

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

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta. Espoon kaupunki suhtautuu esitykseen kriittisesti.

Espoon kaupunki arvioi, että esitetty työskentely- ja asumisaikavaatimus on omiaan kaventamaan heikommassa asemassa olevien henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia saada perusturvaa. Lisäksi ehdotus johtaisi kustannusten siirtymiseen valtiolta kunnille erityisesti viimesijaisen toimeentulotuen kautta. Tällainen muutos voi olla ristiriidassa perustuslain turvaaman oikeuden kanssa välttämättömään toimeentuloon.

Espoon kaupunki näkee, että yleistuen eriyttäminen pääosin kolmansista maista tuleville maahanmuuttajille uudeksi, summaltaan matalammaksi kotoutumistueksi on ongelmallista myös yhdenvertaisuuden kannalta. Näin ollen jatkossa työttömyysturva ei perustuisi henkilön työmarkkina-asemaan, vaan maassa asumisen pituuteen, aiempaan työtaustaan ja kielitaitoon. Tämä asettaa ihmiset hyvin epätasa-arvoiseen asemaan.

Maahanmuuttajat, jotka eivät tule Suomeen työperäisesti valmiiseen työpaikkaan tai työllisty esimerkiksi englanniksi tarvitsevat useimmiten kotoutumisen alkuvaiheeseen kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä palveluita, jotta työllistyminen olisi mahdollista. Espoon kaupunki suhtautuu varauksella kotoutumisen ja työllistymisen tehostumiseen ja nopeutumiseen kotoutujien sosiaaliturvaa heikentämällä.

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

Työssäoloehdon asettaminen tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi merkitsee olennaista muutosta työttömyyden aikaisen perusturvan rakenteeseen. Ehdotus johtaa siihen, että työttömät henkilöt asetetaan keskenään erilaiseen asemaan sen perusteella, onko heillä ollut tosiasiallinen mahdollisuus täyttää työttömyysturvalain mukainen työssäoloehto. Tämä herättää merkittäviä yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

Vaikka työssäoloehto on vakiintunut osa ansioperusteista työttömyysturvaa, sen ulottaminen myös perusturvaetuuden tason määrittäväksi kriteeriksi ei ole ongelmaton. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatuksen perustoimeentulon lähtökohtana on turva työttömyyden perusteella, ei aiemman työmarkkina-aseman perusteella.

Espoon kaupunki näkee, että ehdotettu työskentelyvaatimus kohdistuu tosiasiallisesti erityisesti henkilöihin, joiden kiinnittyminen työmarkkinoille on heikkoa, kuten vastikään Suomeen muuttaneisiin, nuoriin ja niihin, joiden työllistymistä rajoittavat rakenteelliset tekijät. Näillä ryhmillä ei välttämättä ole ollut realistista mahdollisuutta täyttää työssäoloehto, jolloin alempi etuustaso määräytyisi tekijöiden perusteella, joihin henkilö ei ole voinut vaikuttaa.

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

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen asettaminen tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi merkitsee pitkäkestoista erottelua työttömien välillä sen perusteella, kuinka kauan henkilö on asunut Suomessa. Vaikka perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella sosiaalietuuksien saamista ja määrää voidaan tietyissä rajoissa kytkeä asumisaikaan, ehdotetun vaatimuksen oikeasuhtaisuutta on arvioitava erityisen huolellisesti.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimus on perustoimeentuloturvan näkökulmasta kohtuuttoman pitkä. Työttömyyden aikaisessa perusturvassa on kyse välittömästä ja ajankohtaisesta sosiaalisesta riskistä, jonka toteutuminen ei lähtökohtaisesti riipu henkilön asumishistoriasta Suomessa. Pitkä asumisaikavaatimus johtaa siihen, että huomattava osa työttömyysjaksoista ajoittuu ajanjaksolle, jolloin henkilö on oikeutettu vain alempitasoiseen etuuteen. Tämä asettaa työttömät keskenään eriarvoiseen asemaan tavalla, joka kohdistuu tosiasiallisesti lähes yksinomaan maahanmuuttajiin.

Säätelyn hyväksyttävyyttä heikentää se, ettei esityksessä osoiteta, että kolmen vuoden asumisaikavaatimus olisi välttämätön tai tehokas keino edistää kotoutumista tai työllistymistä. Asumisaika on luonteeltaan passiivinen kriteeri, johon yksilö ei voi tosiasiallisesti vaikuttaa kuin ajan kulumisen kautta. Tällöin perusturvan taso määräytyy tekijän perusteella, joka ei ole aidosti henkilön omassa määräysvallassa.

Espoon kaupunki korostaa, että kotoutujien, vastikään Suomeen tulleiden maahanmuuttajien Suomeen sopeutumista tulisi entisestään mahdollistaa, eikä heikentää.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Espoon kaupunki pitää kielitaitoon perustuvia poikkeuksia perusteltuina. Espoon kaupunki ilmaisee huolensa siitä, että kielitaitoon liittyvien poikkeusten selvittäminen voisi kuitenkin lisätä byrokratiaa ja viivästyttää toimeentuloturvaa sekä lisätä kuntien palvelukuormaa.

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

Poikkeus on sinänsä perusteltu, koska tällöin henkilön kotoutumisen esteenä ei olisi virallisen kotimaisen kielen osaamisen puute.

Espoon kaupunki kuitenkin arvioi, että esitys johtaa väestöryhmien eriarvoiseen kohteluun yleistuen saamisen edellytysten osalta. Sosiaaliturvajärjestelmän tulisi perustua yhdenmukaisiin periaatteisiin, kielellisiä tekijöitä ei tulisi käyttää sosiaaliturvan saamisen perusteena, vaan perusteena tulisi olla jatkossakin esimerkiksi työmarkkinastatus.

- **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**

Espoon kaupunki näkee, että poikkeus on sinänsä perusteltu, koska tällöin henkilön kotoutumisen esteenä ei olisi virallisen kotimaisen kielen osaamisen puute. Kuitenkin kielitaidon saavuttaminen vaaditulle tasolle voi olla pitkä prosessi. Lisäksi järjestely kytkee perustoimeentuloturvan tason yksilön kielitaitoon, johon henkilöllä ei aina ole täyttä vaikutusmahdollisuutta esimerkiksi koulutusmahdollisuuksien, oppimisen henkilökohtaisten edellytysten tai alueellisten resurssien vuoksi. Tämä voi johtaa eriarvoiseen kohteluun samankaltaisessa sosiaalisessa tilanteessa olevien henkilöiden välillä.

Espoon kaupunki toteaa, että kielitaito ei itsessään tehostu sillä, että kotoutujille sysätään kielen oppimiseen enemmän vastuuta samalla, kun kotoutumisen edistämiseen suunnattua rahoitusta vähennetään.

Espoon kaupunki edelleen korostaa, etteivät kaikki kotoutujat saavuta kielitaitotavoitetta: tällä hetkellä Espoossa kotoutumiskoulutuksiin osallistuneista noin 50 % pääsee toiminnallisen suomen kielen taidon tavoitteeseen B1.1. Espoon kaupunki ei usko, että tämä prosenttiosuus olennaisesti kasvaisi tämän esityksen myötä, koska se vaatisi palveluiden kehittämistä ja lisäämistä, mikä taas vaatisi lisäresursointia kuntiin.

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

Espoon kaupunki toivoo, että huomioon otetaan myös paikallisia kielitaidon osoittamisen tapoja, kunhan ne testaavat kaikki kielitaidon osa-alueet, tarjoavat riittäviä edellytyksiä asiakkaalle testin suorittamiseen ja omien taitojen näyttämiseen ja vastaavat hyviä kieliarvioinnin tapoja.

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

Espoon kaupunki katsoo, että asetuksenantovaltuus on ongelmallinen. Yleistuen ja kotoutumistuen keskeiset edellytykset tulisi säätää lain tasolla oikeusvarmuuden turvaamiseksi, eikä niitä tulisi jättää asetuksella määriteltäviksi. Espoon kaupunki painottaa, että asetuksen valmistelussa tulee erityisesti varmistaa, ettei sääntely lisää hallinnollista kuormitusta kunnissa tai johda eriarvoisiin tilanteisiin asiakkaiden kesken.

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

Poikkeus, jonka mukaan työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka vamman tai muun vastaavan syyn vuoksi ei voi osoittaa kielitaitoaan, on selkeästi perusteltu yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Se varmistaa, että henkilöihin, joilla ei ole tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa omaan tilanteeseensa kielen oppimisen kautta, ei kohdistu kohtuuttomia vaatimuksia. Tämä poikkeus tukee perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjintää vammaisuuden tai vastaavan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Espoon kaupunki siis kannattaa tätä poikkeusta periaatteellisesti. Toivomme tarkempaa määrittelyä siitä, miten vammaa tai muuta vastaavaa syytä todennettaisiin.

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

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan toimeenpanon onnistuminen edellyttää selkeää ja ennakoitavaa vastuunjakoa Kelan ja työvoimaviranomaisten välillä. Tässä esityksessä prosessi jää epäselväksi esimerkiksi viranomaisten roolien osalta. On keskeistä, että työnjako ja vastuut määritellään täsmällisesti, jotta etuuksien maksaminen, kotoutumisen seuranta ja palveluihin ohjaaminen voidaan toteuttaa sujuvasti.

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

Espoon kaupunki kannattaa tilapäistä suojelua saavien siirtymistä toimeentulotuen piiristä yleistuen piiriin, mutta myös tilapäistä suojelua saavien osalta työskentely- ja asumisaikavaatimukset ovat ongelmallisia samaan tapaan kuin muillekin esityksen piiriin kuuluville maahanmuuttajille silloin, jos henkilö muuttaa Suomeen lain astuttua voimaan 1.1.2027 jälkeen. Espoon kaupunki haluaa korostaa, että etuusjärjestelmän tulisi perustua yhdenvertaisuuteen riippumatta maahantulon

syystä. Täten näyttäytyy epätasa-arvoisena se, että ennen 1.1.2027 Suomeen saapuneet tilapäistä suojelua saavat olisivat oikeutettuja yleistukeen, vaikka eivät täyttäisi työssäoloehto.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuujasta

Espoon työllisyyspalvelujen kotoutumisasiakkaiden määrä on kasvanut 3500 henkilöstä vuonna 2024 4300 asiakkaaseen vuonna 2026. On mahdollista, että asiakasmäärät kasvavat muissakin Suomen isoissa kaupungeissa. Näin voimakas kohderyhmän kasvu haastaa palvelutuotantoamme ja takuuajaaamme. Tähän mennessä Espoossa on pysytty takuuajan sisällä, mutta toteamme, että runsas uusien asiakkaiden määrä voisi aiheuttaa takuuajan rikkoutumisen erityisesti, kun kotoutumiseen osoitettua rahoitusta samalla leikataan.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Työllisyysalueiden käytössä olevat resurssit tulevat rajaamaan sitä, kuinka paljon kotoutujien yksilöllisiin tarpeisiin pystytään vastaamaan. Esimerkiksi, pääkaupunkiseudulla kotoutumiskoulutukset pystytään eriyttämään nopeille, keskinopeille ja hitaille oppijoille. Jos kuitenkin tilanne on, että henkilön vamma, sairaus tai trauma eivät mahdollista ryhmämuotoista oppimista yli 5 tuntia päivässä, tarjontaa ei ole.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

Espoon kaupungin näkemyksenä on se, että valvonta ei saa aiheuttaa työvoimaviranomaiselle lisää seurantavelvoitteita, vaan sen on onnistuttava olemassa olevien järjestelmien ja automaattisten data-ajojen kautta.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuutta tarjota maksutonta keskitason YKI-tutkinnon suorittamista asiakkailleen. Espoon kaupunki on kuitenkin huolissaan tutkintojen suorittamiskapasiteetin riittävyydestä, mikä voi johtaa pitkiin odotusaikoihin ja alueelliseen saatavuuteen. Suurin osa maahanmuuttajista asuu pääkaupunkiseudulla. Toteamme, että tämä tulisi huomioida pääkaupunkiseudulla tehtävän testauksen resursoinnissa.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Espoon kaupunki arvioi, että esitys voi heikentää kotoutumisen kannusteita lisäämällä maahanmuuttajan taloudellista epävarmuutta kotoutumisen alkuvaiheessa. Espoon kaupunki toteaa, että sujuvankaan kielitason saavuttaminen ei itsessään tehosta työllistymistä, etenkin kun työmarkkinoilla on heikosti työvoiman kysyntää. Lisäksi rekrytointisyrjintä on tutkitusti laaja ongelma suomalaisilla työmarkkinoilla.

Jotta kotoutumisen kannustavuus olisi mahdollista, tulisi varmistaa, että lainsäädännössä ja toimeenpanossa otetaan huomioon maahanmuuttajien yksilölliset elämäntilanteet, mahdollistetaan

joustavat ratkaisut sekä turvataan kunnille riittävät resurssit kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen palveluiden järjestämiseksi.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Esityksessä todetaan, että lakimuutoksella tulisi olemaan kunnille sekä säästöjä että kuluja. Espoon kaupunki näkee, että uudistus johtaisi pääosin kuntien kustannusten kasvuun samalla, kun kunnilla osoitettavaa kotoutumisen rahoitusta tullaan leikkaamaan.

Emme usko, että kunnat tulisivat hyötymään kotoutumistuen porrastamisesta aiheutuvista 0,9 miljoonan säästöistä vaan todennäköisesti esityksessä kuvattu muutos tulisi rasittamaan varsinkin Suomen isojen kaupunkien taloutta, koska korkeampien elinkustannusten vuoksi kotoutujat eivät muutoksen jälkeen voi tulla toimeen ehdotetulla etuudella. Toimeentulohakemukset tulevat todennäköisimmin lisääntymään. Espoon kaupunki pitää erittäin todennäköisenä, että isoissa kaupungeissa yli 30 % kotoutujista tulee jatkossa hakemaan toimeentulotukea kotoutumistuen ollessa riittämätön. Koska kunnan maksuosuus toimeentulotuesta on 50 %, uusi ehdotus tulee isoissa kaupungeissa lähinnä siirtämään laskun vasta maahan tulleista kunnille.

Matalamman tuen tavoitteena toki on varmasti nopeampi kotoutuminen ja siirtyminen työelämään, mutta nykyisen todella haastavan työmarkkinatilanteen vallitessa tukien leikkaaminen ei todennäköisesti johda toivottuihin lopputuloksiin, vaan päinvastoin syventää monien jo muutenkin vaikeassa tilanteessa olevien ahdinkoa. Tämä voi lisätä myös henkilöiden palveluntarvetta sekä tehdä tarpeista myös entistä vaikeampia ja monimutkaisempia.

Espoon kaupunki esittää huolensa työllisyyspalveluiden asiakasmäärän noususta tämän esityksen myötä. Tällöin sillä on myös vaikutusta kunnan kustannuksiin kasvavien asiakastarpeiden myötä. Tämä tulisi huomioida kunnille suunnatussa rahoituksessa.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Ei lausuttavaa.

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

Esityksen työskentely- ja asumisaikavaatimukset sekä niihin liittyvät poikkeukset on arvioitava suhteessa perustuslain 6 ja 19 §:iin sekä EU- ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Perustuslain 6 § edellyttää, että ketään ei aseteta ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan henkilöön liittyvien syiden, kuten iän, terveydentilan tai kielen oppimisen mahdollisuuksien perusteella. Esityksessä on kattavasti käsitelty ehdotuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön peilaten. Espoon kaupunki pitää kuitenkin tärkeänä, että esityksestä pyydetään lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

Ei lausuttavaa.

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

Säännös estää uudistuksen aiheuttamasta takautuvaa vaikutusta jo maassa asuvien henkilöiden oikeuteen yleistukeen, ja siten varmistaa perustuslain 19 §:n mukaisen perustoimeentulon turvan toteutumisen nykyisille asukkaille.

Espoon kaupunki näkee, että vaikka lakiuudistus ei vaikuttaisi ennen lain voimaantuloa Suomessa asuviin, antaa lakiuudistus jatkossa vääränlaisen signaalin Suomesta mahdollisuutena rakentaa uusille tulijoille merkityksellistä elämää, joka varmistaisi maamme elinvoimaisuuden myös tulevaisuudessa.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

Ei lausuttavaa

Sipilä Hilla-Maaria
Espoon kaupunki - Työllisyyspalvelut