

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

Työskentely- ja asumisaikavaatimus on periaatteessa kannatettava uudistus, sillä se voi parhaimmillaan vahvistaa maahanmuuttajien integroitumista työelämään ja suomalaiseen yhteiskuntaan. Sen onnistumiseen liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä. Uudistuksen ei tule lisätä eriarvoisuutta tai syrjintää, mutta esitetyssä muodossaan se valitettavasti tekisi niin nykytilanteessa. Toteutuminen edellyttää työmarkkinoilta parempaa vastaanottokykyä, vahvaa taloudellista tilannetta sekä rinnalle laadukkaita, saavutettavia ja oikea-aikaisia palveluja. Käytännössä vieraskielisten on huomattavasti vaikeampaa työllistyä kuin suomenkielisten, mikä heikentää työskentelyvaatimuksen tosiasiallista saavutettavuutta. Lisäksi kunnille syntyisi uudistuksen myötä uusia velvoitteita ja kustannuksia palvelujen järjestämisestä tilanteessa, jossa taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat jo valmiiksi kuormittuneet. Myös toiminta- ja työkyvyn haasteita tai oppimisvaikeuksia omaaville tarjolla olevat tukimuodot ovat nykyisellään heikot, mikä voi viivästyttää työllistymisen edellytysten ja kielitaidon kehittymistä. Tämä puolestaan heikentää mahdollisuuksia täyttää etuusjärjestelmän vaatimukset, ellei palvelujärjestelmää vahvisteta samanaikaisesti valtion toimesta.

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

Työskentelyvaatimuksen tavoite on ymmärrettävä, mutta sen toteutuminen on monille maahanmuuttajille erittäin haastavaa. Lakiesityksenkin mukaan vieraskielisten työllisyysaste on selvästi matalampi kuin suomalaistaustaisten, mikä johtuu yhtä aikaa kielitaidon puutteesta, osaamisvajeista sekä työnantajien heikosta vastaanottokyvystä. Nykyisellään työssäoloehdon tai työluvan ehtojen täytyminen ei ole useinkaan realistista ilman laajempaa tukea.

Keskeistä on, että Suomeen syntyy uusia työpaikkoja eri osaamistasoille. Jotta työskentelyvaatimus olisi realistinen saavuttaa, velvoitteiden ja palvelujen vahvistamisen ei tule jäädä yksin kuntien vastuulle. Myös valtion, hyvinvointialueiden, oppilaitosten ja työnantajajärjestöjen tulee kantaa vastuuta toimivien koulutus-, kielitaito- ja työllistymispolkujen kehittämisestä. Valtiolla on merkittävä rooli mm. työlupien selkiyttämisessä, taloudellisessa tuessa työnantajille monimuotoisuuden edistämiseksi, julkisissa hankinnoissa, valtion toimissa työvoimapula-alojen tukemisessa ja rahoituksessa monimuotoisten koulutusvaihtoehtojen luomiseksi.

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

Vieraskielisten matalampi työllisyysaste ja hyvin eri tahtinen kielitaidon kehittyminen tarkoittavat käytännössä sitä, että asumisaikavaatimus voi muodostua monille ensisijaiseksi etenemispoluksi täyden yleistuen piiriin. Yleistuen edellytysten täyttäminen kolmen vuoden Suomessa asumisella ei kuitenkaan oletettavasti toimi kannustimena työhön siirtymiseen, vaan riskinä on, että kotoutuminen muuttuu passiiviseksi odotusjaksoksi, mikä ei paranna nykytilannetta. Kokonaisuuden heikkoutena on lisäksi se, että palveluiden oikea-aikainen järjestäminen edellyttää merkittävästi nykyistä tehokkaampien palveluketjujen rakentamista sekä riittäviä henkilö- ja taloudellisia resursseja eri toimijoiden palveluihin. Käytännön haasteena on myös se, että kotoutumislain piiriin kuuluvia henkilöitä on vaikea tavoittaa, vaikka heitä kutsutaan useaan otteeseen kotoutumispalveluihin. Tämän velvoittavuuden riittävyttä olisi perusteltua arvioida uudelleen, jotta kotoutumiselle varattu aika ei kuluisi hukkaan ilman palveluihin osallistumista. Oleskelusta päättävän viranomaisen tulisi ohjata asiakas suoraan kotoutumispalveluihin, eikä vain ilmoittaa henkilöstä järjestelmän kautta.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Kielitaitoon liittyvät poikkeukset ovat tärkeitä, koska kaikilla ei ole mahdollisuutta edetä samaa tahtia: vieraskielisten kielitaito kehittyy hyvin eri tavalla, ja B1.1-tason saavuttaminen voi viedä vuosia riippuen tarjolla olevista palveluista, elämäntilanteista ja oppimisvalmiuksista. Esityksessä kielitaidosta tulee käytännössä ehto täyden perusturvan saamiselle, mikä on ongelmallista, jos palveluja ei ole tarjolla riittävästi tai ajoissa. On muistettava, että yksilön perusturvan taso ei saa riippua järjestelmän puutteista. Palveluverkostoa on ensin kehitävä, jotta voidaan vastata tarpeeseen. Kotoutumista ja työelämään kiinnittymistä voitaisiin edistää myös sillä, että ammatillista koulutusta olisi mahdollisuus aloittaa muillakin kielillä kuin suomi ja opetukseen sidottaisiin myös S2 opetus. Oppilaitoksia pitäisi tukea tarjoamaan opetusta useammalla kielellä, jotta arjen sujuvuus ja yhteiskuntaan kiinnittyminen nopeutuvat. Alueellinen eriarvoisuus tämän suhteen on vielä merkittävä. Järjestelmän täytyy olla kielen kehityksen osalta tasavertainen, eikä vastuu voi jäädä vain yksilölle tai kunnille. Valtion, kuntien, oppilaitosten ja työnantajajärjestöjen on yhdessä rakennettava toimivia saavutettavia kieli- ja koulutuspolkuja, jotta kukaan ei jää pelkän testivaatimuksen varaan.

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

Tällä tavoin järjestelmä kohdistaa kotoutumistuen ja siihen liittyvän kannustemallin niihin, jotka sitä aidosti tarvitsevat, ja turvaa kotimaista kieltä äidinkielenään puhuville tarkoituksenmukaisen ja yhdenvertaisen kohtelun ilman perusteettomia lisävelvoitteita.

- **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**

Esitys ohjaa aktiivisesti kielikoulutukseen ja kannustaa nopeampaan kotoutumiseen, mikä on erittäin kannatettavaa. Mutta samalla se edellyttää, että kielikoulutusta ja testimahdollisuuksia on tarjolla riittävästi ja oikea-aikaisesti, jotta kaikilla on yhdenvertainen mahdollisuus täyttää ehdot.

- **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 eli kotoutumiskoulutuksen päättötodistus ja maksuton YKI-koe ovat periaatteessa tarkoituksenmukaisia ja tarjoavat vaihtoehtoisia reittejä täyttää etuuden ehdot. Käytännössä järjestelmässä on merkittäviä alueellisia eroja, jotka vaikuttavat yhdenvertaisuuteen. Lakiesityksessä arvioidaan, että suurin osa osoittaisi kielitaitonsa kotoutumiskoulutuksen todistuksella, mutta tämä edellyttää, että koulutus alkaa ajallaan ja että koulutuksen laatu on riittävän tasainen eri alueilla. Vaikka maksuton keskitason YKI-tutkinto on hyvä lisä, maakunnat, joissa YKI-koetta ei järjestetä lainkaan, ovat selvästi heikommassa asemassa. Kokeeseen osallistuminen voi edellyttää pitkää matkustamista ja lisäkustannuksia, mikä heikentää todellista mahdollisuutta osoittaa kielitaito yhdenvertaisesti. Tämä korostaa tarvetta laajentaa YKI-koejärjestämistä ja varmistaa, että kaikilla alueilla on yhtäläinen pääsy testiin ja kielikoulutukseen, jotta etuuden saamisen edellytykset eivät muodostuisi asuinpaikkariippuvaisiksi.

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

Asetuksella annettavan sääntelyn tulee olla riittävän velvoittavaa ja yhdenvertaisuutta turvaavaa, jotta kaikki henkilöt voivat osoittaa kielitaitonsa samoin edellytyksin riippumatta asuinpaikastaan. Ennen asetuksen antamista pitää kuitenkin varmistaa taloudelliset resurssit palveluiden järjestämiseksi ja tämä ei voi olla pelkästään kuntien vastuulla. On myös huomioitava hyvinvointialueiden riittävät resurssit turvata oppimisen tuen palvelut huomioiden mm. oppimisvaikeudet ym., jotta mahdollisemman monella maahanmuuttajalla on mahdollisuus osoittaa kielitaitonsa.

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

Poikkeusta voidaan pitää erittäin tärkeänä, sillä osa maahanmuuttajista ei vamman, sairauden, oppimisvaikeuksien tai muun toimintakykyyn liittyvän syyn vuoksi kykene osoittamaan kielitaitoaan,

eikä heidän perusturvansa tule riippua vaatimuksista, joita he eivät voi täyttää. Tämän ryhmän kohdalla korostuu sosiaali- ja terveystalvelujen sekä kuntoutustalvelujen keskeinen merkitys: ilman oikea-aikaista hoitoa, arviointeja, toimintakyvyn tukea ja kuntoutusta ei ole mahdollista arvioida henkilön todellisia edellytyksiä osallistua koulutukseen tai työelämään. Talveluihin pääsyn nykyiset viiveet ja puutteet voivat heikentää asiakkaan asemaa edelleen, joten näiden talvelujen saavutettavuutta, saatavuutta ja yhteensovitusta on vahvistettava, jotta poikkeus toteutuu yhdenvertaisesti eikä johtaisi tahattomiin etuustason menetyksiin. Näiden talveluiden kehittämiseen tarvitaan uusia kannustimia sekä rahaa ja selkeää ohjetta kenen toimivaltaan arviointi kuuluu ja millä aikajänteellä se tulee toteuttaa. Kolmen kuukauden talveluun pääsyn arvioinnin kriteerit ovat ihan liian hitaita tällaisissa tilanteissa.

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

Toimeenpanoprosessin onnistuminen edellyttää sujuvaa ja tiivistä yhteistyötä Kelan ja työvoimaviranomaisen ja kotoutumisesta vastaavan viranomaisen välillä. Lakiesityksen mukaan etuuden ratkaisu, työvoimapolitiittiset lausunnot ja asiakkaan ohjautuminen talveluihin kytkeytyvät toisiinsa ja nämä prosessit on pystyttävä toteuttamaan yhtenäisesti, oikea-aikaisesti ja ilman hallinnollisia viiveitä, jotta asiakkaan oikeudet ja talveluketjut eivät katkea. Monialaisessa yhteistyössä myös sosiaali- ja terveystalveluilla sekä koulutustalveluilla on ratkaiseva rooli ja nekin tulee huomioida mm. tiedonvälityksen ja yhteistyön laadun, vastuiden ja asiakasjärjestelmien näkökulmasta ennen esityksen toimeenpanoa.

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

On tärkeää, että kaikki maassa oleskelevat henkilöt, jotka tarvitsevat toimeentuloturva, voivat saada tukea nopeasti ja yhdenvertaisesti. Samalla on huomioitava, että tilapäisen suojelun piirissä olevien henkilöiden oikeus yleistukeen lisää sekä kuntien taloudellista että hallinnollista vastuuta. Tämän vuoksi kunnille on varmistettava riittävä valtion kompensatio, jotta ne kykenevät suoriutumaan tehtävästään ilman talveluiden heikentymistä. Muutoksen onnistuminen edellyttää myös sitä, että työnantajien vastaanottokyky paranee, sillä vieraskielisten on todistetusti vaikeampi työllistyä ja saada riittävästi työtunteja täyttääkseen joko työssäoloehdon tai työluvan edellyttämät tuntimäärät. Ilman työnantajapuolelle tarjottavia tukia ja niiden sitoutumista ja rekrytointikäytäntöjen kehittämistä etuusjärjestelmän tavoitteet jäävät vaikeasti saavutettaviksi.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne talveluun pääsemisen takuuajasta

Talveluun pääsemisen 6 kuukauden takuu on kannatettava, koska se ehkäisee kotoutumisen viivästymistä ja varmistaa, että maahanmuuttajat pääsevät oikea-aikaisesti kieli- ja kotoutustalveluihin, joita he tarvitsevat edistääkseen työllistymistään. Talveluun pääsemisen takuuajan asettaminen lisää kuitenkin kuntien taakkaa viranomaisina, joten kunnille tulee mahdollistaa tosia-asialliset taloudelliset ja laadulliset resurssit. Lisäksi on tärkeää muistaa, että yksin kuntien talveluilla asia ei ole usein ratkaistavissa vaan tarvitaan laadukkaat sosiaali- ja terveystalvelut sekä kuntoutustalvelut, joihin pitäisi päästä viivytyksettä, jotta kuuden kuukauden sisällä olisi mahdollista päästä tosia-asiallisiin työllistymistä tukeviin talveluihin. Lisäksi tulee

huomioida, että alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ja pitkät odotusajat ovat nykytilassa merkittäviä, joten takuuajan toteutuminen edellyttää kapasiteetin vahvistamista ja yhdenvertaista toimeenpanoa, jotta palvelusta ei tule muodollinen vaan aidosti toimiva osa kotoutumisen tukea. Monipuolisilla koulutusmahdollisuuksilla on myös ratkaiseva rooli.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Pelkkä muodollinen palveluun ohjaaminen ei riitä, vaan palveluiden on vastattava yksilön todellisia tarpeita ja oltava riittävän laajoja, jotta niillä on todellisia vaikutuksia kotoutumiseen. Pelkät kuntien tarjoamat palvelut eivät riitä, vaan on kehitettävä myös sosiaali- ja terveystaloudellisia sekä kuntoutuspalveluita.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

Valvonnan pelisäännöt ja mittarit pitää määritellä selkeästi, jotta nähdään toteutuuko palvelutakuu oikeasti eikä vain paperilla. Jos seuranta ei ole avointa ja rahoitusta ei sidota toteutumiseen, vaarana on, että velvoite jää pelkäksi tavoitteeksi ilman käytännön vaikutusta. Valvontaa ei myöskään pidä rajata vain kunnille, vaan sen tulee koskea myös mm. hyvinvointialueita ja Kelaa sekä muita maahanmuuttajien palvelutarpeen mukaisia toimijoita, jotta koko palveluketju toimii eikä yksikään toimija voi jäädä sen ulkopuolelle.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Maksuton keskitason YKI-koe on hyvä ja yhdenvertaisuutta lisäävä muutos, mutta sen tasa-arvoistava vaikutus toteutuu vain, jos YKI-testiin pääsee yhtä helposti eri alueilla.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Esitys vahvistaa kotoutumisen kannusteita erityisesti kielen oppimisen ja työllistymisen suuntaan, mutta kannustavuus toteutuu vain, jos palvelut ja koulutus ovat aidosti saavutettavissa eri alueilla. Nykyiset alueelliset erot voivat muuten heikentää yksilöiden mahdollisuuksia vastata järjestelmän vaatimuksiin. Vaikutus riippuu myös siitä, miten eri palveluiden järjestäjät vastaa yhdessä tarpeisiin.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Esityksellä arvioidaan olevan julkistaloudessa sekä säästö- että lisäkustannusvaikutuksia, mutta kokonaisuutena muutos lisää kuntien taloudellista painetta ja kasvattaa menoja etenkin toimeentulo- ja asumistukien sekä palvelutarpeen kautta, ellei valtio kompensoi kustannuksia riittävästi ja palvelujärjestelmän resurssit varmisteta. Taloudelliset vaikutukset kuntien talouteen tulee arvioida huomattavasti paremmin kuin TE-uudistuksen yhteydessä ja ottaa huomioon suhdannemuutokset. Yksilön näkökulmasta muutokset eivät saa ajaa entistä heikompaan asemaan.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

Voimaantulon aikataulussa on varmistettava riittävä valmistelutyö, riittävät resurssit palveluihin ja YKI-järjestämiseen sekä selkeä ohjeistus. Lisäksi on tärkeää huomioida etukäteen myös hyvinvointialueiden, Kelan ja muiden keskeisten toimijoiden roolit, jotta toimeenpano sujuu käytännössä ja asiakkaiden oikeusturva sekä järjestelmän toimivuus pystytään turvaamaan.

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

Vaikutukset on arvioitava yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden ja palvelujärjestelmän kuormituksen kannalta.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

-

Leinonen Marjo

Sotkamon kunta - Kotoutumis- ja työllisyyspalvelut, Marjo Leinonen