

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

Kirkkohallitus katsoo, että työssäoloehdon ei tule johtaa siihen, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien toimeentulo heikkenee kohtuuttomasti. Vaatimuksen tulee olla realistinen ja yhdenvertainen, ja sen rinnalla on varmistettava, että kielikoulutus, työllisyyspalvelut sekä työmahdollisuudet ovat aidosti saavutettavissa eri puolilla Suomea.

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

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kotoutuminen tukee työllistymistä, mutta työssäoloehdon asettaminen tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi sisältää merkittäviä yhdenvertaisuus- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä. Työmarkkinoille pääsy ei ole kotoutujan omassa päätösvallassa, vaan siihen vaikuttavat rakenteelliset esteet, kielitaidon kehittymisen edellytykset ja palvelujen saatavuus. Vaatimus voi siten johtaa pitkittyneeseen köyhyyteen ja erityisesti haavoittuvien ryhmien aseman heikentymiseen. Kirkkohallitus korostaa, että työssäoloehdon tulee olla realistinen ja kohtuullinen, ja sen rinnalla on varmistettava kotoutumista edistävien palvelujen hyvä saatavuus sekä riittävä toimeentulon turva kotoutumisen alkuvaiheessa.

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

Kirkkohallitus pitää kolmen vuoden asumisaikavaatimusta ongelmallisena yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien näkökulmasta. Vaikka vaatimus on muodollisesti neutraali, sen käytännön vaikutukset kohdistuvat lähes yksinomaan kolmansista maista tuleviin henkilöihin, mikä luo epäsuoran syrjinnän riskin. Kotoutumisen alkuvaiheen taloudellinen turva heikkenisi tällöin kolmeksi

vuodeksi, mikä voi lisätä köyhyyttä, erityisesti lapsiperheissä. Lisäksi B1.1 tason kielitaitovaatimus ei ole realistinen kaikille, joten monille asumisaikavaatimus muodostuu esteeksi täyden tuen saamiselle. Kirkkohallitus katsoo, että asumisaikavaatimuksen tulee olla lyhyempi, joustavampi ja paremmin suhteutettu kotoutumisen todellisiin edellytyksiin ja haavoittuvien ryhmien tarpeisiin.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että lainsäädäntö huomioi tilanteet, joissa kielitaitoa ei voida kohtuudella osoittaa. Esitetyt poikkeukset ovat askel oikeaan suuntaan, mutta käytännössä riittämättömiä turvaamaan yhdenvertaisen kohtelun. Kielitaitotason saavuttaminen vaihtelee huomattavasti ihmisten koulutustaustan, oppimisedellytysten, elämäntilanteen ja traumojen vuoksi. On vaarana, että suuri osa maahan muuttaneista jää alemman tuen tasolle syistä, joihin he eivät voi itse vaikuttaa. Poikkeusten tulee olla joustavampia ja tunnistaa myös arjen ja työelämän kielitaito sekä muut kuin lääketieteelliset esteet kielen oppimiselle. Perustoimeentulotasoa ei tule sitoa edellytykseen, jota merkittävä osa ihmisistä ei voi realistisesti täyttää.

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

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaa joustavat poikkeukset työskentely ja asumisaikavaatimukseen. Äidinkieleen perustuva poikkeus on kuitenkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Se asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan kielen ja etnisyyserojen perusteella ja kohdistuu käytännössä lähes yksinomaan maahan muuttaneisiin. Poikkeus ei myöskään kuvaa henkilön todellista kielitaitoa. Jotta yhdenvertaisuus toteutuisi, poikkeuksia tulisi laajentaa ja joustavoittaa siten, että ne tunnistavat käytännöllisen kielitaidon, yksilölliset oppimisedellytykset ja kotoutumista vaikeuttavat elämäntilanteet.

- **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 hyödyttää lähinnä pitkälle koulutettuja ja jättää suuren joukon alemman tuen piiriin syistä, joihin he eivät voi itse vaikuttaa. Jotta yhdenvertaisuus toteutuisi, poikkeusten tulee olla joustavampia ja tunnistaa myös arjen ja työelämän toimiva kielitaito sekä yksilölliset oppimisedellytykset.

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

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kielitaitoa voidaan osoittaa useilla tavoilla ja että YKI tutkinnon maksuttomuus mahdollistetaan, mikä parantaa sen saavutettavuutta. On kuitenkin huomioitava, että kotoutumiskoulutuksen laatu ja saatavuus vaihtelevat alueittain, ja YKI testi painottaa kirjallisia taitoja, jotka ovat monilla maahan muuttaneilla heikoimpia. Kielitaidon osoittamisen käytännöt eivät siten toteudu yhdenvertaisesti.

Järjestelmää tulee kirkkohallituksen mielestä kehittää tunnistamaan myös arjen ja työelämän kielitaito, yksilölliset oppimisedellytykset sekä haavoittuvien ryhmien tarpeet. Perustoimeentuloa ei tule sitoa kielitaitoon tavalla, joka voi johtaa epäsuoraan syrjintään tai pitkäaikaiseen köyhyyteen.

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

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kielitaidon osoittamisen tavat ovat selkeät ja yhdenvertaiset. Koska kielitaitovaatimuksella on suora vaikutus henkilön oikeuteen saada täysi yleistuki, kyse on perusoikeuksien toteutumisesta. Tämän vuoksi keskeisten kielitaidon osoittamista koskevien kriteerien tulee olla säädettyjä lain tasolla, ei valtioneuvoston asetuksella. Asetukselle voidaan antaa valtuus täsmentää teknisiä yksityiskohtia, mutta perusoikeuksien kannalta ratkaisevia ehtoja ei tule jättää alemmanasteisen sääntelyn varaan. Tämä on välttämätöntä oikeusvarmuuden, läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

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

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että lainsäädäntö sisältää poikkeuksen niille, jotka eivät vamman tai vastaavan syyn vuoksi voi osoittaa kielitaitoaan. Poikkeus on kuitenkin liian kapea. Kielen oppimiseen vaikuttavat monet muutkin tekijät, kuten traumatausta, heikko koulutustausta, luku- ja kirjoitustaidon puute, oppimisvaikeudet ja kotona tehtävä hoivatyö, jotka eivät välttämättä täytä ”vamman” määritelmää mutta estävät todellisesti B1.1 tason saavuttamisen. Jotta yhdenvertaisuus toteutuisi, poikkeusta tulee laajentaa ja täsmentää kattamaan myös nämä ryhmät. Muutoin on vaarana, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat jäävät alempitasoisen tuen piiriin syistä, joihin he eivät voi itse vaikuttaa.

- **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

Kirkkohallitus pitää esitystä yhdenvertaisuuden, ihmisarvon ja kotoutumista tukevan yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta perusteltuna. Tilapäisen suojelun piirissä olevien henkilöiden rajaaminen yleistuen ulkopuolelle on johtanut laajoihin eroihin perusturvan tasossa ja jättänyt sodasta paenneet pitkälti viimesijaisen toimeentulotuen varaan. Muutos vahvistaa heidän oikeuttaan ennakoitavaan perusturvaan, tukee kotoutumista ja suojaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevia. Kirkkohallitus kannattaa rajoituksen poistamista ja pitää sitä tärkeänä myös humanitaarisen vastuun näkökulmasta.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Kirkkohallitus pitää palveluun pääsyn takuuaikaa sinänsä tärkeänä, mutta esityksen mukaisena se ei riitä turvaamaan kotoutujien yhdenvertaisia mahdollisuuksia edistyä kielen oppimisessa ja työllistymisessä. Kuuden kuukauden määräaika on kotoutumisen kannalta pitkä, ja nykyiset alueelliset erot palvelujen saatavuudessa sekä palvelujen vaihteleva laatu uhkaavat tehdä takuusta käytännössä näennäisen. Takuuaikaan tulee kirkkohallituksen mielestä liittää vahvempi oikeus vaikuttaviin ja yksilöllisiin palveluihin sekä velvoittava seuranta ja riittävät resurssit. Erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, joiden kotoutuminen edellyttää joustavia ja tukea tarjoavia palveluja. Todellinen palvelutakuu on välttämätön edellytys sille, että kotoutumisen kannusteet ovat oikeudenmukaisia ja toteutuvat käytännössä.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kotoutuja pääsee palveluihin kohtuullisessa ajassa. Nykytilanteessa takuuaikana tarjottavat palvelut eivät kuitenkaan ole yhdenvertaisesti saavutettavissa eivätkä aina sisällöllisesti riittäviä. Odotusajat vaihtelevat suuresti, palvelujen laatu ja laajuus eivät ole yhtenäisiä, ja moni kotoutuja saa vain lyhyitä tai kevyitä palveluja, joilla ei ole todellista vaikutusta kielitaidon tai työllistymisvalmiuksien kehittymiseen. Takuuaikaan on liitettävä selkeä velvoite tarjota vaikuttavia, yksilöllisiin tarpeisiin vastaavia palveluja ja varmistettava, että palvelut ovat yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

Esityksen mukainen valvonta ei ole riittävä takaamaan takuuaikojen toteutumista. Valvonta perustuu kanteluihin ja jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan, eikä se sisällä velvoittavia mittareita, sanktioita tai subjektiivista oikeutta palveluun. Palveluiden saatavuus, laatu ja aloitusajat vaihtelevat alueittain, eikä valvontaviranomaisilla ole keinoja turvata yhdenvertaista toteutumista. Jotta palvelutakuu olisi todellinen, sen tueksi tarvitaan selkeä seurantavelvoite, oikeussuojakeinot, laadunvalvonta ja vahvemmat ohjaus- ja korjausmekanismit.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Kirkkohallitus pitää myönteisenä, että keskitason YKI tutkinnon suorittaminen tehdään maksuttomaksi. Tämä poistaa yhden taloudellisen esteen kielitaidon osoittamiselta. Maksuttomuus ei kuitenkaan yksin riitä turvaamaan yhdenvertaisuutta. Testin rakenteeseen, järjestämispaikkojen vähyyteen, koejonojen pituuteen sekä osallistujien erilaisiin oppimisedellytyksiin liittyvät ongelmat jäävät edelleen ratkaisematta. YKI-testiä ei tule pitää ainoana tai ensisijaisena tapana osoittaa kielitaito, vaan rinnalle tarvitaan vaihtoehtoisia ja osaamista monipuolisemmin arvioivia menetelmiä. Lisäksi on varmistettava, että testiin valmistautumiseen tarjotaan riittävästi tukea ja että testikapasiteettia lisätään alueellisesti yhdenvertaisella tavalla.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kotoutuminen perustuu kielen oppimiseen, työllistymiseen ja aktiiviseen osallisuuteen. Esitys sisältää kannustimia näihin tavoitteisiin, mutta niiden toimivuus riippuu ratkaisevasti palvelujärjestelmän kyvystä tarjota oikea-aikaisia, laadukkaita ja saavutettavia palveluja. Ilman tätä riski on, että kannusteet muuttuvat haavoittuvimpia kotoutujia rankaiseviksi. Taloudellisen tuen madaltaminen kotoutumisen alkuvaiheessa lisää köyhyyden riskiä ja heikentää oppimisedellytyksiä, mikä voi hidastaa kotoutumista. Jotta kannusteet olisivat todellisia eivätkä nimellisiä, ne on rakennettava niin, että ne ovat saavutettavissa kaikissa elämäntilanteissa ja erilaisilla oppimisedellytyksillä. Kirkkohallitus korostaa, että kotoutumisen tulee perustua ihmisarvon kunnioittamiseen, yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin ja riittävään tukeen.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

-

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Kirkkohallitus katsoo, että esityksellä on kotoutumisen kannusteisiin liittyvien vaikutusten lisäksi useita muita merkittäviä vaikutuksia, jotka tulee ottaa vakavasti huomioon. Näihin kuuluvat vaikutukset lapsiperheisiin, sukupuolten tasa-arvoon, haavoittuviin ryhmiin, kuntien palvelujärjestelmään sekä yhdenvertaisuuteen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Kirkkohallitus korostaa, että kotoutuminen onnistuu parhaiten silloin, kun ihmisillä on riittävä toimeentulo, oikea-aikaiset palvelut, yhdenvertaiset mahdollisuudet edetä ja kokemus oikeudenmukaisesta kohtelusta. Esityksen toteuttaminen edellyttää siksi palvelujen ja poikkeusperusteiden laajempaa vahvistamista sekä kotoutumisen yhteisöllisten muotojen tunnistamista.

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

Esitys pyrkii vahvistamaan kotoutumisen kannustimia, mutta siihen sisältyy perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta merkittäviä riskejä. Taloudellisen perusturvan sitominen kielitaitoon ja asumisaikaan voi johtaa epäsuoraan syrjintään ja asettaa kolmansista maista tulevat huomattavan epäedulliseen asemaan. Perustuslain 19 §:n turvaama välttämätön toimeentulo voi vaarantua, jos kotoutumistuki jää pitkäksi aikaa täyttää yleistuen tasoa alemmaksi palvelujärjestelmän viiveiden vuoksi. EU oikeuden yhdenvertaisuusvelvoitteet ja kansainväliset sopimukset, erityisesti lapsen oikeuksien sopimus ja vammaissopimus, edellyttävät, että kotoutumista tukevat palvelut ovat aidosti saavutettavia, ja että haavoittuvat ryhmät saavat tarvitsemansa joustot. Kirkkohallitus kehottaa varmistamaan, että kriteerit ovat realistisia, yhdenvertaisia ja suhteellisia, ja että ne eivät johda rakenteelliseen köyhyYTEEN tai syrjintään.

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.

Esitys sisältää tavoitteita, jotka ovat sinänsä myönteisiä, mutta niitä on tarkasteltava ihmisarvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kirkkohallitus korostaa, että tuen tason lasku ei saa vaarantaa kenenkään ihmisarvoisen elämän edellytyksiä. Erityisesti lapsiperheiden ja muiden haavoittuvien ryhmien asemaa on tarkasteltava huolella. Palveluihin pääsyn takuun on toteuduttava käytännössä, eikä kenenkään toimeentuloa tule heikentää tilanteessa, jossa kieli- tai kotoutumiskoulutusta ei ole todellisuudessa saatavilla.

Ehdotamme, että toimeenpanon ohjeistuksessa kunnille suositellaan järjestelmällistä yhteistyötä kolmannen sektorin ja seurakuntien kanssa. Esimerkiksi seurakunnat tarjoavat matalan kynnyksen kieliryhmiä, mentorointia sekä usein myös lastenhoidon järjestelyjä kieliryhmien ajaksi.

Kielitaito on keskeinen kotoutumisen väline, mutta oppiminen on yksilöllistä. On varmistettava joustot ja vaihtoehtoiset reitit niille, joilla ei ole realistisia mahdollisuuksia saavuttaa vaadittua kielitasoa. Kotoutumisen tukeminen ei saa olla pelkästään taloudellisten kannustimien varassa, vaan se edellyttää kokonaisvaltaista tukea ja yhteisöön kuulumista.

Kirkkohallitus kehottaa seuraamaan uudistuksen vaikutuksia erityisesti lapsiperheisiin ja huolehtimaan siitä, että perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen oikeus riittävään toimeentuloon toteutuu käytännössä. Pyydämme, että valtion vaikutusseurannassa tarkastellaan myös kolmannen sektorin ja seurakuntien diakoniatyön osalta avun tarpeen kehittymistä ja että tarvittaessa kohdennetaan tukea alueille, joilla palvelutakuu ja YKI-kapasiteetti kuormittuvat.

Saloranta Teija
Kirkkohallitus