

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

Käytännössä nämä vaatimukset tarkoittavat maahanmuuttajien yleistuen tason leikkaamista kymmenellä prosentilla ensimmäisinä maassaolovuosina, elleivät he täytä työssäoloehtoa tai kielitaitoehtoa. Muutoksen ajatus kannustaa maahanmuuttajia työllistymään tai lisäämään työllistymisen edellytyksiä on periaatteessa hyvä, mutta valitut keinot eivät ole tutkitusti tehokkaita. Esitysluonnoksen arviot työllisyysvaikutuksista pohjautuvat pitkälti tanskalaiseen tutkimusnäyttöön pakolaisten etuuskien leikkauksista. Tanskalaisten tutkimusten mukaan etuusleikkauksilla on ollut työllisyyttä lisäävä vaikutus vain lyhyellä aikavälillä, ja pitkällä aikavälillä monia negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi maahanmuuttajaperheiden lapsiin (1,2). Siksi THL ei lähtökohtaisesti kannata näiden vaatimusten asettamista.

(1) Dustmann, C., Landersø, R. ja Andersen, L.H., 2024. Unintended consequences of welfare cuts on children and adolescents. *American Economic Journal: Applied Economics*.

(2) Dustmann, C., Landersø, R. ja Andersen, L.H., 2024. Refugee benefit cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*.

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

Vaatimus työssäoloehdon täyttämisestä täyden yleistuen saamiseksi lisää vastikään maahanmuuttaneiden työnteon kannustimia, mutta käytännön vaikutus jäänee pieneksi. Todennäköisesti melko harva alle kolme vuotta maassaolleista ei-työperäisistä maahanmuuttajista

täyttäisi työssäoloehdon, jonka täyttämiseen menee vähintään vuosi. Lisäksi työssäoloehdon täytettyään henkilö olisi oikeutettu ansiopäivärahaankin, jos henkilö on liittynyt työttömyyskassaan heti maahan tullessaan. Oikeuksien toteutumisen kannalta olennaista on, että työtä tekevät maahanmuuttajat saisivat jotain kautta tiedon kassajäsenyyden tärkeydestä. Tutkimusten mukaan erityisesti lyhyen työhistorian omaavat henkilöt eivät ole liittyneet kassaan, ja saavat siksi peruspäivärahaa ansiopäivärahan sijasta. Tässä joukossa maahanmuuttajat voivat hyvin olla ylliedustettuina, vaikkakaan asiaa ei liene selvitetty.

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

On sikäli perusteltua, että muutos kohdistettaisiin vain maassaoloajan alkuvuosiin, eikä pitempään maassaololeisiin, sillä esityksessä viitattujen tanskalaisten tutkimusten perusteella etuusleikkauksella havaittiin vaikutusta maahanmuuttajien työllisyyteen vain maassaoloajan alkuvuosina.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Etuuden tason sitomisella kielitaitoon halutaan lisätä kielitaidon vahvistamista. Tietääksemme ei ole tutkimusnäyttöä, jossa todettaisiin etuusleikkauksen olevan toimiva väline kielitaidon vahvistamiseen. Toki evidenssin poissaolo ei tarkoita, että vaikutusta ei olisi.

Tiedetään, että kielitaitovaikeudet ovat yksi keskeisimmistä maahanmuuttaneen väestön kokemista työllistymisen esteistä, joten sikäli kannustaminen kielitaidon kehittämiseen on perusteltua. Ehto näyttäytyy kuitenkin myös syrjivänä, koska kielitaito on vahvasti yhteydessä työnhakijan etniseen alkuperään ja kielitaito ei monilla aloilla ole ehdoton vaatimus. Monet, erityisesti miehet, työllistyvät Suomessa heikosta kielitaidosta huolimatta.

Lisäksi THL huomauttaa, että kielitaito on vain yksi este muiden joukossa. Maahanmuuttajien työllisyyden esteitä ovat myös mm. syrjintä, terveysongelmat, verkostojen puute, tutkintojen tunnustamisen haasteet ja työelämän segregaatio. THL katsoo, että vastuuta työllistymisen esteiden poistamisesta ei tule asettaa vain maahanmuuttajalle, vaan yhteiskunnan tulisi tulla myös vastaan esimerkiksi syrjinnän vastaisilla toimilla kuten anonyymilla rekrytoinnilla.

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

Tieto henkilön äidinkielestä perustuisi ilmeisesti työnhakijan omaan ilmoitukseen työvoimaviranomaiselle (HE-luonnos s. 64). Tämä herättää kysymyksen, kuinka luotettava tieto lopulta on, ja kuinka paljon työvoimaviranomainen käyttää omaa harkintaa tiedon kirjaamisessa.

- **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**

Poikkeus on olennainen, jotta työnhakijalla on taloudelliset kannustimet opiskella kieltä. Sen toimivuuden kannalta keskeistä on kuitenkin se, että työnhakijoilla on tosiasiallinen ja yhdenvertainen mahdollisuus osoittaa kielitaitonsa. Tämä edellyttää riittävää määrää kielitaitotestauksia, kohtuullisia kustannuksia, alueellista saavutettavuutta sekä mahdollisuutta suorittaa testejä riittävän usein. Mikäli kielitaidon osoittaminen on käytännössä vaikeaa, hidasta tai kallista, poikkeus ei toimi tarkoituksenmukaisena kannustimena ja voi johtaa eriarvoisuuteen työnhakijoiden välillä.

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

Kielitaidon osoittamisen järjestelmää arvioitaessa on tärkeää varmistaa, että eri tavat ovat keskenään vertailukelpoisia ja luotettavia. Kotoutumiskoulutuksen todistusten arviointikäytännöissä on oltava riittävä valtakunnallinen yhtenäisyys, jotta kielitaitovaatimuksen täyttyminen ei riipu koulutuksen järjestäjästä. Samoin maksuttoman YKI-tutkinnon saatavuuden, suoritusmäärien ja alueellisen kattavuuden on vastattava todellista kysyntää, jotta tutkinnon suorittaminen ei viivästy tai muodostu pullonkaulaksi.

Lisäksi on tärkeää huomioida ne työnhakijat, jotka eivät ole kotoutumiskoulutuksessa tai joille koulutuksen aikataulu tai sisältö ei vastaa heidän tilannettaan. Näille ryhmille on varmistettava selkeä ja saavutettava vaihtoehtoinen tapa osoittaa kielitaito ilman kohtuutonta viivettä.

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

-

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

Poikkeus on kannatettava. Samalla on tärkeää varmistaa, että poikkeuksen soveltamiskriteerit ovat selkeät, läpinäkyvät ja valtakunnallisesti yhdenmukaiset.

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

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

On perusteltua lisätä ukrainalaisille pakolaisille oikeus yleistukeen/kotoutumistukeen, ja siten siirtää heidät työllisyyspalvelujen piiriin, sillä näyttää siltä, että Venäjän hyökkäyssota ei ole päättymässä lähiaikoina, ja valtaosalla ukrainalaisista oleskelu Suomessa voi pitkittyä.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Esityksen mukaan vuonna 2024 kotoutumissuunnitelman saavien asiakkaiden keskimääräinen odotusaika työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta ensimmäisen palveluun oli 4,7 kuukautta, joten palveluun pääsemisen takuuajan säätäminen 6 kuukauteen voisi jopa hidastaa palvelun käynnistymistä, koska käytännössä enimmäisajat mielletään usein tavoiteaikoina. Esityksessä ei esitetä tietoa kohderyhmän palveluun pääsemisestä tällä hetkellä, mutta huomioiden työvoimapalvelujen siirtyminen kuntien järjestämisvastuulle ja työttömien työnhakijoiden määrän kasvu vuoteen 2024 verrattuna, voi palveluun pääsemisen takuuajan säätäminen 6 kuukauteen olla tarpeen.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Esityksen mukaan takuuaikaa koskevan veloitteen mukainen palvelu voisi olla työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua palvelua, muuta työllistymistä tukevaa työvoimaviranomaisen järjestämää palvelua tai suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävä palvelua. Esityksessä VN/33963/2024 esitetään, että jatkossa työvoimaviranomainen järjestäisi työvoimakoulutuksena myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaista lukutaitokoulutusta. Oletettavasti tämä koulutus sisältyisi myös takuuajan puitteissa tarjottaviin työvoimapalveluihin.

Työvoimaviranomaisen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tarjota kotoutuja-asiakkaan tarpeen mukaisia palveluja vaikuttaa esitys VN/33963/2024, jossa esitetään tasoleikkausta kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen kotoutumisen edistämiseksi. Tasoleikkaus olisi noin 32 miljoonaa euroa. Esityksen mukaan säästöillä on vaikutusta kuntien talouteen, mikäli kunnat eivät vähennä palveluita, joihin säästöt kohdistuvat. Muutokset voivat siten vähentää palvelutarjontaa ja palvelujen yhdenvertaista saatavuutta eri puolilla maata. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirtyminen valtionosuusjärjestelmään lisäisi erityisesti pääkaupunkiseudun kuntien osuutta kotoutumiskoulutuksen määrärahoista, kun taas keskikokoiset kunnat olisivat suurimpia häviäjiä. Muutokset voivat vaikuttaa maahanmuuttajien jakautumiseen eri puolille maata ja keskittymiseen suurimpiin kuntiin.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuakseen, tai niiden ohella, kotoutujat voivat tarvita sosiaali- ja terveystyöpalveluja. Esityksessä VN/33963/2024 hyvinvointialueiden sosiaali- ja

terveyspalveluja ja kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamista koskevia säännöksiä esitetään kumottavaksi. Tämä herättää huolta siitä, missä määrin jatkossa voidaan varmistaa kotoutuja-asiakkaiden tarpeenmukainen monialainen palvelu.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

-

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Mahdollisuus suorittaa maksuton keskitason YKI-tutkinto on erittäin kannatettava ja yhdenvertaisuutta edistävä toimenpide. Tutkinnon maksuttomuus madaltaa merkittävästi kynnystä kielitaidon osoittamiseen erityisesti heikossa taloudellisessa asemassa oleville työnhakijoille ja vahvistaa kielitaidon roolia aidosti saavutettavana kotoutumisen ja työllistymisen välineenä.

Järjestelyn onnistumisen kannalta keskeistä on kuitenkin, että maksuttoman YKI-tutkinnon tarjonta vastaa kysyntää. Tutkintopaikkojen määrän, alueellisen kattavuuden ja järjestämistiheyden on oltava riittäviä, jotta tutkinnon suorittaminen ei viivästy tai muodosta hallinnollista pullonkaulaa. Lisäksi on tärkeää huolehtia selkeästä ohjauksesta ja ennakoitavasta käytännöstä siitä, kenelle maksuttomuus on tarkoitettu ja miten siihen hakeudutaan.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Esitys vahvistaa hieman taloudellisia kannustimia työllistyä ja hankkia kotimaisen kielen taito. Koska toimeentulotuki ja asumistuki kompensoi monelle esitetyn leikkauksen kokonaan tai osittain, kannustimien vahvistuminen jää kuitenkin melko pieneksi.

Kannustinmuutoksen vaikutuksen pienuus näkyy myös arvioidussa työllisyysvaikutuksessa, joka on noin 300 henkilötyövuotta. Vaikutusarvio on tehty perustellusti eri tutkimuslähteisiin, mutta on syytä huomauttaa, että viitattujen tutkimusten mukaan työllisyysvaikutus on vain väliaikainen.

Luodut kannustimet voivat osin edistää vastikään muuttaneiden suomen kielen taidon vahvistamista, vaikkakaan aiempaa tutkimustietoa vastaavanlaisen muutoksen vaikutuksista ei tietääksemme ole. Esitetty muutos kannustaa erityisesti kielitaidon muodolliseen osoittamiseen, ja vieläpä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, koska kielen opiskelun ajalta maksetaan alennettua etuutta. Tämä voi lisätä painetta osallistua kielikokeeseen ennen kuin kielitaito on kehittynyt tarkoituksenmukaiselle tasolle, ja samalla kasvattaa kielitestausjärjestelmän kuormitusta.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Huomionarvoista on, että esitys ei käytännössä ole ns. säästölaki, koska arvioidut välittömät säästöt ovat hyvin pienet, noin 3,5 miljoonaa euroa vuodessa. Yksilötasolla etuuden muutos voi kuitenkin olla merkittävä niille henkilöille, jotka eivät saa toimeentulotukea tai yleistä asumistukea. Maahanmuuttajataustaisten lapsien köyhyys on tällä hetkellä moninkertaista suomalaisiin verrattuna ja köyhyysriski on erityisen korkea niillä, jotka ovat asuneet Suomessa vasta vähän aikaa, eli leikkaus voi entisestään syventää maahanmuuttajataustaisten lasten taloudellista ahdinkoa.

Esityksessä ilmoitettu taloudellinen vaikutus koskee lyhyttä aikaväliä, ja tanskalaisten tutkimusten perusteella maahanmuuttajien etuusleikkausten vaikutukset julkistalouteen voivat pitkällä aikavälillä olla negatiivisia. Esitysluonnoksessa siteerattujen ja muiden tanskalaisten tutkimusten perusteella (1,2,3) pakolaisten etuuksien leikkaus Tanskassa johti väliaikaisen työllisyysvaikutuksen lisäksi moniin negatiivisiin tulemiin: lasten lisääntyneeseen rikollisuuteen, köyhyyteen ja vähentyneeseen kouluttautumiseen ja työllisyyteen ja naisten heikompaan terveyteen. Nämä pitkän aikavälin vaikutukset olivat tutkijoiden mukaan merkittävämpiä kuin lyhyen ajan työllisyysvaikutukset.

(1) Dustmann, C., Landersø, R. ja Andersen, L.H., 2024. Unintended consequences of welfare cuts on children and adolescents. American Economic Journal: Applied Economics.

(2) Dustmann, C., Landersø, R. ja Andersen, L.H., 2024. Refugee benefit cuts. American Economic Journal: Economic Policy.

(3) Arendt, J.N., 2024. Welfare benefit generosity and Refugee Integration. International Migration Review.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Kuten edellisessä kohdassa mainittiin, Tanskassa pakolaisten etuuksien leikkaus havaittiin johtaneen väliaikaisen työllisyysvaikutuksen lisäksi moniin negatiivisiin tulemiin: lasten lisääntyneeseen rikollisuuteen, köyhyyteen ja vähentyneeseen kouluttautumiseen ja työllisyyteen ja naisten heikompaan terveyteen. Näitä tutkimustuloksia pitkän aikavälin vaikutuksistaakin olisi syytä tuoda esiin.

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

THL toteaa, että tavoite edistää kielen oppimista ja sen avulla yhteiskuntaan integroitumista ja työmarkkinoille pääsyä on sinällään hyväksyttävä. Julkisella vallalla on perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus edistää työllisyyttä, mihin tämä tavoite kiinnittyy. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotoutumistavoite voi perustella työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla. Toisaalta valiokunta ei ole aiempia sääntelyratkaisuja tarkastellessaan pitänyt uskottavana sitä, että maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyvien etuuksien alentaminen verrattuna muihin vastaavassa asemassa oleviin edistäisi maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Valiokunnan aiemman käytännön mukaan tuen alentaminen ei siis ole soveltuva keino

maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroitumista koskevan tavoitteen toteuttamiseksi. Kun aiemmin valiokunnan arvioimassa hallituksen esityksessä (HE 169/2016 vp) ei ollut esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso olisi ollut tasoltaan alempi kuin vastaavin perustein työmarkkinatukea saavien muiden työttömien työttömyysetuuden taso, tällainen sääntelyratkaisu muodostui ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. (PeVL 55/2016 vp, s. 4–5.) Sama johtopäätös voidaan esittää myös käsillä olevasta esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että alempi tuen taso toimisi kannustimena kotimaisen kielen oppimiselle, mutta tämän tueksi ei ole esitetty tutkimusnäyttöä. Esitysluonnoksen tavoitteiden toteutumiseen liittyy näin huomattavaa epävarmuutta. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, onko tuen tason eriyttäminen ylipäänsä välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi tai kyettäisiinkö tavoite saavuttamaan perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla (esim. Ruotsin mallin mukainen positiivinen taloudellinen kannustin). THL toteaa, että luonnoksen mukainen sääntelyratkaisu asettaisi maahanmuuttajat muuhun väestöön verrattuna eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttäviä perusteita ollen näin syrjivä.

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät syrjintäkieltoja. Esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2(2) artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että sopimuksen kattamia oikeuksia, kuten oikeutta sosiaaliturvaan (art. 9), käytetään ilman minkäänlaista henkilöön liittyvään seikkaan perustuvaa syrjintää (esim. kieli tai syntyperä). Kiellettyihin erotteluperusteisiin perustuvaa erilaista kohtelua pidetään syrjivänä, jos erottelulle ei ole hyväksyttäviä ja objektiivisia perusteluja. Tämä edellyttää arviointia siitä, ovatko erottelun tavoitteet ja vaikutukset ylipäänsä hyväksyttäviä sekä sopusoinnussa yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien luonteen kanssa tarkoituksenaan edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi erottelusta aiheutuvien vaikutusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. (CESCR, E/C.12/GC/20.) THL toteaa, että tästäkin näkökulmasta arvioiden maahanmuuttajille tarkoitetun kotoutumistuen muiden vastaavassa asemassa olevien työttömien työnhakijoiden työttömyysetuuteen nähden alempi taso näyttäytyy ongelmallisena.

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.

Samaan aikaan on esitetty muutoksia myös kotoutumispalvelujen järjestämiseen. Nyt esitettyjä muutoksia tulisi tarkastella osana laajempaa maahanmuuttoa koskevaa sääntelykokonaisuutta sekä

arvioida eri lakimuutosten yhteisvaikutuksia väestöön, palvelutarpeisiin, viranomaistoimintaan ja yhteiskunnan turvallisuuteen.

Tervola Jussi
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos