoutumista ja työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Tutkimuskirjallisuuden valossa on perusteltua lisätä

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). *Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019*. Helsinki: Terveystieteen 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 mahdollisuuksia. Osa maahanmuuttajista rekrytoidaan työtehtäviin suoraan ulkomailta ilman suomen tai ruotsin kielen taitoa, ja myös Suomessa jo asuvat maahanmuuttajat saattavat työllistyä heikosta suomen tai ruotsin kielen taidosta huolimatta. Kielitaidon merkitys vaihtelee esimerkiksi ammattialan ja tehtävien luonteen mukaan. Tiettyihin säänneltyihin ammatteihin on määritellyt kielitaitovaatimukset (esimerkiksi opettajat, sairaanhoitajat, lääkärit), mutta valtaosassa työtehtävistä työnantaja käytännössä määrittelee vaadittavan kielitaitotason. Koottua tietoa eri ammateissa tai aloilla vaadittavasta kielitaidosta ei ole, ja oletettavasti vaatimukset vaihtelevat myös yleisen työmarkkinatilanteen mukaan. Viittä ammattikorkeakoulussa opetettavaa alaa (liiketalouden ja hallinnon ala, hoitotyö, sosiaaliala, tietotekniikka ja vanhustyö) koskevassa tarkastelussa todettiin, että tutkinnon suorittaneen henkilön suomen kielen taitotasovaatimuksena koulutusta vastaavassa työssä olisi vähintään eurooppalaisen viitekehyksen taitotaso B2, sosiaalialalla jopa C1.²⁹ Elinkeinoelämän keskusliiton vuonna 2022 toteuttamaan kyselyyn vastanneista yrityksistä 13 prosenttia odotti työntekijöiltä ja 42 prosenttia johdolta äidinkielen tasoista suomen kielen osaamista.³⁰ Vuonna 2020 Taloustutkimus teki selvityksen, jossa haastateltiin noin 1000 eri alojen yritysten rekrytoinneista vastaavaa henkilöä.³¹ Rekrytoinnista vastaavista henkilöistä 48 prosenttia oli sitä mieltä, että maahanmuuttajan suomen kielen taidon pitäisi olla lähes äidinkielen tasolla työssä pärjätäkseen. Alle neljännes (23 prosenttia) yrityksistä oli valmiita palkkaamaan maahanmuuttajan, jolla ei ole sujuvaa suomen kielen taitoa. Selvityksessä alueelliset erot olivat pieniä, eikä esimerkiksi Uudellamaalla kielikysymykseen suhtauduttu juurikaan sallivammin kuin muualla maassa.

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

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-artikkelit 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-tyopaikan-saannin-edellytys/>, luettu 16.10.2025.

³¹ Taloustutkimus Oy 2020. Selvitys maahanmuuttajien rekrytoinnista. 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 kieliyhteisössä. Kielen oppijan oppimisprosessia tukee pääsy yhteisöihin, joissa kieltä voidaan aktiivisesti käyttää käytännön vuorovaikutustilanteissa. Yksi tärkeä yhteisö, jossa kielen oppiminen tapahtuu luonnollisessa ympäristössä, on juuri työpaikan työyhteisö.³³ Kielitaidon eri osa-alueet voivat vahvistua työssä tapahtuvan kielenoppimisen yhteydessä, kun uutta kieltä pääsee käyttämään ja kuulemaan käytännön kieliympäristössä. Yksilön kielitaidon osataitojen kehittyminen ja kielitaidon monipuolistuminen edistää yksilön kykyä ja valmiuksia myös siirtyä niin halutessaan sellaisten alojen töihin, joissa tarvitaan useampien kielitaidon osa-alueiden hallintaa tai yleisesti korkeampaa kielitaitotasoa.

2.5 Kielitaidon kehittämisen ja osoittamisen tavat

2.5.1 Kielitaitoa kehittävät koulutukset

Aikuisilla maahanmuuttajilla on monia tapoja hankkia ja kehittää suomen tai ruotsin kielen taitoaan. Vasta maahan tulleet, työnhakijana olevat henkilöt osallistuvat yleensä kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumislain mukaan kunta laatii maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman aiemmin laaditun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta, jos maahanmuuttajan arvioidaan tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, kutsutaan kotoutuja-asiakkaaksi. Kotoutuja-asiakkaalle yksilöllisesti laaditussa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Osa kotoutuja-asiakkaista ohjataan sen sijaan kotoutumisen alkuvaiheessa muihin koulutuksiin kuten esimerkiksi lukutaitokoulutukseen tai aikuisten perusopetukseen. Lisäksi osa maahanmuuttajista on voinut oppia suomea tai ruotsia itsenäisesti jo ennen kotoutumissuunnitelman laatimista tai ennen kuin he pääsevät kotoutumiskoulutukseen. Tällaiset henkilöt voivat aloittaa opiskelun suoraan esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheesta tai parantaa kielitaitoaan muilla suomen tai ruotsin kursseilla. Lisäksi suomen tai ruotsin kielen taitoa jo saavuttaneet kotoutuja-asiakkaat ja muut maahanmuuttajat voivat opiskella myös esimerkiksi tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa (TUV), ammatillisessa koulutuksessa tai korkeakouluopintoihin valmentavissa koulutuksissa sekä korkeakouluopinnoissa. Näitä opintoja on myös mahdollista tukea kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Maahanmuuttajien on mahdollista kehittää kielitaitoaan myös opiskelemalla itsenäisesti.

Kotoutumiskoulutuksen tarkoituksena on parantaa ja vahvistaa kotoutumisen edellytyksiä: suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että henkilö saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon (B1.1). Kotoutumislain 27 §:n mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kunnat ovat vastanneet kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä vuoden 2025 alusta lukien. Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. 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/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 aikuisten perusopetus ja lukutaitokoulutus), työnhaku- ja muu valmennus, yrittäjäkoulutukset sekä muut koulutukset. Odotusajoissa ensimmäiseen palveluun on alueellisia eroja. Pisin kotoutuja-asiakkaan keskimääräinen odotusaika työttömäksi ilmoittautumisesta ensimmäisen palvelun aloittamiseen oli vuonna 2024 Pirkanmaalla (6,7 kuukautta) ja lyhyin Kainuussa (2,6 kuukautta). Yli kuuden kuukauden odotusajan mediaani löytyi vain Pirkanmaan ELY-alueelta. Yksilökohtaiset ja kuntakohtaiset erot odotusajoissa ovat suurempia, ja niihin vaikuttavat esimerkiksi asiakkaalle soveltuvaksi katsotun ensimmäisen palvelun saatavuus ja aloitusaikataulut alueella. Lukutaitokoulutukset ja jotkin muut koulutukset alkavat tiettyinä päivinä vuodesta, jolloin odotusajaksi on voinut joissakin tapauksissa muodostua viranomaisista ja asiakkaasta riippumattomasta syystä yli kuusi kuukautta.

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

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

1.1.2025 voimaan tulleen kotoutumislain mukaan kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus, jonka toteuttamisesta Opetushallitus määrää. Opetushallitus on vuosina 2023–2025 kehittänyt kielitaidon päättöttestausta 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 kielitaidon päättöttestauksen kehittäjänä ja ylläpitäjänä tuotiin selkeyden vuoksi lain tasolle. Muutos tuli voimaan 1.1.2026. Muutoksen myötä voidaan entistä paremmin vahvistaa sitä, että kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötesti on

valtakunnallisesti yhdenmukainen kielitaidon päättötesti, mikä on ollut alun perinkin lain tarkoitus.

Kaikki kotoutumiskoulutukseen osallistuvat maahanmuuttajat eivät saavuta koulutuksen tavoitteena olevaa kielitasoa B1.1. Työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta keräämän tiedon mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheen vuosina 2022 ja 2023 suorittaneista opiskelijoista taitotason B1.1 tai sitä korkeamman tason saavutti 32 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Tätä alemman kielitaitotason A2 saavutti noin 60 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Kotoutumiskoulutuksessa saavutetut kielitaidon tasot vaihtelevat merkittävästi riippuen kotoutumiskoulutuksen polusta ja etenemistavasta eli siitä, millaisia opiskelijoita eri ryhmissä on. Esimerkiksi korkeakoulutettujen ryhmissä pääkaupunkiseudulla vuonna 2024 opiskelleista 89 prosenttia saavutti vähintään tason B1.³⁴

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

Kotoutumista edistävää koulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon esimerkiksi työvoimaviranomainen tai kunta ohjaa hänet hakeutumaan. Jotta omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella, kyseessä tulee olla suomen tai ruotsin kielen opiskelu taikka opiskelun on tapahduttava pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Myös muiden kotoutumislaisla säädettyjen 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 suorittamista, jolloin se voi tapahtua myös muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä. 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 työssäoppimiskursseja 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 kielitaitotasosta. Henkilön saavuttama kielitaitotaso myös arvioidaan tai kuvataan eri tavalla eri koulutuksissa, eikä maahanmuuttaja saa kaikista kielitaitoa kehittävästä koulutuksesta eurooppalaisen kielitaidon viitekehysten mukaista taitotasoarviota tai tietoa. Esimerkiksi aikuisten perusopetuksessa päättöarvosana annetaan numeroarviointina, eikä kieliaineiden arvioinnissa sovelleta eurooppalaista viitekehystä. Myöskään ammatillisessa koulutuksessa kielitaitoa ei arvioida eurooppalaisella viitekehyksellä, vaan annetaan arvio ”viestintä- ja vuorovaikutusosaamisen (suomi tai ruotsi toisena kielenä)” -tutkinnonosan osaamistavoitteiden saavuttamisesta (saavutettava vähintään tasolla ”T1 tyydyttävä”, ellei opiskelijan arviointia ole mukautettu, jolloin kyseessä on erityistä tukea saava opiskelija, jolle on laadittu henkilökohtaiset, mukautetut arviointikriteerit).

Tyypillisesti kotoutumiskoulutus on monelle vastikään Suomeen muuttaneelle työnhakijana olevalle maahanmuuttajalle ensimmäinen askel kohti jatkokoulutusta ja työmarkkinoita. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen työvoimaviranomaisen asiakkaana olevat maahanmuuttajat ohjataan pääsääntöisesti muihin osaamisen kehittymistä ja työllistymistä tukeviin palveluihin tai kansallisen koulutusjärjestelmän koulutuksiin, sillä monet tarvitsevat kotoutumiskoulutuksen jälkeen vielä tukea esimerkiksi kielitaidon tai ammatillisen osaamisen kehittämiseen tai työelämäkontaktien hankkimiseen. Osa työttömistä maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pidempi.

2.5.2 Kielen itseopiskelumahdollisuudet

Suomen tai ruotsin opiskelu on mahdollista myös itsenäisesti. Viime vuosina on kehitetty runsaasti suomen ja ruotsin kielen digitaalisia oppimateriaaleja ja itseopiskeluun tarkoitettuja sovelluksia. Suomen ja ruotsin kielen itseopiskelumateriaaleja ja sovelluksia on kartoitettu ja koottu yhteen Kielibuusti-hankkeessa (2021–2028).³⁵ Suomen kielen itseopiskelumateriaalien kartoituksen perusteella suurin osa materiaalista on suunnattu alkeistason oppijoille. Kartoituksen perusteella materiaalit eivät kata kaikkia kielitaidon osa-alueita samalla tavalla: suurimassa osassa suomen kielen materiaaleista painopiste on vahvasti sanastossa ja kieliopissa. Kartoituksen perusteella myös tekstin ja kuullun ymmärtämisen harjoitteluun löytyy itseopiskelumateriaaleja, mutta omaan aktiiviseen suomen kielen tuottamiseen kuten puhumiseen, ääntämiseen ja tekstin tuottamiseen ei ole yhtä paljoa materiaaleja saatavilla³⁶. Myös yleiseen kielitutkintoon (YKI) liittyviä aineistoja ja harjoitustestejä löytyy verkkosivuilta. Erilaisten sovellusten ja internetistä löytyvien itseopiskelumateriaalien lisäksi kieltä on mahdollista oppia myös esimerkiksi kielikahviloihin ja muuhun vapaaehtoistoimintaan osallistumalla.

Suomessa ei ole tehty laajamittaista tutkimusta suomen tai ruotsin kielten itseopiskelumateriaalien ja sovellusten hyödyntämisestä. Voidaan kuitenkin todeta, että olemassa olevat itseopiskelumateriaalit ja kielenoppimissovellukset mahdollistavat itsenäisen suomen tai ruotsin kielen, etenkin kielen alkeiden opiskelun. Oletettavasti itseopiskelumateriaalit ja kielenoppimissovellukset soveltuvat parhaiten henkilöille, joilla on aiempaa kokemusta kielten opiskelusta ja joilla on oppimaan oppimisen taitoja. Voidaan olettaa, että osa kotoutumiskoulutuksen nykyisistä

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/jour-nals/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 sisältyvää yhteiskunta- ja työelämäosaamisen sisältöä, työpaikalla tapahtuvaa työssäoppimisjaksoa sekä ohjausta ja oppimisen tukea ei kuitenkaan voi korvata itseopiskelulla. Itseopiskelu ei myöskään voi korvata kielenkäyttöä autenttisissa ja oppijalle merkityksellisissä tilanteissa kuten esimerkiksi arjen asioimistilanteissa ja työelämässä. Kielitaidon kehittyminen edellyttää mahdollisuuksia käyttää kieltä monipuolisesti autenttisissa vuorovaikutustilanteissa, ja tämä auttaa saavuttamaan monipuolisemman ja korkeamman kielitaitotason.³⁷

2.5.3 Kielitaidon osoittamisen tavat

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

Suomessa on käytössä kaksi virallista, lakisääteistä kielitutkintoa: yleinen kielitutkinto (YKI) ja valtionhallinnon kielitutkinto (VKT). Valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän toiminta lakautetaan 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 arviointikriteereitä, hänen saamaansa todistukseen tulee tämän osakokeen kohdalle arvioksi esim. ”alle 3” (keskitason testissä). YKI-tutkinnot järjestetään valtakunnallisina tutkintopäivinä ja testin voi suorittaa järjestämisluvan saaneessa oppilaitoksessa, joita on ympäri Suomea tällä hetkellä 52. YKI-tutkintoon osallistuminen on maksullista, ja hinta määräytyy testattavan kielitason mukaan. Testin voi tehdä perustasolla, keskitasolla tai ylimmällä tasolla. YKI-testiä hallinnoi Opetushallitus.

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

Päättötesti suoritetaan suomeksi tai ruotsiksi sen mukaan, minkä kieliseen kotoutumiskoulutukseen opiskelija on osallistunut. Päättötesti kattaa kuullun ja luetun ymmärtämisen sekä puhumisen ja kirjoittamisen osa-alueet. Kuullun ymmärtämisen ja luetun ymmärtämisen osiot 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. Funktionaalisuus 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 Kielitaidon osa-alueet ja kielitaidon kehittymiseen kuluva aika

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

Kielenoppijoiden kielitaidon osa-alueet kehittyvät tyypillisesti eri tahdissa, 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 taitotasolla 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 tietyillä alueilla suullisen kielitaidon ja kielen käytön traditio on avainasemassa, kun taas toisilla alueilla esimerkiksi kieltenopetus pohjautuu vahvaan kirjalliseen traditioon. Tämä näkyy esimerkiksi YKI-tutkinnon tuloksissa siten, että jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista osallistujista (esim. Venäjältä ja Ukrainasta Suomeen muuttaneista) monet saavat YKI-tutkinnon kirjoittamisen osakokeesta hyviä taitotasoarvioita. Kirjoittamisen taito on siis vahvasti yhteydessä yksilön koulutustaustaan, ja itsenäisen kielenkäyttäjän B-tason saavuttaminen siinä vaatii usein pitkäaikaista kielen opiskelua varsinkin niiden kohdalla, joilla on heikompi luku- ja 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/taitotasosteikko.pdf>

³⁹ Hirvelä, T. (2024): YKIn osallistujat – keitä ovat suomen kielen keskitason osallistujat ja miten he menestyvät tutkinnossa? Teoksessa Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2024:8. <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/yleiset-kielitutkinnot-30-vuotta>

⁴⁰ Ks. esimerkiksi Tammelin-Laine, T. (2014). Aletaan alusta. Luku- ja kirjoitustaidottomat aikuiset uutta 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 vähentynyt 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 kieliopintojen määrää suhteessa tutkintotuloksiin, havaitaan, että taitotason 3 (B1) saavuttaminen 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 tarkoituksena on tukea heidän työllistymistään ja kotoutumistaan. Erityisten kotoutumispalvelujen lisäksi maahanmuuttajille tarjotaan muun muassa työvoimapalveluja. Maahanmuuttajille tarjotut työvoimapalvelut voivat tutkimusten mukaan edistää maahanmuuttajien työllistymistä monin tavoin.

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

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 menestymiseen kielitestissä? Kieli, koulutus ja yhteiskunta, 7(4). <https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-syyskuu-2016/mika-merkitys-osallistujan-taustatekijöillä-on-menestymiseen-kielitestissa>

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

⁴⁵ Suni, M & Honko, M. Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina. Työ- ja elinkeinoministeriö, policy brief 2/2024. <https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885>

Aktiivisella työvoimapolitiikalla 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 tukitoimet ovat osoittautuneet merkityksellisiksi. Eräässä tutkimuksessa pian oleskeluluvan jälkeen tarjotun tehostetun tuen, joka koostui intensiivisestä kielikoulutuksesta, työharjoittelusta ja työnhaun tuesta, havaittiin nostavan matalasti koulutettujen pakolaisten työllisyyttä aiempaan yleensä pidemmän aikavälin kuluessa annettuun ja vähemmän intensiiviseen tukeen verrattuna.⁴⁸

Tutkimuksissa on myös kiinnitetty huomiota tuetun työllistymisen, kuten yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen merkitykseen maahanmuuttajien työllisyyden edistämisessä. Palkkatuki on työvoimaviranomaisen myöntämä tuki, joka maksetaan työnantajalle työnhakijan palkkakustannusten korvaamista varten. Kyseisen tuen tarkoituksena on edistää työnhakijan työllistymistä ja vahvistaa hänen ammatitaitoaan. Palkkatuen 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 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. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:ssä säädettyjä Lupa- ja valvontaviraston laillisuusvalvontatehtäviä sovelletaan myös kotoutumislaisissa säädettyihin 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 lakien 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., & Laurensyeva, N. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, 61, 101745. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.07.001>. Kiviholma, S., & Karhunen, H. (2022). Systematic 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-lainsäädäntö

2.8.1 EU-asetus 883/2004

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

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

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

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

EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa säädetään sen asiallisesta soveltamisalasta, joka käsittää muun muassa työttömyysetuudet. EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 3 kohdan mukaan asetusta sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin rahaetuuksiin, joista säädetään asetuksen 70 artiklassa. 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 sosiaalihuollon 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 vähimmäisedellytyksistä yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa sosiaaliturvaoikeuksien kannalta liikuttaessa kolmansista valtioista EU:n alueelle. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee direktiivien tarkoittamia henkilöryhmiä ja osin myös heidän perheenjäseniään. Maahanmuuttosäädöksissä on osin jätetty jäsenvaltioille liikkumavaraa ja ennakoitu joitain poikkeuksia tasavertaiseen kohteluun sosiaaliturvan alalla. Osa EU:n maahanmuuttosäädöksistä on hiljattain uudistettu ja niiden kansallinen täytäntöönpano on vireillä. Maahanmuuttosäädöksiä soveltamisala on sektorikohtaista, joten ne eivät koske kaikkia maahanmuuttajien henkilöryhmiä. Esimerkiksi itsenäiset ammatinharjoittajat eivät lähtökohtaisesti kuulu työntekijöitä koskevien säädösten soveltamisalaan. Lisäksi yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään kussakin instrumentissa hieman eri sanakänteinen.

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

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

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

Kansainvälisestä suojelusta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelymiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat

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

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

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

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

Määritelmäasetuksen 31 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, kun on kyse sosiaaliturvasta ja sosiaalihuollosta. Sosiaaliturvalla tarkoitetaan EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja sosiaaliturvan aloja eli muun muassa työttömyysetuuksia. Sosiaalihuollolla määritelmäasetuksessa tarkoitetaan etuuksia, joiden tavoitteena on varmistaa sellaisten henkilöiden perustarpeiden täyttäminen, joilla ei ole riittäviä varoja. Osa sosiaalihuolloksi asetuksessa määritellyistä etuuksista ovat Suomessa asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia, kuten asumisen tuet ja työmarkkinatuki. Uuden määritelmäasetuksen mukaan tiettyjen sosiaalihuoltoetuuksien piiriin pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa tosiasiallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin, edellyttäen että ne ovat helposti saavutettavia ja maksuttomia. Yhdenvertaista kohtelua sosiaalihuollon suhteen voidaan toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden osalta rajoittaa perusetuuksiin. Määritelmäasetuksen mukainen sosiaalihuollon rajoittaminen perusetuuksiin tarkoittaa sitä, että apu kattaa vähintään vähimmäistoimeentuloturvan, tuen sairauden tai raskauden ja vanhemmuuden varalta, sekä asumisetuudet sikäli kuin nämä etuudet myönnetään kansallisessa lainsäädännössä omille kansalaisille. Määritelmäasetuksen 35 artiklassa säädetään kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuudesta hyödyntää kotoutumistoimenpiteitä.

2.8.3 Yhdenvertainen kohtelu

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

nössä kielletään suora kansalaisuuteen perustuva syrjintä säännönmukaisesti. Epäsuoralla syrjinnällä tarkoitetaan peiteltyä syrjinnän muotoja, joissa tosiasiasa päädytään syrjivään lopputulokseen muita erotteluperusteita kuin kansalaisuusedellytystä käyttämällä. Asumis- tai vakuutusaikaa koskevat edellytykset ovat varsin 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 sosiaaliturvajärjestelmiensä rakenteista, etuuksien myöntämisen edellytyksistä sekä niiden määrästä ja kestosta ja niistä sosiaalipoliittisista tavoitteista, joita järjestelmien avulla tavoitellaan. Jos toimenpide johtaa epäsuoraan syrjintään, sillä tavoitellun päämäärän on oltava unionin oikeuden näkökulmasta hyväksyttävä. Lisäksi kansallisen toimenpiteen tulee olla asian- ja tarkoituksenmukainen eli sillä tulee saavuttaa toimenpiteellä haluttu päämäärä ja kohderyhmän tulee rajautua oikein. Lisäksi toimenpiteen on oltava tarpeellinen ja oikeasuhtainen.

Unionin kansalaisia koskeva yhdenvertaisen kohtelun perusta on primäärioikeudessa, ja EU-tuomioistuimien on antanut huomattavan määrän tuomioita kansalaisuuteen perustuvasta välittömästä ja välillisestä syrjinnästä sosiaalisten etujen alalla. Kolmansien valtioiden kansalaiset eivät ole unionin kansalaisia ja heidän oikeudellinen asemansa on erilainen. Kolmansien valtioiden kansalaisten osalta yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään useissa sekundäärioikeuden instrumenteissa. EU-tuomioistuin ei ole toistaiseksi käsitellyt epäsuoraa syrjintää koskevia tilanteita EU:n maahanmuuttosäännösten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta voidaan kuitenkin katsoa, että kolmansien valtioiden kansalaisten 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 porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä. 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdtoa 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 perustuvaa 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.

Vaativuudesta 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

viitekehyksen B1.1 taitotaso) vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Muuten kuin kotoutumistukena maksettavan, niin sanotusti tavanomaisen yleistuen saamiseksi edellytettäisiin jatkossa joko työssäoloehdon täyttämistä, 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 vaikutusta.

Lisäksi yleistukilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut maassa oleva työtön työnhakija voisi jatkossa olla oikeutettu yleistukeen, vaikka hän ei olisi täyttänyt työttömyysturvalaissa tarkoitettua työssäoloehtoaa. Lain voimaantumisen jälkeen maahan tullut tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut työtön työnhakija voisi olla oikeutettu kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen.

Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea haettaisiin Kansaneläkelaitokselta. Työvoimaviranomainen ratkaisisi, täyttääkö henkilö yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset ja antaisi tästä Kansaneläkelaitokselle sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon. Kansaneläkelaitos ratkaisisi yleistuen määrään vaikuttavat tekijät, joiden perusteella tuki myönnettäisiin joko yleistuen 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 kohdullisessa ajassa, kuitenkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua työnhaun 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 takuuaikaa 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 täyttynyt taikka ehtisi täyttyä takuuajan kuluessa. Lupa- ja valvontavirasto vastaisi nykytilaa vastaavasti työvoimapalveluiden laillisuusvalvonnasta sekä valvonnan seuraamusten toimeenpanosta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja osoittaisi kielitaitoaan kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella. Työvoimaviranomainen arvioi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiuksia, taitoja ja tarpeita. Työvoimaviranomainen 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 mahdollistamiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Kotitalouksien asema

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

Tarkastelujakson⁵⁰ työmarkkinatuen saajamäärin perustuvan arvion mukaan täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2029 olisi noin 19 000 sellaista yleistukeen oikeutettua henkilöä, jotka eivät täytä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, työssäoloehdotta 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-tasoisien 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 yleistukikautausista noin 23 prosenttia maksettaisiin yleistukena ja 77 prosenttia kotoutumistukena. Näin ollen vuositasolla kotoutumistukea saavia henkilöitä on arviolta keskimäärin noin 14 500. Samaa oletusta käyttäen voidaan arvioida, että kuukausitasolla kotoutumistukea maksettaisiin keskimäärin noin 8 600 henkilölle. Tähän arvioon liittyy selkeitä epävarmuuksia, sillä jaksossa 2.5 kuvatus 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 profiili voi tulevana vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä 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 profiililtaan 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 lukumäärät. 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.

Täysimääräinen kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tasoltaan noin 723 euroa kuukaudessa (2026 tasossa), eli noin 77 euroa vähemmän kuin täysimääräinen tavanomainen yleistuki. Ero nettomääräisen täysimääräisen kotoutumistuen ja täysimääräisen yleistuen välillä olisi noin 61 euroa kuukaudessa (20 prosentin ennakonpidätyksellä laskettuna). Tasoeron arvioidaan vaikuttavan jokseenkin kielteisesti kotoutumistuen saajien taloudelliseen tilanteeseen, mutta kokonaisuudessa vaikutuksen voidaan arvioida 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 tulorajaa. Jos vanhempien tulot ylittävät tulorajan, kotoutumistuesta vähennetään puolet tulorajan ylittävistä tuloista. Osittainen kotoutumistuki on kuitenkin aina vähintään 35 prosenttia täysimääräisestä kotoutumistuesta, eli noin 253,14 euroa kuukaudessa (vuoden 2026 tasossa)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 nykyisin mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Esimerkiksi yksin asuvalla, kuntaryhmässä I, jonka asumismenot ovat vähintään hyväksyttävien asumismenojen (563e) suuruiset, voisi asumistuki kasvaa noin 14 euroa kuukaudessa. Tasoero on kuitenkin siinä määrin pieni, että myös tämän merkityksen arvioidaan jäävän vähäiseksi.

Jaksossa 2.3 esitetyn mukaisesti noin 30 prosenttia kotoutumistuen saajista arvioidaan asuvan sellaisessa kotitaloudessa, jolle 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 vastaavassa tilanteessa olevan tavanomaista yleistukea saavan kotitalouden käytettävissä olevista tuloista. Kotoutumistuen yleistukea alempi taso voi myös lisätä perustoimeentulotuen saajamäärää.

Toimeentulotuesta annettuun lakiin tehdyillä muutoksilla voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös tämän esityksen kohderyhmässä oleviin kotitalouksiin. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalla on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla, mikä koskisi myös 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. Asumisaikaa pituus vastaisi käsillä olevan esityksen asumisaikavaatimusta, mutta kotihoidon tuen asumisaikavaatimus koskisi kotikuntalaista mukaista asumista ja sitä vaadittaisiin kaikilta perheen huoltajilta. Voidaan arvioida, että niin kutsutun kotihoidon tuen Norjan mallin kohderyhmä kuuluisi 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 koulutuspaikkaa. 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 kotihoito ei ole enää peruste olla hakematta ensisijaista etuutta.

Näin ollen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen mahdollisen voimaantulon jälkeen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta, useimmiten työttömyysetuutta, koskisi kaikkia lasta kotona ilman kotihoidon tukea hoitavia toimeentulotuen hakijoita. 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. Näin ollen kotihoidon tuen Norjan malli kasvattaisi sen vaikutuksen toteutuessa täysimääräisesti vuonna 2030 tämän esityksen kohderyhmän kokoa vuositason 1 400 henkilöä.

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

Käsillä olevassa esityksessä esitetään myös, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa olevat saisivat oikeuden yleistukeen. Kansaneläkelaitoksen vuoden 2025 rekisteritietoihin perustuen arvioidaan, että muutos koskisi korkeintaan noin 11 000 tilapäisen suojelun perusteella Suomessa asuvaa ukrainalaista, joilla ei ole tällä hetkellä oikeutta yleistukeen. 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 suojelun perusteella Suomessa asuvalla henkilöllä, jotka asuvat sellaisessa kotitaloudessa, jolla oikeustoimeentulotukeen säilyisi. Tämän ryhmän osalta kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa ei siten tapahtuisi muutosta. Sen sijaan noin 3 000 henkilöä asuisi sellaisessa kotitaloudessa, jonka oikeus perustoimeentulotukeen päättyisi, 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 tälle joukolle yleistuki maksettaisiin soviteltuna. Tämä joukko todennäköisesti jakautuu osin molempiin edellä esitetyistä ryhmistä. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa olevien perustoimeentulotuen saajien määrä on kasvanut vuosien 2023–2025 aikana. Jos kasvu jatkuu nykyisellä vauhdilla, koskisi muutos noin 23 prosenttia edellä kuvattua suurempaa joukkoa.

4.2.1.2 Julkinen talous

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

Esitetyt muutokset kotoutumistukea koskien vähentäisivät julkisen talouden menoja kokonaisuudessaan noin 3,5 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Esitetty muutos siitä, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla 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 päättyessä. Tähän arvioon liittyy selkeitä epävarmuuksia, sillä jaksossa 2.5 kuvatus 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 profiili 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 tuen taso vähentäisi yleistuen kustannuksia arviolta 0,8 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 arviolta noin 8,3 miljoonaa euroa. Vaikutusarviossa 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 arvioissa.

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

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

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

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

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

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

Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevat työttömät työnhakijat ovat nykytilanteessa pääosin perustoimeentulotuen varassa. Oikeus ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan tukimuotoon vähentäisi perustoimeentulotuen kustannuksia. Esitetyn muutoksen arvioidaan vähentävän 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 arvioidaan vähentävän 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 verotettavalla yleistuelle. Esitetyn muutoksen arvioidaan kasvattava verokertymää 4,2 miljoonalla eurolla aiemmin määritellyn ajanjakson aikana.

Taulukko 5. Taloudelliset vaikutukset tilapäisen suojelun perusteella oleskelun saaneiden oikeus yleistukeen, vuosi 2027 ja tammikuu-helmikuu 2027

Tilapäisen suojelun perusteella oleskelun saaneiden oikeus yleistukeen, miljoonaa euroa	2027	Vaikutukset 01–02/2027
Asumistuki	-6	-1.0
Toimeentulotuki	-92	-15.3

⁵³ Esitetyt verovaikutukset on laskettu 20 prosentin ennakkopidätyksen mukaan.

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 vähäisiä 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 mahdollistaminen 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 maksuvastuusta joko yhden vuoden tai kolmen vuoden ajalta. Tästä huolimatta osa yleistuessa syntyvistä säästöistä kohdistuu kuntien maksuosuuksiin. Vaikutusarvioissa on arvioitu, että kokonaissäästöä 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 maksuvastuun vapautus perustoimeentulotuesta, jota oli maksettu kotoutumislain soveltamisalaan kuuluneille maahanmuuttajille, poistui 1.4.2025 alkaen. Muutoksen voimaantuloa lähtien myös maahanmuuttajille maksetun perustoimeentulotuen maksuvastuu on jakautunut puoliksi valtion ja kuntien välille, kuten jaksossa 2.1.2 esitettiin. Muutos koskettaa myös tilapäisen suojelun perusteella maassa oleville maksettavaa toimeentulotukea. Tästä syystä esitetty muutos poistaa tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien rajoitus yleistukilaista, tuotaisi säästöjä kuntatalouden näkökannalta. Mikäli 4.3.2027 asti voimassa olevaa Euroopan unionin neuvoston päätöstä tilapäisen suojelun oleskelulupien myöntämisestä ei jatketa, lain voimaantuloa seuraavalta noin kahden kuukauden ajanjaksolta ei synny 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 suojelun perusteella maassa olleiden yleistukikaudet myöhemmin pitkittyvät, kasvattaa tämä kuntien osuutta yleistuen kuluista. Kuntien osuus kasvaa kuitenkin enintään 50 prosenttiin, kun yleistukea on maksettu 700 maksupäivää, eli kuntien osuus työttömyysetuuden kulusta ei muodostu perustoimeentulotuen osuutta suuremmaksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän siitä, että työvoimaviranomaisen tulisi tarjota työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua niin, että työnhakijaksi ilmoittautunut kotoutuja-asiakas pääsisi mainittuun palveluun työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana. Lisäksi ehdotetaan, että työllistymistä tukevan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävän palvelun tulisi olla sisällöltään ja kestoaltaan sellainen, että maahan-

muuttajalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan 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 työllistymistaitoja taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa tosiasiallisesti edistävään palveluun pääsemisen takuujasta säätäminen ei aiheuttaisi tarvetta lisätä kuntien rahoitusta.

4.2.1.3 Vaikutukset työllisyyteen

Kotoutumistuen suuruus vastaisi nettona perustoimeentulotuen yksin asuvan perusosaa. Taasoero suhteessa yleistukeen muodostuisi noin 67 euroon kuukaudessa (vuoden 2027 tasossa perustuen ennusteeseen vuoden 2027 kansaneläkeindeksistä), mikä tarkoittaisi noin 8,4 prosentin etuustason laskua. Kotoutumistuen vaikutuksia työllisyyteen arvioidaan tässä kotoutumistuen alemman etuustason luoman työllistymiskannustimen kautta.

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

Arviossa käytetään Dustmann ym. (2024)⁵⁵ ja Arendt (2023)⁵⁶ tutkimustuloksia. Tulosten mukaan etuusleikkauksella oli vaikutusta pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyteen maahantulon alkuvuosina, mutta ei enää noin 4–5 vuotta oleskeluluvan saamisesta. Koska ehdotus on, että jatkossa täysimääräisen yleistuen voisi saada kolmen maassa asutun vuoden jälkeen, laskelmassa huomioidaan vaikutukset työllisyyteen ennen kolmen maassaolovuoden täyttymistä. Koko talouden tasolla työllisyysvaikutuksen ajatellaan syntyvän siitä, että maahan muuttaa joka vuosi uusia ihmisiä, joiden työllisyyttä ehdotus vahvistaa maahantulon alkuvuosina.

Alle vuoden maassa olleiden osalta vaikutusta arvioidaan Arendt (2023) tulosten perusteella. Arendt (2023) tulokset viittaavat siihen, että työllisenä olemisen jousto suhteessa etuuteen olisi miehillä noin -1,1 kahdeksan kuukautta maahantulosta.⁵⁷ Tämä hieman yliarvioi vaikutusta alle vuoden maassa olleiden osalta, koska tulijat saapuvat maahan eri vaiheessa vuotta eivätkä monet ehdi olla maassa kahdeksaa kuukautta. Dustmann ym. (2024) tulokset viittaavat puolestaan siihen, että työllisenä olemisen jousto suhteessa etuuteen olisi noin -2,2 ensimmäisenä kokonai-

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

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 kuukauden kohdalla naisille ei havaittu samanlaista positiivista työllisyysvaikutusta kuin miehille.

sena vuonna oleskeluluvan saamisesta. Toisena vuonna oleskeluluvan saamisesta tulokset implikoivat joustoa $-0,9^{58}$. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan työmarkkinatukea maksettiin vuoden tarkastelujaksolla (07/2024–06/2025) 18 785 sellaiselle henkilölle, joka ei täyttänyt 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 maahanmuuton kehitykselle. Oletus on, että kohdejoukosta valtaosa olisi kansainvälisen suojelun ja perhesiteen perusteella maahan tulleet. Pesola ym. (2024)⁶⁰ tarkastelujen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että perhesiteen ja kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden työllisyysaste olisi maahantulovuonna keskimäärin noin 11 prosenttia, vuosi maahan tuloista 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 kotoutumistukiuudistusta vastaava osuus kohdejoukkoon kuuluvista olisi työllisenä maahantulovuonna 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. Näin ollen arvio edustaa vaikutuksen yläreunaa, sillä osa henkilöistä todennäköisesti täyttäisi kielitaitovaatimuksen. Lisäksi on huomioitava, että arviolta noin 30 prosenttia kotoutumistuen saajista saisi myös toimeentulotukea. Kyseisten henkilöiden käytettävissä oleva tulo ei kotoutumistuen myötä muuttuisi, sillä alempi tuen taso kompensoituisi toimeentulotuen kautta. Koska käytettävissä oleva tulo ei näillä henkilöillä etuusleikkauksen myötä muutu, ei muutoksella olisi vaikutusta heidän työnteon kannustimiinsa. Olettaen, että muutos ei vaikuta kyseisten henkilöiden työllisyyteen, saadaan työllisyysvaikutusarvioksi lopulta $(1-0,30) \cdot 380 = n. 260$ henkilöä. Keskimäärin vuositasolla vaikutus jäisi tätä pienemmäksi, sillä laskennassa henkilö on määritelty työlliseksi, jos hän on ansainnut palkka- tai yrittäjätuloja vuoden aikana.

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

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 syyperusteiselle etuudelle ovat vielä käynnissä.

⁶⁰ Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024): Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen 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 keskiarvona (selvityksen otoskoot) perhesiteen ja kansainvälisen suojelun perusteella tulleiden työllisyysasteista. Arvioon liittyy epävarmuutta, koska tarkkaan tietoa ei ole, kuinka paljon kohdejoukossa on eri perustein maahan tulleet.

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

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 työmarkkinatuelt poistumiseen. Kyyrä (2023) tulosten soveltamiseen kotoutumistuen yhteydessä liittyy epävarmuutta. Kyse on erilaisesta uudistuksesta, minkä lisäksi kotoutumistuen saajien työllistymiskyky ja -mahdollisuudet voivat poiketa tutkimuksessa tarkastelluista työmarkkinatuen saajista yleisesti. Epävarmuuksista huolimatta voidaan kuitenkin ajatella, että se tarjoaa vaihtoehtoisen tavan arvioida vaikutuksen suuruusluokkaa kotimaista tutkimusta hyödyntäen.

Kyyrän (2023) arvion mukaan työmarkkinatuen kasvu 10 prosentilla laski työttömyydestä poistumistodennäköisyyttä 4 prosentilla (jousto -0,4). Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan työmarkkinatukea maksettiin vuoden tarkastelujaksolla keskimäärin kuukaudessa noin 11 100 henkilölle, joka ei täyttänyt työttömyysturvan työssäoloehtoja, 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 kansainvälisen suojelun ja perhesiteen perusteella maahan tulleita. Ensimmäisinä Suomessa asuttuina vuosina kansainvälisen suojelun ja perhesiteen perusteella maahan saapuneiden työllisyys on heikkoa (Pesola ym. 2024). Työllistymiseen voivat vaikuttaa taloudelliset kannustimet, mutta myös esimerkiksi puutteellinen työkokemus, riittämätön kielitaito, kulttuuriset tekijät tai työmarkkinoiden vastaanottavuuteen liittyvät tekijät. On mahdollista, että kohdejoukkoon kuuluvilla nämä muut työllistymisen esteet ovat merkittäviä, jolloin työttömyyspoistumista merkittävä osa kohdistuisi muualle kuin avoimille työmarkkinoille, jolloin työllisyysvaikutus jäisi 370 henkilöä alhaisemmaksi.

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

⁶³ Yllä esitetyt arviot on tehty hyödyntäen Arendt (2023) ja Dustmann ym. (2024) tulosten implikoimia joustoja. Tämä edellyttää oletusta kohdejoukon työllisyydestä maassaolon alkuvuosina ilman uudistusta. Jos sen sijaan sovelletaan prosenttiyksiköissä mitattuja vaikutuksia, joita skaalataan huomioimaan ero etuusleikkausten koossa Tanskan ja Suomen uudistuksessa, työllisyysvaikutusarvio on suuruusluokaltaan suunnilleen sama, mutta hieman pienempi kuin joustoilla laskettu: 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 välillisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Tältä osin arviointi kiinnittyy perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon.

Esityksessä käytännössä esitetään työttömälle työnhakijalle tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, mikäli henkilö ei täytä työssäoloehdot tai osoita riittävää kotimaisen kielen taitoa. Henkilöille maksettaisiin ennen työssäoloehdon, kolmen vuoden asumisajan tai kielitaidon osoittamista koskevan vaatimuksen täyttymistä yleistuki kotoutumistukea, jonka taso olisi 90,4 prosenttia tavanomaisen täysimääräisen yleistuen tasosta⁶⁶. Käsillä oleva esitys näin ollen asettaisi hiljattain maahan muuttaneet, työmarkkinoille kiinnittymättömät kotimaista kieltä riittämättömästi osaavat henkilöt eri asemaan muiden työttömien työnhakijoiden kanssa.

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

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

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava myös riittämättömän paikallisen kielen taidon kielteiset vaikutukset, joista saattaa syntyä pitkäjänteisiä 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 työllisyyteen, yhteiskuntaan osallisuuteen sekä yksinäisyyden kokemuksiin⁶⁸. Puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito voi johtaa henkilön riittämättömään ymmärrykseen suomalaisesta yhteiskunnasta. Nämä tekijät yhdessä rajoittavat henkilön mahdollisuuksia toimia täysimääräisenä yhteiskunnan jäsenenä ja vaikuttaa omien asioidensa hoitoon. Samalla nämä asettavat henkilön alttiiksi rikoksille, muun muassa eri muotoiselle hyväksikäytölle. Pitkittynyt puutteellinen kotimaisen kielen taito voi kasvattaa syrjäytymisriskiä ja kaventaa osallisuuden mahdollisuuksia, ja siten luo maaperää segregaatiolle, jossa toiminta painottuu muille kielille ja mahdollisesti lähtöalueella vallinneeseen yhteiskunnan normistoon, joka saattaa poiketa merkittävästikin vallitsevan yhteiskunnan vastaaviin tapoihin. Erityisesti osallisuuden ja sen vahvistamisen osalta tutkimustieto antaa viitteitä esimerkiksi siitä, että hyvän suomen tai ruotsin taidon ja Suomessa asuvien ystävien määrän välillä on yhteys ja korkea sosiaalinen hyvinvointi oli yhteydessä indikaattoreilla mitattuun hyvään kotoutumiseen⁶⁹.

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

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

Kohdassa 2.4.1 käsitellyn mukaisesti maahanmuuttajanaisten työllisyys on muita ryhmiä heikompi ja työttömyys yleisempää. Esityksen tavoitteen mukaisesti kielitaidon tuloksellisen op-

⁶⁸ Ks. esim. **Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024):** Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2024:9. **Turunen Hanna (2025):** Kielitaidon vaikutus maahanmuuttajan kokemaan yksinäisyyteen. Opinnäytetyö. 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-Niitamo A & Kaihovaara A (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10.

pimisen tehostaminen edesauttaa myös henkilöiden työllistymistä, erityisesti huomioiden kielitaidon keskeisyyden maahanmuuttajien työllistymisen haasteena. Työllistyminen on keskeinen tekijä suomalaisen yhteiskuntaan kiinnittymisen näkökannalta. Työllistyminen vahvistaa myös henkilön taloudellista asemaa ja siten vahvistaisi maahanmuuttajanaisten taloudellista autonomiaa. Vaikka esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä työllisyysvaikutuksia, erityisesti keskipitkällä aikavälillä työllisyyden kasvu hyödyttäisi korostuneesti maahanmuuttajanaisia.

Edelleen on huomioitava 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 lähisuhdeväkivaltatilanteissa, jonka uhreina maahanmuuttajanaiset ovat ylliedustettuina⁷⁰. Tämä vaikuttaa suoraan kieliteisesti 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 suojelun perusteella myönnettyllä 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 päästä 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 työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana. Lupa- ja valvontavirasto vastaisi työvoimapalveluiden ja näin ollen myös takuuajan toteutumisen laillisuusvalvonnasta sekä valvonnan seuraamusten toimeenpanosta.

Kuuden kuukauden takuuajasta säätämisen tavoitteena on turvata yksilöiden oikeuksia sekä lieventää alueellisista eroista aiheutuvia haittoja. Ensinnäkin takuuajan tarkoituksena on varmistaa, että henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus edistää omia edellytyksiään täyttää esityksen mukainen työssääloehto tai kielitaitovaatimus ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Toiseksi takuuajan tarkoituksena 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 edistävästä palveluista riippumattomia keinoja vaikuttaa etuustasoonsa myös oman aktiivisuutensa kautta.

4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin

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

Esityksellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia lapsiin. Esitetty muutos voi kuitenkin vaikuttaa perheen taloudellisen aseman johdosta myös lapsiin. Esityksen vaikutuksia kotitalouksien asemaan on kuvattu jaksossa 4.2.1.1. Lapsiperheköyhyys koskettaa nykyisin noin 10 prosenttia lapsista. Köyhyysriskissä ovat erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät usein vanhempien vajaatyöllisyyteen. Vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lapsiperheköyhyyttä. Työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita.

Esityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset syntyvät kotoutumistukea saavan vanhemman elatuskykyyn vaikuttavien tekijöiden kautta. Esityksellä voi olla jokseenkin kielteinen vaikutus sellaisten lasten taloudelliseen tilanteeseen, joissa vanhempi saa kotoutumistukea. Sellaisissa kotitalouksissa, joissa kotoutumistuen ohella kotitalous saa perustoimeentulotukea, muutoksesta ei seuraa vaikutuksia nykytilaan verrattuna, sillä perustoimeentulotuen säännöksiin ei esitetä muutoksia. Näin ollen mahdolliset vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin lapsiin, jotka asuvat muissa kuin aivan vähävaraisimmissa kotitalouksissa, sillä kotitaloudella on oltava muita tuloja tai varoja, jotta oikeutta perustoimeentulotukeen ei synny. Yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen välinen tasoero on kohtuullisen pieni, joten tästä syntyvät vaikutukset lasten taloudelliseen asemaan jäävät rajallisiksi, eikä tasoeron arvioi vaarantavan lasten asemaa perustuslain ja lasten oikeuksien sopimuksessa asettamiin vaatimuksiin nähden.

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

Vanhemman kielitaidon tiedetään vaikuttavan myönteisesti myös lapsen tilanteeseen, joten vanhemman kotimaisen kielen taidon vahvistumisella olisi myönteisiä vaikutuksia myös lapsen oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseen. Tilanteet, joissa lapsi osaa vanhempiensa paremmin suomea tai ruotsia ovat jo nykyisin arkipäivää, ja lapset joutuvat ajoittain toimimaan tulkkina vanhemmilleen. On selvää, etteivät tällaiset tilanteet, joissa lapselle siirtyy vastuuta aikuisten vastuulle kuuluvien asioiden hoitamisesta, ole lapsen edun mukaisia. Vanhemman mahdollisuus osallistua lapsen kasvun kannalta merkittäviin asioihin, kuten varhaiskasvatukseen tai koulun asioiden hoitoon tukee myös lapsen hyvinvointia ja kasvua. Vanhemman

kotoutumispalveluihin osallistumisen on havaittu vahvistavan maahanmuuttajalasten, erityisesti tytärten koulutuksessa ja työmarkkinoilla pärjäämistä⁷¹. Laajasti tarkasteltuna voidaan arvioida, että vanhemman riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä yhteiskunnan tuntemus tukee myös lapsen mahdollisuuksia opiskella ja kasvaa saaden myös tarvitsemansa tuen.

4.2.2.3 Vammaiset henkilöt

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

Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”. Vammaisten henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun (28 artikla) turvaa ansionmenetystä tai toimeentulon puutetta, joka johtuu vammaisten henkilöiden kohtaamista esteistä mahdollisuuksissa tehdä työtä tasavertaisesti muiden kanssa. Siksi sosiaaliturvajärjestelmän on varmistettava vammaisten työttömien työntekijöiden riittävä suojelu tasavertaisesti muihin nähden. Vammaisten henkilöiden yksilökohtaisten olosuhteiden, yksilöllisten tarpeiden ja kohtaamiensa esteiden monimuotoisuus työmarkkinoilla edellyttää sellaisten sosiaaliturvajärjestelmien suunnittelua, jotka vastaavat joustavasti vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tilanteisiin. (CRPD/C/GC/8, kohta 78.)

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

Lisäksi on huomioitava, että sellaisiin henkilöihin, joilta ei voitaisi vamman tai muun terveydellisen syyn takia vaatia kielitaidon osoittamista vähintään kahdella kielen osa-alueella, ei sovellettaisi 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 määrää yleistuen käsittelyprosessiin tulevien uusien tehtävien takia. Lisäksi esitetty kotoutumistuki vaatii järjestelmäkehitystä, jonka kustannukset ovat kertaluontoisia.

Edellä arvioitujen johdosta Kansaneläkelaitoksen työmäärän 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-asiakkaalle tämän yksilöllistä tarvetta 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 kestoaltaan 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, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkokeilu tai työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä kotoutumiskoulutus, mutta myös muut sellaiset palvelut, joihin osallistumalla henkilöllä olisi tosiasiallinen mahdollisuus edistää työllistymistään taikka suomen tai ruotsin kielitaitoaan.

Tarjotuissa palveluissa ja odotusajoissa palveluun voidaan olettaa olevan eroja työvoimaviranomaisten kesken. Erot johtuvat muun muassa kotoutumistuen piiriin kuuluvien asiakkaiden määrän ja palvelutarpeiden vaihtelusta, työvoimaviranomaisen vastuulla olevien muiden työnhakija-asiakkaiden määrästä ja profiilista sekä kunnan työvoimapalveluihin budjetoimasta määrärahasta. Myös alueen muu palvelutarjonta vaikuttaa työvoimaviranomaisen mahdollisuuksiin tarjota työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua takuuaajan puitteissa. Työvoimaviranomainen, jonka alueella on tarjolla paljon esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden kotoutumissuunnitelmaan soveltuvia alkuvaiheen suomen tai ruotsin kielen koulutuksia, voivat hyödyntää näitä palveluita täyttääkseen takuuaikavaatimuksen.

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

⁷² Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden seuranta, digitaaliset raportit. Kehittämisen- ja hallintokeskus, luettu 26.11.2025, https://tuuttipalvelu.sharepoint.com/sites/Tiedolla_Johtaminen/SitePages/Ulkomaalaisten-tyottomien-tyonhakijoiden-seuranta.aspx

henkilöitä koskeva muutos kohdistuisi korkeintaan noin 11 000 Suomessa asuvaan ukrainalaiseen. Näin ollen voidaan arvioida, että ehdotetulla muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan tai työvoimapalveluiden piirissä olevien tilapäisen suojelun 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 arviointi kuuluu jo nykyisin työvoimaviranomaisen palveluprosessiin. Lisäksi maksuttomaan YKI-tutkintoon oikeutettuja henkilöitä koskevien tietojen siirtäminen toteutettaisiin rajapintaratkaisulla. Näin ollen voidaan arvioida, että maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollistaminen ei merkittävästi lisäisi hallinnollista työtä työvoimaviranomaisessa.

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

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

Jos työnhakijalla on tilapäisen suojelun 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 työssäoloehtoaa, tämä tehtävä lisäisi työvoimaviranomaisten työmäärää. Ehdotettu muutos merkitsisi kuitenkin samalla sitä, että Kansaneläkelaitos maksaisi näille henkilöille palveluun osallistumisen ajalta kulukorvausta. Nykyisin työvoimaviranomainen myöntää näille henkilöille kulukorvausta harkinnanvaraisesti. 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 arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston toimintaan, sillä Lupa- ja valvontavirasto vastaa jo nykyisin työvoimapalveluiden sekä kotoutumista 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 liittyvää valvontaa myös omasta aloitteestaan. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto vastaa kotoutumislain 57 §:n nojalla toimialaansa kuuluvissa asioissa kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. 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 täyttämättä. 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 täsmentää 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 arvioidaan näin ollen olevan korkeintaan vähäisiä vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston toimintaan.

4.2.3.4 Opetushallitus

Esityksessä ehdotetaan, että keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja osoittaisi kielitaitoaan 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 tietojärjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan valtiolle 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 työmarkkinatuen kielillisän toteuttamiselle selvitettiin myös perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista vähimmäisetuusmallia. Tässä vaihtoehdossa kotoutumistuen soveltamisalassa olisivat nimenomaisesti maahanmuuttajat. Maahanmuuttajaksi katsotaisiin henkilö, joka ei määrättyä, 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 täytyneitä asumiskausia. Soveltamisalassa olisivat kaikki maahanmuuttajat, mukaan lukien Suomen kansalaiset ja maassa laillisesti oleskelevat kansalaisuudesta riippumatta edellytyksin, että toimeentulo ei ole muulla tuloilla tai varoilla, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiset syyperusteiset etuudet, turvattu. Kotoutumistuen laskenta olisi mahdollisesti toimeentulotukilain kaltainen tai muulla tavoin määriteltävä. Vähimmäisetuutena kotoutumistuki olisi perhekohtainen ja siinä olisi huomioitava myös lasten toimeentulo. Kotoutumistukioikeus ei olisi sidottu kotoutumissuunnitelmaan.

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

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

5.1.2 Kotoutumistukea ja työmarkkinatuen kielillisää valmistelleen työryhmän valmisteluma malli

Työryhmä arvioi mallia, joka toimeenpanisi hallitusohjelman kirjaukset mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Valmistelussa arvioitiin erityisesti mallia, jossa työttömälle työnhakijalle maksettaisiin työttömyyden ajalta kotoutumistukea, mikäli henkilö ei täyttäisi työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta tai ei olisi osoittanut riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Malli ei olisi kohdistunut vain hiljattain maahan muuttaneisiin henkilöihin, vaan laajasti henkilöihin, joiden kielitaito olisi ollut riittämätön suomalaisille työmarkkinoille. Oikeus yleistukeen olisi syntynyt, kun henkilö olisi täyttänyt työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon tai osoittanut riittävän kielitaidon. Kotoutumistuki olisi vastannut nettotasoltaan perustoimeentulotuen yksin asuvan perusosan suuruutta. Näin ollen olisi syntynyt kannustin kielienoppimiselle ja vahvistettu entisestään kohdejoukon työllistymisen kannustimia.

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

Mallissa kielitaidon olisi voinut osoittaa kotoutumiskoulutuksen päättötestillä, YKI-testillä, peruskoulun päättötodistuksella, suomeksi tai ruotsiksi suoritettuna 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 vammaan tai sairauden vuoksi voisi kielitaitovaatimusta täyttää.

Kotoutumistukea olisi maksettu siihen asti, kun henkilö täyttäisi joko kielitaitovaatimuksen tai työssäoloehdon. Yleistukea vastaavasti kotoutumistukea olisi maksettu enintään vanhuuseläkeikään asti. Henkilö olisi voinut siirtyä 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 työttömien työnhakijoiden kielitaitoa, ellei henkilö olisi täyttänyt työssäoloehdotusta. Tämä olisi kasvattanut merkittävästi hallinnollisen työn määrää, eikä arvioitua työmäärän kasvua pidetty oikeasuhtaisena kotoutumistuen arvioituihin saajiin verrattuna. Lisäksi mallissa olisi ollut tarpeen hyväksyä useita erilaisia vaihtoehtoja kielitaidon osoittamiseksi, sillä kielitaitovaatimus olisi koskenut kaikkia sellaisia yleistukea hakevia, jotka eivät olisi täyttäneet työssäoloehdotusta. Näin ollen kielitestimahdollisuuksia olisi tullut tarjota esimerkiksi sellaisille henkilöille, jotka eivät enää olisi kotoutumista edistävien palveluiden piirissä, eivätkä sen vuoksi saisi testimahdollisuutta kotoutumiskoulutuksen päättötestinä. Tämä olisi arvion mukaan ruuhkauttanut entisestään YKI-tutkintoja tai ohjannut julkisen vallan järjestämään vaihtoehtoisia testejä, jotka olisivat entisestään aiheuttaneet lisäkustannuksia. Vaihtoehtoon myös arvioitiin monimutkaistavan tarpeettomasti sosiaaliturvaa hallitusohjelman tavoitteen vastaisesti.

Kotoutumistukea olisi maksettu siihen saakka, kunnes henkilö olisi työllistynyt tai täyttänyt jonkin toisen etuuden edellytykset. Tämä olisi johtanut siihen, että joidenkin työttömien työnhakijoiden kielitaitoa olisi täytynyt tarkastella useita kertoja. Kotoutumistuen saajien joukossa olisi mallissa ollut henkilöitä, jotka eivät olisi enää olleet kotoutumista edistävien palveluiden piirissä. Työryhmä arvioi, että tällaisten henkilöiden kohdalla olisi tarjottava heille tosiasiallinen mahdollisuus oppia kieltä, toisin sanoen mahdollisuutta päästä kielikoulutukseen. Tämä olisi synnyttänyt merkittäviä lisäkustannuksia kasvavan kielikoulutustarpeen kautta. Edellä mainittuun liittyen haasteeksi todettiin myös kielikoulutuksen saatavuus, johon liittyy jo nykyisin rajoitteita.

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

5.1.3 Kotoutumistuki ilman kielitaitovaatimusta

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

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

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

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

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

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

5.1.4 Perustoimeentulotuen perusosan alentaminen kotoutumistuellä olevilta

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

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

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

5.1.5 Takuuajan rikkomisen vaikutus etuustasoon

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

Mallin arvioitiin tukevan yksilön oikeuksien toteutumista. Valmistelussa arvioitiin lisäksi, että mikäli tietyillä alueilla ei olisi kohtuullisessa ajassa saatavilla palveluja, joiden avulla henkilöllä olisi tosiasiallinen mahdollisuus kehittää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa, tällaisella alueella asuvat henkilöt olisivat epäedullisessa asemassa sellaisiin 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 mahdollisuudet päästä korkeammalle etuustasolle ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä.

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

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

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

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

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

Kotoutumiskorvaukseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus kotoutumislisään, jos hänellä on kotona asuvia lapsia. Kotona asuvana lapsena pidetään alle 20-vuotiaita henkilöitä, jotka asuvat uuden tulokkaan kanssa, ovat tai ovat olleet uuden tulokkaan hoidossa ja eivät ole omavaraisia. Kotoutumislisää maksetaan jokaisesta 0–10-vuotiaasta lapsesta 800 kruunua (noin 68 euroa) kuukaudessa ja jokaisesta 11–19-vuotiaasta 1 500 kruunua (noin 128 euroa) kuukaudessa, mutta kuitenkin korkeintaan kolmesta vanhimmasta lapsesta kerralla. Yksin ilman lapsia asuvilla taas voi olla oikeus asumiskorvaukseen. Asumiskorvauksen määrä on enintään 3 900 kruunua (333 euroa) kuukaudessa 1 800 kruunun omavastuun jälkeen. Myös kotoutumislisän ja asumiskorvauksen määrät on sidottu kotoutumistoimenpiteisiin osallistumiseen.

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

Ehtona korvausten saamiselle on kotoutumisohjelman noudattaminen ja aktiivinen työnhaku. Työviranomaisen voi lakkauttaa korvauksen maksamisen yhdeksi tai useammaksi päiväksi riippuen laiminlyönnistä ja sen mahdollisesta toistuvuudesta. Mikäli korvauksen maksu lakkauteaan 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 sosiaalitoimen maksamaan tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Muut tukimuodot ovat kuitenkin aina ensisijaisia suhteessa kuntien maksamaan toimeentulotukeen, joka on tarkoitettu luonteeltaan lyhytaikaiseksi tueksi tilanteissa, jossa henkilö ei ponnisteluistaan huolimatta kykene elättämään itseään. Ruotsin toimeentulotuki koostuu kahdesta osasta: kansallisesta vähimmäisstandardin mukaisesta summasta määritetyille perustarpeille sekä todellisista pääasiassa asumiseen liittyvistä kustannuksista. Tuen arvioinnissa kotitalouden aikuisten katsotaan pääasiassa olevan yhteisvastuullisia kotitalouden toimeentulosta. Tuki lasketaan laskemalla ensin yhteen kansallinen standardi ja kotitalouden kohtuulliset vuokra-, kotisähkö- yms. kustannukset. Tämän jälkeen summasta vähennetään kotitalouden varallisuus ja kaikki tulot verojen jälkeen, jonka perusteella kotitalouden tuen tarve määrittyy. Kunnat voivat harkintansa mukaan maksaa kansallisen standardin ylittäviä lisä⁷³.

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

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

⁷³ Ruotsin hallitus esitti osana vuoden 2026 budjettia, että kuntien mahdollisuus korvata kansallisen standardin ylittäviä menoja poistettaisiin 1.1.2027 alkaen. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/en-reform-for-att-bryta-bidragsberoendet-och-starka-sverige/>

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

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 kotiinpaluuvastuksesta (*selvforsørgelses- og hjemrejseydelse*) sekä siirtymävastuksesta (*overgangsydelse*). Uudistuksen keskeisin muutos oli maahanmuuttajille suunnattujen erillisten tukimuotojen lakkauttaminen ja heidän siirtämisenä toimeentulotukijärjestelmään (*kontanthjælp*). Uudistuksen jälkeen toimeentulotuki maksetaan vähimmäistasoisena sellaisille henkilöille, jotka eivät ole asuneet Tanskassa yhdeksää vuotta viimeisen 10 vuoden aikana ja eivät omaa 2,5 vuoden työhistoriaa kokoaikatyöstä Tanskassa. Euroopan unionin lainsäädännön vaatimusten johdosta toisessa EU-jäsenmassa, Euroopan talousalueen maassa ja Sveitsissä asuttu aika tai työskennellyt kaudet huomioidaan näitä arvioitaessa. Käytännössä vähimmäistasoisena etuutta maksetaan pääasiassa Tanskaan muuttaville kolmansien maiden kansalaisille ja Tanskan kansalaisille, jotka tulevat kolmannelta maasta ja jotka eivät täytä asumisaikavaatimusta tai työskentelyvaatimusta, siitä huolimatta, ettei tukea ole sellaisenaan kohdennut erityisesti kansalaisuuden mukaan.

Vähimmäismääräinen toimeentulotuki on noin 54 prosenttia sen tuen tasosta, jota asumis- ja työskentelyvaatimuksen täyttävät henkilöt saavat. Yksin asuvalle henkilölle vähimmäismääräinen toimeentulotuki on suuruudeltaan 6 789 DKK kuukaudessa eli noin 910 euroa (vuoden 2025 tasossa). Alle 30-vuotiaalle maahanmuuttajalle, jolta puuttuu toisen asteen tutkinto, maksetaan toimeentulotuki perusmääräisenä, jonka suuruus on 7 205 DKK kuukaudessa eli noin 965 euroa (vuoden 2025 tasossa). Yli 30-vuotiaille vaatimukset täyttävälle 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 vuoden 2025 tasossa). Aiemmin oikeus lapsilisään edellytti muilta kuin EU-kansalaisilta 10 vuoden aikana kuuden vuoden asumista tai työskentelyä Tanskassa, mutta oikeus lapsilisään kuitenkin syntyi porrastetusti siten, että kuuden kuukauden asumisen jälkeen henkilölle maksettiin 8,3 prosenttia täydestä lapsilisästä ja lapsilisän taso nousi portaittain aina puolen vuoden välein saavuttaen täyden määränsä kuuden vuoden jälkeen. Edellä mainittujen lisäksi yksinhuoltajille maksetaan yksinhuoltajalisää 1 638 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 kotiinpaluukoulutukseen.

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

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

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

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

5.2.3 Norja

Norjan kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin samankaltaisia kuin Suomessa. Norjassa kunta vastaa 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 sosiaalietuuksien 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-vuotiaille maksetaan 2/3 normaalisummasta ja vanhempiensa luona asuville alle 25-vuotiaille 1/3 normaalisummasta. Kotoutumistuki on veronalaista tuloa.

Lapsilisää lukuun ottamatta muut mahdolliset sosiaalietuet ja ansiotulot pienentävät maksettavan tuen määrää. Tuki maksetaan jälkikäteen kotoutumisohjelman toimenpiteisiin osallistumisen perusteella. Jos henkilö jättää osallistumatta kouluksiin ilman hyväksyttävää 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 suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt kuntiin ja vastaa asunnon järjestämisestä henkilöille. Jos henkilö kieltäytyy järjestetystä asumisesta, hänen on löydettävä itse asunto ja selviydyttävä myös taloudellisesti omillaan asumisen kustannuksista. Pääsääntöisesti he menettävät myös oikeuden osallistua kotoutumisohjelmaan ja saada kotoutumistukea. 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 henkilöillä on laissa säädetty kotoutumisvelvollisuus (*inburgeringsplicht*). Pääasiallinen väylä täyttää velvoite on osallistua yhteiskuntaan kotouttavaan koulutukseen, jossa henkilö tutustuu maan kulttuuriin ja opiskelee kieltä sekä parantaa työelämävalmiuksiaan. Velvollisuuteen sisältyy vaade suorittaa hyväksytysti yhteiskuntaan kotoutumista mittaava koe tai valtiollinen hollanti toisena kielenä - testi kolmen vuoden aikana maahan saapumisesta. Vaadittava hollannin kielen taso on B1. Velvoitteesta voi hakea vapautusta tietyin edellytyksin, kuten esimerkiksi terveydentilan perusteella tai Alankomaissa suoritettun tutkinnon johdosta. Velvoitteen laiminlyönnistä voidaan seuraamuksena määrätä sakkoja 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 suojelun perusteella maassa olevien kotoutumiskoulutuksen kustannuksista vastaa kuitenkin kunta.

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

Alankomaissa on säädetty erillisestä osallisuuslaista (*Participatiewet*), joka takaa kaikille maassa laillisesti asuville riittävän vähimmäistoimeentulon. Toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen tukimuoto. Toimeentulotuen taso on sidoksissa kansalliseen lakisääteiseen vähimmäispalkkaan, minkä lisäksi tuen taso riippuu henkilön perhesuhteista 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 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 tuenhakijoita koskevien ehtojen lisäksi maahanmuuttajien on todennettava riittävä hollannin taito täysimääräisen tuen saamiseksi. Tukea alennetaan portaittain, jos henkilö ei ole suorittanut kielitaitokoetta hyväksytysti tai esittänyt jotain vaihtoehtoja

⁷⁴ Tuen tasot esitetty vuoden 2025 tasossa.

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

6 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yleistukilaki

2 luku Yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset 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. Tarkoituksena on, että työnhakijaksi voivat ilmoittautua ne henkilöt, joille on tarkoituksenmukaista järjestää työvoimaviranomaisen työnhakija-asiakkaille suunnattuja palveluja.

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

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Sen mukaan työnhakijalla olisi oikeus yleistukeen, jos hänelle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain (301/2004) 109 §:n mukaisesti tilapäisen suojelun perusteella. Käytännössä säännös koskisi Suomessa oleskelevia ukrainalaisia. Etuus-oikeudella 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 työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta Kansaneläkelaitoksen maksamaa kulukorvausta työvoimaviranomaisen harkinnanvaraisesti myöntämän kulukorvauksen sijasta. Oikeudesta kulukorvaukseen säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 103 §:ssä. Tähän säännökseen ei ehdoteta muutoksia. Kulukorvausoikeus ei koske työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella.

3 luku Yleistuen saamisen rajoitukset

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

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

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

Henkilölle voitaisiin maksaa tavanomaista yleistukea muiden sen saamisen edellytysten täytyessä jo ennen kolmen vuoden asumisajan täyttymistä, jos henkilö olisi työskennellyt työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaisen 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 täytyneet työskentelykaudet voidaan huomioida työttömyysturvalain mukaisessa työssäoloehdossa. Näin ollen henkilölle voitaisiin maksaa tavanomaista yleistukea muiden sen saamisen edellytysten täytyessä, vaikka henkilö olisi asunut ja työskennellyt Suomessa vaatimuksia vähemmän, mikäli henkilö on työskennellyt toisessa EU-jäsenmaassa riittävän pitkään. Jotta EU-asetuksen perusteella työskentelykausia toisesta EU-jäsenmaasta voidaan huomioida työttömyysturvalain mukaiseen työssäoloehtoon, henkilön on tullut kerryttää työssäoloehtokuukausi tai työskennellä yrittäjänä vähintään neljä kuukautta Suomessa.

11 b §. *Edellytys kotimaisen kielen osaamisesta.* Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin 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 säädettäisiin 1 momentin johdantokappaleessa. Säännöksellä vältettäisiin perusteettomia vaihteluita työnhakijalle maksettavan etuuden määrässä ja yksinkertaistettaisiin työnhakijan yleistukiasian ratkaisemista. Jos aiemmin muuna kuin kotoutumistukena maksettu yleistuki peritään työnhakijalta takaisin virheellisen maksamisen takia, virheellisesti maksettua etuutta ei otettaisi huomioon säännöstä sovellettaessa.

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

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

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 suorittamis-kieltä koskeva edellytys huomioon ottaen.

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

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

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

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa sovellettaisiin myös viittomakielellä kotoutuviin työnhakijoihin heille tarjolla olevien opintopalveluiden rajallisuuden takia. Suomessa toimii vain yksi vapaan sivistystyön oppilaitos, joka järjestää koulutusta viittomakielellä kotoutuville työnhakijoille. Jos tällaista koulutusta on tarjolla, työnhakijaa koskisi kuitenkin nykyistä vastaavasti velvollisuus yleistuen jatkumisen edellytyksenä osallistua koulutukseen, jos siitä on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Koulutuksesta kieltäytymisen ja koulutuksen keskeyttämisen vaikutuksesta yleistukioikeuteen säädetään yleistukilain 10 §:ssä ja työttömyysturvalain 2 a luvussa.

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

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 säädettäisiin kotoutumistukena maksettavan yleistuen määrästä sekä rahamäärän tarkistamiseen sovellettavasta menettelystä.

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

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

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia.

5 luku Yleistuen toimeenpanoa koskevat säännökset

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

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

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

7.2 Laki kotoutumisen edistämisestä

32 b §. *Palveluun pääsy.* Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin palveluun pääsemisen takuujajasta.

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 työhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana yksilöllistä tarvettaan

vastaavaan palveluun. Takuuajasta 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 tarkoitettuun verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työvoimaviranomaiselta ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon. Työvoimaviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön.

Takuuajasta säätäminen olisi tarpeellista yksilön oikeuksien näkökulmasta. Edellä esitetyn mukaisesti tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin kolmen vuoden asumisaikavaatimus, minkä lisäksi tavanomaisen yleistuen voisi kuitenkin saada täyttämällä työttömyysturvalain mukaisen ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon tai osoittamalla kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan 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. Säätämällä työvoimaviranomaisen vastuulle kuluva 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 päätteeksi kielitaidon päättötestauksen ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Tällöin henkilöllä on ollut tosiasialliset mahdollisuudet edistää kielitaitoaan ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Lisäksi takuuajasta säätäminen 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 eduksi.

Työnhaku voi katketa hetkellisesti esimerkiksi työnhakijan laiminlyötyä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja velvollisuuksiaan. Edellä todetun mukaisesti takuuajan tarkoituksena on koskea nimenomaan sellaisia kotoutuja-asiakkaita, jotka ovat työttömiä työnhakijoita ja saavat tavanomaisen yleistuen sijaan kotoutumistukena maksettavaa yleistukea. Takuuajakaan 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 säädettäisiin siitä, minkälaisen 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, työkokeilu, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu tai työllistyminen 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 työssäoloehto alkaisi kertyä. Koska henkilö voi palkkatuen avulla päästä 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 tosiasiallinen mahdollisuus edistää työllistymistään.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan takuuaikaa koskevan velvoitteen täyttävä palvelu voisi myös olla muu työllistymistä tukeva palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus edistää työllistymistään. Momentissa tarkoitettuina muina työllistymistä tukevinä palveluina voidaan pitää sellaisia työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluita, joilla on tosiasiallinen positiivinen vaikutus maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksiin.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan takuuaikaa koskevan velvoitteen täyttävä palvelu voisi lisäksi olla suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävä palvelu, johon osallistumalla henkilöllä on tosiasiallinen 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 tosiasiallisia mahdollisuuksia edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation ei voida katsoa soveltuvan sellaiseksi palveluksi, jonka tarjoamisen myötä työvoimaviranomaisen voitaisiin katsoa täyttäneen 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 tosiasialliset mahdollisuudet kehittää työllistymis- tai kielitaitoaan. Tällaisen palvelukokonaisuuden tulee olla kestoaltaan 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 tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua pykälän 2 momentissa tarkoitettuun palveluun.

Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan takuuaikaa ei kuitenkaan sovellettaisi sellaisten henkilöiden kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoituksenmukaista. Takuuaikaa ei sovellettaisi myöskään sellaisiin henkilöihin, joiden kohdalla yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettujen kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täyttynyt taikka ehtisi täyttyä takuuajan kuluessa. On esimerkiksi mahdollista, että asiakas on jo ennen kotoutumissuunnitelman laatimista hankkinut suomen tai ruotsin kielen toimivan peruskielitaidon. Tällainen henkilö voisi osoittaa kielitaitonsa esimerkiksi YKI-tutkinnon avulla, eikä tällaiselle henkilölle näin ollen olisi välttämätöntä tarjota työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua takuuajan puitteissa. Takuuajan tarkoituksenmukaisuuden harkinnassa on huomioitava kotoutuja-asiakkaan yksilölliset tarpeet ja valmiudet. Takuuaikaa ei olisi tarkoituksenmukaista soveltaa myöskään niihin henkilöihin, joilla olisi yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettujen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymisen vuoksi oikeus tavanomaiseen yleistukeen. Sama koskee henkilöitä, joiden kohdalla asumisaikavaatimus olisi lähes täyttynyt ja ehtisi näin ollen täyttyä 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 viittaus työvoimapalveluiden järjestämistä annetun lain 25 ja 26 §:ään. Momentin mukaan työvoimaviranomaisen 32 b §:ssä tarkoitettujen tehtävien valvontaan sovellettaisiin, mitä työvoimapal-

veluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ssä säädetään. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto käsittelee 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 valvonnan seuraamuksista. Kyseisen pykälän mukaan, mikäli työvoimaviranomainen tai tämän palveluksessa oleva henkilö on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, 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 säädettyä ehdotettuun palveluun pääsemisen takuuajaksi. 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 havaittaisiin olennaisia 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 säädettäisiin 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 tarkoitetun kielitaidon kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella tavanomaisen yleistuen saamiseksi. Kotoutumiskoulutus ja sen yhteydessä järjestettävä kielitaidon päättötestaus ovat siihen osallistuvalla kotoutuja-asiakkaalle 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 poiketen 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 salassapitosäännösten estämättä työvoimaviranomaiselta tiedot henkilöistä, joilla on momentissa tarkoitetuissa tilanteissa oikeus osallistua keskitason tutkintoon maksuttomasti.

Opetushallitus saisi työvoimaviranomaiselta tiedon henkilöistä, joilla olisi oikeus osallistua maksuttomaan keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen. Työvoimaviranomainen arvioisi kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiudet, taidot ja tarpeet. Työvoimaviranomainen voisi osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnissa tiettyjen henkilöiden kohdalla todeta, ettei henkilön olisi tarkoituksenmukaista osallistua kotoutumiskoulutukseen esimerkiksi siksi, että hänen suomen tai ruotsin kielen taitonsa olisi jo valmiiksi yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tasolla (B1.1). Tieto siirrettäisiin työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmästä Opetushallituksen ylläpitämään kansallisen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetyn 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 alemman asteinen sääntely

Yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 b §:ssä säädettäisiin niistä kielitaitoa koskevista edellytyksistä, joiden perusteella yleistukilakia koskevan ehdotuksen 11 a §:ssä tarkoitettuja asumista tai työskentelyä koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista. Asetuksella säädettäisiin 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 sääntelyä sekä ehdotettua palveluun pääsemisen takuuaikaa koskevaa sääntelyä 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 takuuaajan osalta takuuaajan 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 talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen.

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

Esityksen ehdotukset kotoutumistuen osalta vähentävät valtionosuutta työttömyysetuuksien 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 määrärahan tarve kasvaa 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 2,3 miljoonaa euroa 2030 mennessä. Vuosi-kohtaiset määrärahamuutokset 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
Työttömyysetuuksien 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 suojelun oleskeluluvalla maassa olevien oikeudesta yleistukeen kasvattaisi valtionosuutta työttömyysetuuksien perusturvasta 21 miljoonaa euroa vuonna 2027 momentilla 33.20.52. Vastaavasti asumistuen määrärahan tarve alenee miljoona euroa (33.10.54) ja perustoimeentulotuen 15,3 miljoonaa euroa vuonna 2027.

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta (momentti 28.90.30). Vähennys tehdään kahden vuoden viiveellä, jolloin vuodesta 2027 alkaen toteutuvat muutokset perustoimeentulotuen kuluissa huomioidaan momentilla vuodesta 2029 alkaen.

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 samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa 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 syrjäntäkielossa 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 lainsäätaja takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perusturvaetuudesta, ja yleistukilailla ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustulossa 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 täyttymistä työttömyyden perusteella maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 4, PeVL 45/2024 vp, kappale 4, PeVL 16/2023 vp, kappale 6). Perustuslaki ei siten aseta lähtökohtaisesti estettä sille, että kolmen vuoden ajan maahanmuutosta työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena.

Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi tavanomaista yleistukea matalamman tasoinen etuus. Esitys asettaisi työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut työttömät henkilöt. Esityksen tarkoituksena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan ja luoda etuusjärjestelmään kannustin kotimaisen kielen oppimiselle. Perustuslain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksettua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen, myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdoituksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (ks. PeVL 51/2024 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10–11). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella perustuslaki mahdollistaa työttömyyden ajalta maksettavan perusturvaetuuden suuruuden porrastamisen Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että etuuksien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, 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 määrääajat ja omavastuuajat ovat hyväksyttäviä perustuslain 19 §:n kannalta ja sosiaaliturvalainsäädännössä verrattain yleisiä. Odotus- ja omavastuuajojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia, eikä niitä saa säätää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentista johtuvien velvoitteiden kiertämiseksi (PeVL 48/2006 vp). Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002) voidaan katsoa edellyttävän, että asumisaikavaatimus ei muodostu kohtuuttomaksi. Kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on pidetty hyväksyttävänä muun muassa kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistuuissa. Kansaneläkkeessä on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentuloa turvaavasta etuudesta, jota koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2006 vp, s. 4).

Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny välinpuutoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkityksellistä on, että siinä ei ehdoteta kohdejoukossa olevien henkilöiden rajaamista kokonaan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen työttömyyden ajalta maksettavan perusturvan ulkopuolelle. Ennen kuin henkilö olisi kolmen vuoden asumisen tai työssäoloehdon täyttävän työskentelyn perusteella oikeutettu niin sanotusti tavanomaiseen yleistukeen, hänelle maksettaisiin yleistukea kotoutumistukena. Ehdotus ei vaikuttaisi 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 tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä. Ehdotetun kotoutumistukena maksettavan yleistuen suuruus ei eroaisi kovinkaan merkittävästi tavanomaisen yleistuen määrästä. Ehdotuksen mukaan kotoutumistukena maksettavan yleistuen taso olisi vuoden 2026 tasossa 33,64 euroa päivässä (noin 726,26 euroa kuukaudessa), eli noin 90 prosenttia tavanomaisen täysimääräisen yleistuen tasosta. Edelleen on huomioitava, että henkilö voisi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa saamansa etuuden tasoon kolmen vuoden asumisajan täyttymistä nopeammin. Tukijärjestelmä palkitsisi sekä työllistymisestä että kielen oppimisesta, ja vahvistaisi näin ollen henkilön omaa vastuuta kielen tuloksellisessa oppimisessa.

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 vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä 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 pääsystä. Kotimaisen kielen riittävällä osaamisella on tutkitusti tärkeä merkitys yhteiskuntaan integroitumisen ja suomalaisilla työmarkkinoilla työllistymisen kannalta. Esityksen tavoitteena on kannustaa kotimaisen kielen opetteluun, mikä edistäisi ja nopeuttaisi kohdejoukossa olevien henkilöiden kotoutumista suomalaiseseen 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 takuu aika kuitenkin lievittäisi alueellisista eroista aiheutuvia haittoja, sillä takuuajan säätämisen tarkoituksena on, että palveluun pääsemisen odotusaika olisi kaikilla alueilla enintään kuusi kuukautta. Tällöin alueelliset erot palveluihin pääsemiselle pysyisivät kohtuullisina. Takuuajasta säätäminen myös varmistaisi, että henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus edistää omia edellytyksiään täyttää esityksen mukainen työssäoloehto tai kielitaitovaatimus ennen kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttymistä, mikä turvaisi yksilön perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi palveluun pääsemisen takuuajasta säätämisen myötä hiljattain maahan muuttaneet henkilöt pääsisivät maahantulon alkuvaiheessa palveluihin edistämään työllistymistaitojaan sekä 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 joillakin vähäisesti kasvattaa tarvetta perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen turvaan siten kuin jaksossa 4.2.1.1 esitetään. Muutos ei kuitenkaan lähtökohtaisesti vaikuttaisi

tämän joukon käytettävissä oleviin tuloihin, sillä lievä muutos syyperusteisen tuen tasossa korvattaisiin perustoimeentulotuessa. Tältä näkökannalta arvioituna esityksellä ei ole huomioon otettavaa vaikutusta näiden henkilöiden perusoikeuksien toteutumiseen.

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

Esityksen mukaan kotoutumistuki koskisi aikaisintaan lain voimaantullessa maahan muuttavia henkilöitä. Ehdotettu lainsäädäntö ei siten rajaisi ennen lain voimaantuloa maassa jo asuvien henkilöiden oikeutta saada yleistukea, eikä esityllä muutoksella heikennettäisi sen voimaantullessa maksussa olevia etuuksia.

Kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinnassa sovellettaisiin samaa tuloarajaa ja samaa vähennysprosenttia kuin kaikkiin yleistuen saajiin. Muun yleistuen tavoin, kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinta koskisi sellaista henkilöä, jolla olisi työttömyyden aikana tuloarajan ylittäviä jatkuvaluonteisia tuloja, joilla hän pystyisi turvaamaan perustoimeentuloaan työttömyyden aikana. Tästä johtuen arvioidaan, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen tarveharkinta ei ole perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

Esityksen mukaan yleistukilaista poistettaisiin tilapäistä oleskelulupaa koskeva rajoitus tilapäisen suojelun 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 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 mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa 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 suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kieltä, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimus näin ollen sisältää syrjinnän kiellon sekä lapsen että hänen 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 eriteltyjä tietoja, jotta syrjintä tai potentiaalinen syrjintä voidaan tunnistaa. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen sekä koulutuksellisia toimenpiteitä asenteiden muuttamiseksi. On syytä korostaa, että yhtäläiseen oikeuksiin pääsyyn liittyvän syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen ei tarkoita identtistä kohtelua. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa on korostettu sitä, että on tärkeää ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.

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

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

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

12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää työllisyyttä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättää julkiselle vallalle merkittävästi liikkumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä

vailla olevien ryhmän muodostumista. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1-2).

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

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

Ehdotettu takuu aika työllistymistä tukevaan tai kielitaitoa edistävään palveluun pääsemiselle osaltaan vahvistaisi kotoutuja-asiakkaan oikeutta saada tarkoituksenmukaista 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 työllisyyttä ja velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

12.4 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset

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

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

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2002. Uudistetun peruskirjan 12 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan. Uudistetun peruskirjan N artiklan mukaan peruskirjan liite on sen erottamaton osa. Liitteessä olevan määräyksen mukaan vakuutusmaksuista riippumattomien etuuksien osalta sopimuspuoli voi edellyttää määrätyn asumisajan täyttymistä, ennen kuin nämä etuudet myönnetään muiden sopimuspuolten kansalaisille.

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

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

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

12.5 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 ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. EU:n perusoikeuksien velvoittavuus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään EU:n säädösten antamiseen ja soveltamiseen, vaan ne on otettava huomioon myös laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä samoin kuin muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU:n oikeuteen. EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet tulee ottaa huomioon myös silloin, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia unionin oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen.

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

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

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

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

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

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

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

12.6 Yhteenveto

Edellä kerrotun perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. 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 lakiehdotukset:

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

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 edistämistä annetun lain (681/2023) 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon; tai
- 4) joka ei voi osoittaa kielitaitoaan 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.

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

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista.

15 §

Yleistuen määrä

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

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

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

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

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 aikaisintaan 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 työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana yksilöllistä tarvettaan vastaavaan palveluun (*takuuaika*).

Edellä 1 momentissa tarkoitettua palvelua tulee olla:

1) työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, ura- valmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkokeilu, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu tai työllistyminen 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 sellaisten 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoituksenmukaista. Takuuaikaa ei sovelleta myöskään sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, joiden kohdalla yleistukilain 11 a §:ssä tarkoitettua 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.

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 tarkoitettua perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvointialueen 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, sellaisena kuin ne ovat laissa xx/202x, seuraavasti:

11 §

Tutkintomaksu

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

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

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

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen keskitason tutkintoon tai sen osakokeeseen osallistumisesta ei peritä maksua henkilöltä, joka saa yleistukilain (/) 11 a §:ssä tarkoitettua kotoutumistukena maksettavaa yleistukea ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkintoon 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 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 .

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

Yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

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

2 luku

Yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset

8 §

Ulkomaalaista koskeva rajoitus

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

3 luku

Yleistuen saamisen rajoitukset

(säädetään uusi 11 a §)

3 luku

Yleistuen saamisen rajoitukset

11 a §

Kotoutumistukena maksettava yleistuki

Yleistuki maksetaan kotoutumistukena työttömälle työnhakijalle:

1) joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työttömyysturvan työssäoloehtoita 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 ylittävissä 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 kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon;

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

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

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

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamisen tavoista.

4 luku

Yleistuen määrä

15 §

Yleistuen määrä

4 luku

Yleistuen määrä

15 §

Yleistuen määrä

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

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

1) 1 §:ssä oikeudesta soviteltuun työttömyysetuuteen;

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

3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;

4) 3 §:ssä rajoituksista;

5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista;

6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;

7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;

8) 7 §:ssä sosiaalietuuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;

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

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

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

Yleistukeen sovelletaan, mitä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun:

1) 1 §:ssä oikeudesta soviteltuun työttömyysetuuteen;

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

3) 2 §:ssä sovittelujaksosta;

4) 3 §:ssä rajoituksista;

5) 3 a §:ssä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista;

6) 4 §:ssä sovittelussa huomioon otettavasta tulosta;

7) 5 §:n 1 momentissa etuuden määrästä;

8) 7 §:ssä sosiaalietuuksien vaikutuksesta työttömyysetuuteen;

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

5 luku

Yleistuen toimeenpanoa koskevat säännökset

34 §

Työvoimapolitiittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 luvussa säädetään työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta.

Työvoimaviranomaisen on ilmoitettava Kansaneläkelaitokselle työnhakijan lähtemisestä työnhakuun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o

5 luku

Yleistuen toimeenpanoa koskevat säännökset

34 §

Työvoimapolitiittinen lausunto ja ilmoitus menemisestä työnhakuun toiseen valtioon

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

— — — — —

Vahvistettu laki

Ehdotus

883/2004 64 artiklassa tarkoitetulla tavalla toiseen valtioon.

(mahdollinen uusi 3 mom eduskuntakäsittelyssä, 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 tarkoitettu oppivelvollinen, pääsee kohtuullisessa ajassa, kuitenkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana yksilöllistä tarvettaan vastaavaan palveluun (takuuaika).

Edellä 1 momentissa tarkoitetun palvelun tulee olla:

1) työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu, työkokeilu, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu tai työllistyminen 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 sellaisten 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla, joille palvelun tarjoaminen ei asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja valmiuksien vuoksi ole tarkoituksenmukaista. Takuuaikaa ei sovelleta myöskään sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, joiden kohdalla yleisukilain 11 a §:ssä tarkoitetun kolmen vuoden asumisaikavaatimus on jo täyttyä tai 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 tarkoitetun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvointialueen ja elinvoimakeskusten 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.

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 tarkoitetun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvointialueen ja elinvoimakeskusten 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, sellaisena kuin ne ovat laissa xx/202x, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Tutkintomaksu

Tutkintomaksu

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

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen ylimmän taitotason tutkintoon tai sen osakokeeseen 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 taitotasoilla säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, suomen tai ruotsin kielen ylimmän taitotason tutkintoon tai sen osakokeeseen 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 yleistutkintokilpailun (/) 11 a §:ssä tarkoitettua kotoutumistukena maksettavaa yleistukea ja joka ei valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkintoon tai sen osakokeeseen saa ilmoittautua maksutta yhden kerran. Opetushallituksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäädösten 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