

Asia: VN/7747/2024

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

Yleistukilaki

Yleinen näkemyksenne työskentely- ja asumisaikavaatimuksen asettamisesta tavanomainen yleistuen saamisen edellytykseksi

Amnesty pitää esitystä hyvin ongelmallisena yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta. Vaikka esitys ei erottele kansalaisuuden perusteella, asumisaika- ja kielitaitovaatimukset kohdistuvat käytännössä lähinnä kolmansista maista muuttaneisiin henkilöihin, jolloin tosiasiallinen yhdenvertaisuus vaarantuu. Lain soveltamisalaan kuuluvien ihmisten epäedullisempaa kohtelua ei ole esitysluonnoksessa perusteltu tavalla, joka tekisi siitä hyväksyttävän suhteessa valtion perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin (kts. tarkempi vastaus kohdassa 'Näkemyksenne esityksen suhteesta perustuslakiin sekä EU-lainsäädännön ja muiden kansainvälisten velvoitteiden vaatimuksiin').

Kyseinen esitys merkitsisi samalla merkittävää muutosta Suomen sosiaaliturvajärjestelmän luonteeseen. Perusturva on ollut perinteisesti asumisperusteinen ja tarkoitettu yhdenvertaiseksi maassa asuville. Kyseisillä muutoksilla asetettaisiin huomattavan monta eri ihmisryhmää eriarvoiseen asemaan. Heikoimmassa asemassa olisivat ne ETA-maiden ulkopuolelta Suomeen muuttaneet, jotka ovat oleskelleet maassa alle kolme vuotta, eivätkä työllistyisi tai oppisi kotimaisia kieliä tietyntasoisesti. Hallitus valmistelee samaan aikaan toista sosiaaliturvaa eriyttävää esitystä, jolla rajoitettaisiin kotihoidon tuen saantia maassaoloajan perusteella. Yhdessä nämä esitykset muodostaisivat sosiaaliturvaan hierarkkisen järjestelmän, jossa oikeus sosiaaliturvaan riippuu maassaoloajasta ja kielitaidosta.

On moitittavaa, että maahanmuuttaneiden kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi pyritään ottamaan käyttöön ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ei-hyväksyttävää, syrjivää ja sanktioivaa sääntelyä sen sijaan, että työllistymistä ja kotoutumista edistettäisiin ihmisoikeusperustaisesti. Tutkimusten ja tilastojen mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on herkempi talouden suhdanteiden vaihteluille (kts. esim.

www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2024/ulkomaalaistaustaisten-tyollisyyden-kasvu-pysahtyi). Esitetyt muutokset sanktioivat maahanmuuttaneita kohtuuttomalla ja syrjivällä tavalla. Lakimuutosten hyväksyttävyyttä heikentää lisäksi se, että esitettyjen muutosten vaikutukseen niille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa sisältyy merkittävää epävarmuutta. Sen sijaan niiden kielteisiin perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin ei liity epävarmuutta.

Amnesty arvioi, että esitetyt muutokset tulisivat rakenteellisesti lisäämään työttömyyttä kokevien maahanmuuttaneiden toimeentulotuen tarvetta. Monissa tapauksissa tarve olisi pitkäaikainen. Esitysluonnoksen mukaan lähtökohtaisesti kaikki kotoutumistuen saajat voisivat saada myös toimeentulotukea, mikäli kotitaloudessa ei ole muita sellaisia varoja tai tuloja, joiden vuoksi he eivät olisi oikeutettuja tukeen. Amnesty katsoo, että sosiaaliturvamuutokset, joissa lisätään viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta, heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista muun muassa tuessa laajasti tunnistettujen byrokraloukkujen vuoksi. Ei ole tarkoituksenmukaista, että esitys, jolla halutaan edistää työllistymistä ja kotoutumista, aiheuttaa syrjäytymistä ja pitkäaikaista taloudellista ahdinkoa.

Uusi tarveharkintainen yleistuki, josta maahanmuuttaneiden työttömyyden ajan perusturva halutaan erottaa, tulee voimaan vasta toukokuussa 2026. Toimeentulotukiudistus, joka sisältää merkittävästi aiempaa tiukemmat velvoitteet ja sanktiot, tuli voimaan helmikuussa 2026. Amnesty ihmettelee esitettyjen muutosten esittelyä ennen kuin kummankaan uudistuksen vaikutuksia on voitu vielä arvioida. Uuden kotoutumistuen käyttöönotto olisi myös ristiriidassa hallitusohjelman ja sosiaaliturvauudistuksen sosiaaliturvan yksinkertaistamista koskevan tavoitteen kanssa.

Amnesty esittää lakihankkeen hylkäämistä.

- **Tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin vaatimus työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon täyttämisestä. Näkemyksenne työskentelyvaatimuksesta**

Kyseinen ehdotus asettaa soveltamisalan kohteena olevat maahanmuuttaneet epäedullisempaan asemaan kuin työttömät, jotka saisivat yleistukea eri ehdoin. Yleistuen saantiin liittyy jo lähtökohtaisesti tuensaajan työvoimapolitiittisia velvoitteita, eikä esitysluonnoksessa perustella erillisen työssäoloehdon soveltamisen oikeasuhtaisuutta tai kohtuullisuutta tavalla, joka tekisi siitä hyväksyttävän. Kuten lausunnossa on mainittu, yleistukiudistus ei ole vielä tullut voimaan, joten sitä kireämpien velvoitteiden asettamista ennen kuin uudistuksen vaikutuksia on voitu arvioida etenkin, kun velvoitteilla on kielteisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, ei voi perustella.

Esitysluonnoksessa huomioidaan (s. 21), että rakenteellinen rasismi vaikuttaa maahanmuuttaneiden työllistymiseen. Kaikilla maahanmuuttaneilla ei siten ole yhtäläistä mahdollisuutta työllistymiseen. Silti lausuttavana oleva esitysluonnos keskittyy maahanmuuttaneiden sanktioimiseen matalamman tason etuuksilla. Näiden toimien hyväksyttävyyttä heikentää entisestään se, ettei tiedossa ole tehokkaita toimenpiteiden käyttöönottoa rakenteellisen rasismin torjumiseksi työelämässä. Olisi toivottavaa, että maahanmuuttaneiden sanktioinnin ja olojen kurjistamisen sijaan

maahanmuuttaneiden työllistymistä ja kotoutumisen edellytyksiä pyrittäisiin laajasti edistämään tehokkaiksi todetuilla toimenpiteillä.

Lisäksi on huomioitava, että työssäoloehdon asettaminen yleistuen saamiselle voisi lisätä työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä, erityisesti marginalisoidussa asemassa olevien tai syrjinnälle alttiiden maahanmuuttaneiden osalta. Kun välttämättömän toimeentulon saanti riippuu työssäoloehdon täyttymisestä, riskinä on, että vaikeassa asemassa olevat ihmiset ovat haavoittuvaisempia sellaisille työsuhteille, joihin liittyy riistoa. Riski korostuu tilanteessa, jossa maahanmuuttaneiden on vaikea työllistyä tavanomaisiin työpaikkoihin Suomen vaikean työttömyystilanteen ja työelämässä ilmenevän rakenteellisen rasismin vuoksi.

- **Vaihtoehtoisesti tavanomaisen yleistuen edellytykset voisi täyttää kolmen vuoden asumisella Suomessa. Näkemyksenne asumisaikavaatimuksesta**

Perustuslain 19 §:n 2 momentti takaa jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Perustuslakivaliokunta on 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). Henkilön oleskelua maassa ei voi pitää väliaikaisena sillä perusteella, että hän on asunut maassa alle kolme vuotta.

Kolmen vuoden mittaisen asumisajan asettamisella olisi kielteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tänä aikana henkilöllä ei olisi mahdollisuutta saada työttömän perusturvaa, mikä lisäisi toimeentulotuen tarvetta, pahimmillaan pitkäaikaisesti useaksi vuodeksi. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi viimesijaiseksi tueksi.

Ensisijaisesti Amnesty vastustaa kolmen vuoden mittaista asumisaikavaatimusta. Mikäli asumisaikavaatimus asetetaan, tulisi sen kesto lyhentää merkittävästi kolmesta vuodesta, jotta voidaan vähentää asumisaikavaatimuksen syrjiviä ja kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Kielitaitoa koskevat poikkeukset eivät tee esityksestä hyväksyttävää tai oikeasuhtaista. Kielitaitoedellytys johtaa välilliseen syrjintään, sillä työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame tai joka osoittaa B1.1 -tason kielitaidon Suomessa tai Ruotsissa.

Lähtökohtaisesti kielitaidon edellyttäminen yhdenvertaisen perusturvan saamiseksi on eriarvoistavaa ja asettaa marginalisoidut ja syrjinnälle alttiit ihmisryhmät muita heikompaan asemaan. Useille ryhmille kielitaitovaatimuksen täyttäminen voisi olla kohtuuttoman vaikeaa. Tilanne on erityisen vaikea, mikäli henkilö joutuu odottamaan kohtuuttoman pitkään

työllisyyspalveluiden tai kielenopetuksen saantia tai mikäli palveluiden laadussa on puutteita. Esityksen hyväksyttävyyttä heikentää entisestään se, että kielitaitoa koskevat ehdot pysyisivät voimassa, vaikka henkilö ei olisi päässyt kielenopetukseen takuajan puitteissa.

Amnesty pitää ongelmallisena, että lain soveltamisalaan kuuluvalla maahanmuuttaneella olisi mahdollisuus ainoastaan yhteen keskitason YKI-tutkinnon testiin silloin, kun hän ei saa todistusta kielitaidosta osana maksutonta kotoutumiskoulutusta. Kun YKI-tutkinnon suorittaminen on tällaisissa tapauksissa edellytys sille, että henkilö voi saada yleistukea ja kotoutumistuki on tasoltaan matala, on kohtuutonta, että vain yksi testi olisi maksuton. Esityksen ongelmallisuutta lisää se, että henkilön valmiuden testin suorittamiseen arvioi työvoimaviranomainen, joka on ensisijaisesti asiantuntija työnvälityksessä ja palveluohjauksessa. Harvalla työvoimaviranomaisen edustajalla lienee pätevyyttä kielitaitotason ammattimaiseen arviointiin.

- **Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Näkemyksenne tästä poikkeuksesta**

-

- **Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka on osoittanut riittävän suomen tai ruotsin taidon (Eurooppalaisen viitekehyksen mukainen B1.1 taso) kielen kahdella osa-alueella. Näkemyksenne tästä poikkeuksesta**

-

- **Esityksessä on arvioitu, että suurin osa osoittaisi kielitaitonsa kotoutumiskoulutuksesta saatavalla todistuksella. Lisäksi mahdollistettaisiin maksuton keskitason YKI-tutkinnon suorittaminen. Näkemyksenne kielitaidon osoittamisen tavoista**

-

- **Kielitaidon osoittamisen tavat määritettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Näkemyksenne tätä koskevan asetuksenantovaltuuden antamisesta**

Amnesty ei kannata ehdotusta, jonka mukaan kielitaidon osoittamisen tavat määritettäisiin valtioneuvoston asetuksessa. Vaikka asetuksenantovaltuus olisi sinänsä tarkkarajainen, kyseessä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta oleellinen päätös, josta tulisi siten säätää lain tasolla. Kielitaidon osoittamisen tapojen määrittämisellä voidaan vaikuttaa siihen ovatko kielitaidon osoittamisen tavat saavutettavia eri elämäntilanteissa oleville kotoutujille.

- **Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka vamman tai muun vastaavan syyn takia voi osoittaa kielitaitoaan. Näkemyksenne tästä poikkeuksesta**

Amnesty painottaa, että kyseinen poikkeus ei ole riittävä, eikä tee esitetyistä muutoksista hyväksyttäviä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Kun esitys olisi lähtökohtaisesti ristiriidassa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, eivät yksittäiset poikkeukset, jotka lieventäisivät kielteisiä vaikutuksia osalle lain soveltamispiirissä olevista ihmisistä, muuta tämän kokonaisuuden ongelmallisuutta.

Poikkeuksen kohderyhmää kuvataan esitysluonnoksessa hyvin yleisellä tasolla sellaisina henkilöinä ”joilta ei voitaisi vamman tai muun terveydellisen syyn takia vaatia kielitaidon osoittamista vähintään kahdella kielen osa-alueella.” Tarkemmin mainitaan ainoastaan vaikeasti vammaiset henkilöt ja viittomakieliset henkilöt. Erikseen mainitaan, että ”erilaiset oppimisvaikeudet eivät olisi säännöksessä tarkoitettuja vammaisuutta vastaavia seikkoja, elleivät oppimisvaikeudet johdu lääketieteellisesti todettavissa olevasta sairaudesta tai muusta vastaavan kaltaisesta syystä”, vaikka oppimisvaikeudet tai esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus vaikuttavat oleellisesti henkilön mahdollisuuksiin oppia kieltä B 1.1. tasoisesti.

Samaan aikaan lausuttavana olleessa kotoutumislain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa esitetään 30 vuoden yläikärajaa peruskouluopinnoille työttömyysturvalla. Tällöin henkilöltä käytännössä evättäisiin perusturva henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvien syiden vuoksi. Amnesty arvioi, että laajemminkin syntyy riski ihmisten erilaisesta kohtelusta. Esitysluonnoksessa mainitaan oikeuksia turvaava ratkaisu vain siinä yhteydessä, että vaikeasti vammaisen henkilö ohjattaisiin oikean sosiaalietuuden piiriin. Arvioinnissa tulisi ylipäättään painottaa perusoikeusmyönteistä päätöksentekoa ja varmistaa myös hakijoiden ohjaaminen tarvittaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Amnesty vastustaa esitystä, että vamman tai muiden terveydellisten syiden arvion tekisi työvoimaviranomainen. Mikäli esityksen valmistelua jatketaan, arvioinnin asianmukaisuuden varmistamiseksi se tulisi tehdä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

- **Esityksen toimeenpanoon liittyy sekä Kelan että työvoimaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Näkemyksenne toimeenpanoprosessin toimivuudesta**

Toimeenpanoprosessin toimivuus edellyttää keskeisesti kahta asiaa: 1. viranomaisilla täytyy olla osaaminen ja mahdollisuus huomioida joustavasti kotoutujien yksilöllisiä tarpeita, ja 2. viranomaisilla täytyy olla riittävät resurssit tuottaa riittävästi laadukkaita palveluita kotoutujille kohtuullisessa ajassa.

Lausuttavana olevat lakimuutokset eivät edistä kummankaan edellytyksen täyttymistä. Toimeenpanoprosessin toimivuus riippuu pitkälti siitä, miten hyvin työvoimaviranomainen pystyy tarjoamaan kotoutujille riittävät ja laadukkaat palvelut kohtuullisen ajan puitteissa. Kuten lausunnossa on mainittu, palveluihin pääsyssä on merkittäviä maantieteellisiä eroja.

Lisäksi on huomioitava, että esitysluonnoksen mukaan työvoimaviranomainen arvioisi, olisiko kotoutuja vamman tai muun terveydellisen syyn vuoksi vapautettava kielitaitoedellytyksistä. Työvoimaviranomainen arvioisi myös kotoutujan kielitaitoa ja edellytyksiä suoriutua YKI-tutkinnosta. Mikäli työvoimaviranomainen arvioi väärin kotoutujan edellytykset suoriutua kielitutkinnosta, ja kotoutuja hakeutuu YKI-tutkinnon testiin vaillinaisella osaamisella, hän menettää ainoan mahdollisuutensa suorittaa testi maksutta.

Työvoimaviranomaiselle kasautuu esitettyjen muutosten myötä merkittävä määrä erilaisia uusia arviointi- ja palveluohjaustehtäviä. On huomioitava, että kotoutumiseen on jo kohdistunut useita säästötoimia kuluvalle vaalikaudella ja lisää säästöjä on suunnitteilla. Laaja kotoutujan arviointi ja palveluohjaus edellyttää riittäviä resursseja. Ilman riittävän kapasiteetin varmistamista resurssien ja osaamisen osalta esitykseen jo muutoinkin sisältyvät kielteiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset voivat syventyä merkittävästi. Esitysluonnoksen mukaan valmistelussa on kuitenkin arvioitu, ettei työllistymistaitoja taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa tosiasiallisesti edistävään palveluun pääsemisen takuuajasta säätäminen aiheuttaisi tarvetta lisätä kuntien rahoitusta.

Näkemyksenne yleistukilain 8 §:n mukaisen ulkomaalaista koskevan rajoituksen muuttamisesta tilapäisen suojelun oleskeluluulla maassa olevien osalta

Ehdotus on kannatettava. Tilapäistä suojelua saavia koskeva poikkeus ei kuitenkaan tee esityksestä kokonaisuudessaan hyväksyttävää tai oikeasuhtaista.

Esitysluonnoksen mukaan tilapäistä suojelua saavia koskeva poikkeus ”parantaisi kyseisen ryhmän yhdenvertaisuutta antamalla oikeuden perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan perustoimeentulon turvaan”. Samoin perustein tulisi oikeuden yleistukeen koskea myös esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

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

On ristiriitaista, että henkilö voisi saada kuuden kuukauden ajan perusturvaa alempitasoista kotoutumistukea odottaessaan vielä takuuajan puitteissa palveluihin pääsyä tai jopa pidempään, mikäli ei saa palveluita takuuajassa. Valmistelussa oli selvitetty vaihtoehtoa, että mikäli takuu aika ylittyisi, henkilö siirrettäisiin yleistuella. Tätä ei kuitenkaan sisällytetty esitysluonnokseen, sillä se voisi ”kannustaa henkilöitä hakeutumaan sellaisille alueille, joissa palveluita olisi tarjolla huomattavasti ja takuuajan ylittyminen on todennäköisempää kuin alueilla, joissa palveluita on saatavilla hyvin ja kohtuullisessa ajassa” (s. 58). Tämä vaikuttaa ilmeisen epäuskottavalta. Esitysluonnoksen mukaan ”[v]almistelussa katsottiin, että vaikka malli olisi varmistanut yksilön oikeuksien toteutumista, olisi se

ollut ristiriidassa hallitusohjelman kotoutumisen tavoitteiden kanssa.” Amnesty painottaa, että hallitusohjelman tavoitteet eivät tee tyhjiksi valtion perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, että takuuajan ylittyminen aiheuttaisi seuraamuksia työvoimaviranomaisille tai kunnille. On siten varsin mahdollista, että kotoutuja ei pääsisi palveluihin takuuajan puitteissa. Vuonna 2024 Pirkanmaalla keskimääräinen odotusaika palveluihin pääsyssä oli yli kuusi kuukautta ja muillakin alueilla oli tapauksia, joissa odotusaika oli puoli vuotta tai pidempi.

Takuuajan tulisi olla lyhyempi kuin kuusi kuukautta, mikä edellyttäisi työvoimaviranomaisten, kielikoulutusten ja muiden työllistymistä tukevien palveluiden riittävää resurssointia.

Mikäli kotoutumistuen valmistelua jatketaan, mitä Amnesty lähtökohtaisesti vastustaa, tulisi henkilö siirtää yleistuella kotoutumistuen saajaksi vasta, kun hän on tosiasiallisesti saanut työvoimapalveluita kohtuullisen ajan.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

-

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

-

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

-

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Kuten lausunnossa on kerrottu, esitysluonnos sisältää useita syrjiviä muutoksia, joissa heikennykset kohdistuvat erityisesti jo valmiiksi marginalisoidussa ja syrjinnälle alttiissa asemassa oleviin ihmisiin. On huomattava riski siitä, että jo valmiiksi vaikeassa asemassa olevien ihmisten tilanne vaikeutuu entisestään ja henkilöt syrjäytyvät. Tällaisia ihmisiä voivat olla esimerkiksi oppimisvaikeuksia kokevat tai luku- ja kirjoitustaidottomat henkilöt. Vaikkei henkilö olisi erityisen haavoittuvassakaan asemassa, hänen voi olla vaikea työllistyä ja täyttää työssäoloehtoja tai oppia kotimaisia kieliä B1.1. -tasoisesti etenkin, mikäli hän ei pääse riittävän nopeasti laadukkaisiin palveluihin esimerkiksi kunnan puutteellisten palveluiden vuoksi.

Yhä useampi maahanmuuttanut tulisi muutosten vuoksi tarvitsemaan toimeentulotukea ja usein tarve olisi pitkäaikaista. Etenkin toimeentulotuen pitkäaikainen saanti on yhteydessä syrjäytymiseen. Mikäli henkilö saisi alennettua toimeentulotukea, joka on tasoltaan räikeän riittämätön turvaamaan

perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, henkilön kotoutuminen häiriytyisi voimakkaasti. Perustoimeentulotuki, jota on alennettu 50 prosenttia, kattaa vain laskennalliset ravintomenot, eikä mahdollista osallistumista yhteiskuntaan sen tasavertaisena jäsenenä.

Kun huomioidaan esitettyihin muutoksiin sisältyvät kielteiset perus- ja ihmisvaikutukset sekä syrjäytymistä edistävät muutokset, on irvokasta puhua samassa yhteydessä kotoutumisen kannusteista.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että henkilön työllistymistaitoja taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa tosiasiallisesti edistävään palveluun pääsemisen takuuajasta säättäminen ei aiheuttaisi tarvetta lisätä kuntien rahoitusta. Tämä vaikuttaa varsin epärealistiselta etenkin, mikäli palvelujen on tarkoitus olla laadukkaita. Mikäli kotoutumistuella olevan pääsy palveluihin viivästyy tai palvelut eivät ole riittävän laadukkaita, henkilöä käytännössä sanktioidaan palveluiden puutteesta. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

LAPSIVAIKUTUKSET

Ehdotetut muutokset sisältävät useita elementtejä, joilla on kielteisiä vaikutuksia lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutukset kohdistuvat sellaisiin perheisiin, joissa vanhemmat eivät täytä työssäoloehdot, kolmen vuoden asumisaikavaatimusta tai kielitaitovaatimuksia. Erityisen vaikeassa asemassa olisivat yhden vanhemman perheet, monilapsiset perheet, traumataustaiset perheet ja perheet, joissa vanhempi hoitaa lasta kotona ilman edellytyksiä saada kotihoidon tukea siihen suunniteltujen tiukennusten vuoksi.

Kotoutumistuen alempi taso lisää lapsiperheiden tarvetta toimeentulotuelle sekä lapsiperheköyhyyttä ja heikentää lasten oikeutta sosiaaliturvaan ja riittävään toimeentuloon. Erityisen vaikeaksi lapsiperheiden ja lasten tilanne muodostuu, mikäli perheen saamaa toimeentulotukea alennettaisiin. Taloudelliset vaikeudet vaikuttavat kielteisesti lasten arkeen, harrastusmahdollisuuksiin, asumiseen, koulunkäyntiin, hyvinvointiin ja osallisuuteen yhteiskunnassa.

Esitys on lapsiin kohdistuvien vaikutusten osalta syrjivä. Esitys ei sisällä riittäviä lapsivaikutusten arviointeja, eikä täytä lapsen edun ensisijaisuuden vaatimusta. Syrjinnän haitallisuutta ja ei-hyväksyttävyyttä syventää entisestään se, ettei lapsilla ole velvollisuutta tai mahdollisuutta vaikuttaa siihen, että perheen vanhemmat saavuttaisivat yleistuen ehdot, mutta kielteiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset kohdistuvat silti myös heihin.

SUKUPUOLIVAIKUTUKSET

Esitysluonnoksen mukaan, kun vuoden jaksolla (1.7.2024–30.6.2025) tarkasteltiin sellaisia työmarkkinatuen saajia, jotka eivät täyttäneet työssäoloehto, olivat asuneet Suomessa alle kolme vuotta ja puhuivat äidinkielenään muita kuin kotimaisia kieliä, saajista 60,8 prosenttia (11 429 henkilöä) oli naisia. Sukupuolijakaumaan vaikuttaisi entisestään hallituksen valmisteleman kotihoidon tuen niin sanotun Norjan mallin käyttöönotto. Esitetyssä mallissa alle kolme vuotta maassa asuneilta vanhemmilta, pääasiassa äideiltä, evättäisiin mahdollisuus saada kotihoidon tukea ja he olisivat kotoutumistuen piirissä. Esitysluonnos arvioi tällaisia henkilöitä olevan vuosittain noin 1400 henkilöä. Esitetyillä muutoksilla olisi siten kokonaisuudessaan selvästi kielteiset vaikutukset sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen. Silti esitysluonnoksessa arvioidaan, etteivät sukupuolivaikutukset ole merkittäviä.

Amnesty pitää moitittavana, ettei syrjiville muutoksille ole juuri selvitetty ei-syrjiviä vaihtoehtoja. Muita toteuttamistapoja koskevasta jaksosta ilmenee, että valmistelun aikana on pääasiassa selvitetty vielä esitettyäkin syrjivämpiä vaihtoehtoja.

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

Amnesty arvioi esitettyjä muutoksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Esitystä tulee tarkastella perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 2 momentin sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.

Amnesty pitää esitystä ongelmallisena yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta. Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslaki kieltää syrjinnän, eli ihmisten asettamisen ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan esimerkiksi alkuperän perusteella. Oikeus yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kiello ovat muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen keskeinen edellytys, ja ne turvataan kaikissa keskeisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, mukaan lukien YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja kahdennessatoista lisäpöytäkirjassa, Euroopan sosiaalisen peruskirjan E artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa.

Ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että yksittäinen ihmisryhmä asetettaisiin muita heikompaan asemaan heidän alkuperänsä perusteella säädettäessä lailla heidän oikeudestaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Esitysluonnoksessa perustellaan, ettei ehdotettava sääntely ole kansalaisuuteen perustuva, sillä asumisaikaedellytys ”koskisi periaatteessa yhtäläisesti Suomen kansalaisia ja ulkomaan kansalaisia”. Toisaalta kuitenkin kerrotaan, että “[k]äytännössä esitetyn muutoksen vaikutukset kohdistuisivat lähinnä kolmannelle maasta Suomeen muuttaviin henkilöihin.” Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Sääntelyn tulee olla syrjimätöntä käytännössä, eikä vain muodollisesti pinnallisesti tarkasteltuna.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, mikäli näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa henkilön muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn, kuten alkuperän, perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Amnesty katsoo, että tavoitteiden saavuttamiselle esitetyt keinot ovat syrjiviä, eikä niitä voida pitää asianmukaisina, oikeasuhteisina tai tarpeellisina.

Esitysluonnoksen mukaan muutosten tavoitteena on luoda työttömyysetuusjärjestelmään kannustin työllistymiselle ja kotimaisen kielen oppimiselle. Esitysluonnoksessa arvioituun muutosten työllisyysvaikutukseen liittyy huomattavaa epävarmuutta. Kokonaisuudessaan sen arvioidaan olevan vain noin 300–370 henkilöä. Samalla perusteluissa tuodaan toistuvasti esille, että etenkin toimeentulotukeen oikeutettujen osalta muutokset soveltamisalaan kuuluvien toimeentuloon ovat vähäiset. Konkreettisin muutos esitetyistä muutoksista lienee toimeentulotuen pitkäaikaisen tarpeen lisääntyminen maahanmuuttaneilla, myös jo valmiiksi marginalisoidussa tai syrjinnälle alttiissa asemassa olevilla henkilöillä.

Esitysluonnoksen mukaan kotoutumistuen yleistukea alempi taso voi lisätä perustoimeentulotuen saajamäärää. Amnesty katsoo, että esitetyt muutokset tulisivat rakenteellisesti ja johdonmukaisesti lisäämään maahanmuuttaneiden toimeentulotuen tarvetta. Esitysluonnoksessa (s. 76) on tunnistettu, että lähtökohtaisesti kaikki kotoutumistuen saajat voisivat saada myös toimeentulotukea, mikäli kotitaloudessa ei ole muita sellaisia varoja tai tuloja, joiden vuoksi he eivät olisi oikeutettuja tukeen.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean pitkäaikainen kanta on ollut, että riippuvuus toimeentulotuen kaltaisista täydentävistä etuuksista ei saa johtaa siihen, että

sosiaaliturvajärjestelmästä tulee luonteeltaan toimeentulotukijärjestelmä. Myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti sellaisiin muutoksiin, joilla lisätään toimeentulotuen tarvetta. Perustuslakivaliokunta piti arvioidessaan vuoteen 2018 kohdistuvaa indeksijäädytystä (PeVL 47/2017 vp) huolestuttavana, että ehdotetun lainsäädännön voitiin arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Toimeentulotukeen sisältyvät laajasti tunnistetut byrokratialoukut vaikeuttavat tuensaajan TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaista oikeutta omien elinehtojensa parantamiseen. Amnesty katsoo, että sosiaaliturvamuutokset, joissa lisätään viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta, heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista.

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

-

Kotoutumistuki ja palveluun pääsemisen takuu aika koskisivat tilanteita, joissa henkilö muuttaa Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan. Näkemyksenne tästä siirtymäsäännöksestä

-

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

-

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto