

Asia: VN/21695/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluksi Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota Työ- ja elinkeinoministeriön antamaan lyhyeen lausuntoaikaan. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen tulee varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on kuulemisohjeen mukaan syytä pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi.

Käsillä oleva lausuntopyyntö on päivätty 11.10.2022 ja lausunto pyydetään antamaan viimeistään 20.10.2022. Näin ollen lausunnon antamiselle jää vain kahdeksan (8) arkipäivää, kun mukaan luetaan lausunnon saapumis- ja määräpäivä. Lisäksi lausunnon antaminen ajoittuu lomakauteen; syysloimat pidetään viikoilla 42 tai 43 eli aikavälillä 17.10–30.10.2022. Lyhyttä lausuntoaika ei perustella lausuntopyyntöä muuten kuin toteamalla, että ”Kiireellisestä valmisteluajataulusta johtuen lausunnot pyydetään antamaan viimeistään 20.10.2022.”.

Koska lausuntokierrokset ovat tärkeitä välineitä lakiesitysten laadun parantamiseksi ja koska lyhyt lausuntoaika on omiaan laskemaan lausuntojen tasoa, ei tilannetta voi pitää jatkovalmistelun kannalta toivottavana. Herää myös huoli siitä, missä määrin annettuihin lausuntoihin ehditään kiireessä perehtyä. Todettakoon lisäksi se, että lakiesitysluonnos liittyy kahden haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän, EU:n tilapäisen suojelun direktiivin nojalla tilapäistä suojelua saavien henkilöiden sekä osatyökykyisten kuten vammaisten henkilöiden, oikeuteen tehdä töitä, joten kyseessä on yhteiskuntapoliittisesti tärkeä asia.

Lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi kuntakokeilulain (1269/2020) 4 §:ään uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin kokeilualueen kuntien asiakkaisiksi myös kunnassa asuvat henkilöt, joille on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla eli tilapäisen suojelun perusteella, mutta joilla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa.

Tilapäinen suojelu perustuu EU:n tilapäisen suojelun direktiiviin. Suomessa tilapäistä suojelua annetaan valtioneuvoston 7.3.2022 päätöksen perusteella direktiivin edellyttämää kohderyhmää laajemmalle Ukrainan sotaa paenneiden joukolle. Tilapäistä suojelua Suomessa saavat:

- Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Ukrainassa kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä
- Muut Ukrainassa pysyvästi asuneet, jotka eivät voi palata kotimaahansa - Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen 24.2. eivätkä konfliktin seurauksena voi palata. Komissio on kehottanut jäsenmaita joustavuuteen näiden henkilöiden osalta.
- Muut Suomessa jo oleskelevat tai Suomeen saapuneet Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Ukrainassa laillisesti (muutenkin kuin pysyvästi) oleskelleet EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset, jotka eivät voi palata kotimaahansa. Tämä ryhmä mainitaan jäsenmaille valinnaisena ryhmänä EU-tason päätöksessä.

Suomessa kaikille tilapäistä suojelua saaville on myönnetty ensimmäinen tilapäinen oleskelulupa 4.3.2023 saakka eli myönnettävät oleskeluluvat ovat tilapäisiä ja alle vuoden mittaisia. Ulkomaalaislain 110 §:n mukaan tilapäistä suojelua saaville on mahdollista myöntää tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan.

Lakiesitysluonnoksen mukaan ehdotettavan uuden asiakasryhmän asuinpaikka arvioitaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 9 §:n tarkoittamalla tavalla, jonka 1 momentin mukaan työnhakijan on ilmoitettava työ- ja elinkeinoviranomaiselle yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa, sekä näiden yhteystietojen muutoksista. Pykälän 2 momentin mukaan, jos muuhun arvioon ei ole aihetta, työnhakijan katsotaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sovellettaessa ensisijaisesti asuvan hänen työvoimaviranomaisellensa ilmoittamassaan osoitteessa ja toissijaisesti väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa osoitteessa.

Käytännössä ehdotettavaan uuteen asiakasryhmään kuuluva henkilö asuisi joko vastaanottokeskuksessa tai olisi järjestänyt asumisensa itsenäisesti muulla tavoin. Ulkomaalaislain 109 §:n perusteella tilapäistä suojelua saavat kuuluvat tilapäisen suojelun ajan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupanuhriin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) piiriin ja ovat oikeutettuja vastaanottolain mukaisiin palveluihin. Vaikka tilapäistä suojelua saava henkilö on järjestänyt asumisensa itsenäisesti, on hän silti jonkin vastaanottokeskuksen asiakas.

Lakiesitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että tilapäistä suojelua hakeneilla on jo nyt oikeus tehdä työtä Suomessa. Tilapäistä suojelua hakenut henkilö voi tehdä töitä ilman rajoituksia, eli millä tahansa alalla, ja opiskella heti sen jälkeen, kun hän on rekisteröinyt tilapäisen suojelun hakemuksen poliisilla tai rajaviranomaisella. Siten tilapäistä suojelua saava henkilö voi halutessaan ilmoittautua jo nyt työ- ja elinkeinotoimistoon julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuksi työnhakijaksi ja saada työllistymistä tukevia palveluita. Tämä seikka herättää kysymyksen siitä, mikä tekee lakiesityksestä tämän kysymyksen osalta niin kiireellisen? Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.2.2022.

Hallitusesitysluonnoksessa lakimuutoksen tarpeellisuutta perustellaan hallituksen syyskuussa 2022 tekemällä kirjauksella, jonka mukaan Ukrainasta sotaa paenneiden työllistymisen edellytyksiä voitaisiin parantaa siirtämällä tilapäistä suojelua saavat henkilöt kuntakokeilujen asiakkaiksi. Työllistymisen edellytysten parantamisella tarkoitettaneen sitä, kun hallituksen esitysluonnoksessa todetaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen käynnistyttyä vuoden 2021 maaliskuussa merkittävän osan maahanmuuttajien tai vieraskielisten parissa työskentelevien työntekijöitä siirtyneen TE-toimistoista työllisyyden kuntakokeiluihin. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tällä seikalla olisi myönteisiä vaikutuksia tilapäistä suojelua saavien asiakkaiden palveluprosessin turvaamisessa ja henkilöstön osaamisen hyödyntämisessä. Edellä mainitun voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että lainvalmistelussa arvioidaan kokeilualueen kunnilla olevan paremmat edellytykset palvella tilapäistä suojelua saavia henkilöitä.

Vantaan kaupungin mukaan lakiesityksen perusteluihin tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää kuitenkin enemmän huomiota. On sinänsä ymmärrettävä ajatus, että palveluita pyrittäisiin sitomaan tilapäistä suojelua saavien osalta yhtenäiseen prosessiin, koska iso osa muista palveluista on jo kunnan vastuulla. Esitysluonnoksessa perustelut jäävät kuitenkin niukoiksi. Sovi ei unohtaa myöskään niitä kuntakokeilujen alun ongelmia, joita liittyi valtiolta luvatussa henkilöstön siirtymiseen kokeilualueen kuntiin. Lisäksi ainakin kuudessa suurimmassa kaupungissa on tunnistettu resurssien jakaantuneen epätasaisesti TE-toimistojen ja kokeilualueen kuntien välillä; TE-toimistojen asiakasmäärät ovat laskeneet samalla kun kokeilualueen kuntien asiakasmäärät ovat lisääntyneet.

Vantaan kaupungin mukaan on asianmukaista, että lakiesitysluonnoksessa on tunnustettu tehokkaiden työllistymistä edistävien palveluiden tarjoamisen ukrainalaisille edellyttävän riittäviä resursseja työ- ja elinkeinotoimistoissa. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden on arvioitu lisäävän työ- ja elinkeinopalveluiden resurssitarvetta noin 40 henkilötyövuodella. Arvio perustuu asiakaskuormitukseen sekä lisääntyneeseen asiakkaiden määrään.

Kuuden suurimman kaupungin yhteisten laskelmien perusteella 40 000 tilapäistä suojelua saavista ukrainalaisista arviolta 12 % voisi sijoittua Vantaalle. Tämä tarkoittaisi noin 2736 työkäistä henkilöä. Keskimääräisen asiakasmäärän ollessa 150 asiakasta/omavalmentaja, työllisyyspalveluihin tarvittaisiin 18 uutta omavalmentajaa. On perusteltua arvioida, että 40 henkilötyövuotta valtakunnallisesti ei tule riittämään lain ehdottaman uuden asiakasryhmän palveluun.

On ollut myös perusteltua kirjoittaa luonnokseen auki se, että tilapäistä suojelua koskevien ehdotusten viranomaisvaikutukset koskisivat suhteellisesti enemmän niitä ELY-keskusalueita, työ- ja elinkeinotoimistoja ja työllisyyden kuntakokeilualueiden kuntia, joiden alueella on paljon tilapäistä suojelua saavia henkilöitä. Suurimmat vaikutukset keskittyisivät esitysluonnoksen mukaan Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen alueille. Lisäksi tilapäistä suojelua saavista asiakkaista 63 % olisi kokeilualueen kunnissa. Tästä syystä esimerkiksi Vantaan kaupungille, jossa tilapäistä suojelua saavia on suhteessa paljon, on osoitettava velvoitteen hoitamiseksi riittävä resurssi. Myös perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kunnille annettavista tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (PeVL 41/2002 vp, s. 3/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 42/2010 vp, s. 5).

Käytännössä lakiesityksen toteutuminen ja toisaalta ukrainalaisten kotikuntamerkitöjen saaminen joka tapauksessa keväästä 2023 alkaen edellyttävät sitä, että kotoutumiskoulutuksessa ja omakielisten orientaatiojaksojen hankinnassa huomioidaan jatkossa niiden kasvava tarve Uudellamaalla. Ukrainalaisten yhdistykset ovat arvioineet, että noin 30 % tilapäistä suojelua saavista puhuu englantia. On siis odotettavissa, että kotoutumiskoulutuksen tarve kasvaa, sillä työllistyminen täysin ilman suomen kieltä ei ole laajassa mittakaavassa realistista. Toisaalta, koska tilapäistä suojelua saavalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, voi asiakkaiden sitouttaminen palveluihin olla haastavaa, kuten on nähty TE-palveluissa vuoden 2022 aikana (henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella (TTL 2 luku 2§).

Työkanava Oy:n osalta Vantaan kaupunki pitää järkevänä, että kuntakokeilulain 8 §:n 1 momenttia muutetaan ehdotuksen mukaisesti siten, että siihen lisättäisiin kokeilualueen kunnan tehtäväksi tehdä päätös työnhakijan Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 4 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä työ- ja elinkeinotoimiston sijaan. Vallitseva oikeustila, jossa kokeilualueen kunnan soveltuvaksi arvioiman työnhakijan on pyydettävä asiakkuuden siirtoa asuinalueensa TE-toimistoon sopivan työtehtävän löytyessä, jotta TE-toimisto voi arvioida soveltuvuuden ja tehdä päätöksen, on asiakkaan kannalta kohtuutonta.

Taipale-Vuorinen Susanna
Vantaan kaupunki

Lindén Suvi
Vantaan kaupunki