

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

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, KT kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on vahvistaa työn merkitystä Suomeen kotoutumisen avaintekijänä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena, jos työtön työnhakija ei täytä työssäoloehtoja ja hänen Suomessa asumansa aika jää alle kolmeen vuoteen edeltäneen kymmenen vuoden tarkastelujaksolla. Tavanomaisen yleistuen saamiseksi edellytettäisiin jatkossa työssäoloehdon täyttymistä, kolmen vuoden asumista tai kotimaisen kielen osaamisen osoittamista.

Vaatimusta työssäoloehdon täyttämisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumislain 26 §:n 3 momentin mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa (Eurooppalaisen viitekehyksen B1.1 taitotaso) vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan vaatimusta ei sovelleta henkilöön, joka on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon.

KT pitää tärkeänä esitysluonnoksen tavoitetta vahvistaa työllisyyttä ja kotoutumista sekä nopeuttaa pääsyä työllistymistä ja kielitaitoa edistäviin palveluihin. Esitysluonnoksen keskeinen muutos muuttaa kuitenkin kielitaidon aseman kotoutumisen tavoitteesta käytännössä sosiaaliturvaa määrittäväksi tekijäksi. Lisäksi työskentely- ja asumisaikavaatimus tavanomaisen yleistuen saamisen

edellytyksenä voi käytännössä johtaa erilaiseen kohteluun maahan muuttaneiden henkilöiden ja kantaväestön välillä.

Tilastojen perusteella maahan muuttaneiden työllistyminen on keskimäärin hitaampaa. Työllistymistä hidastavat esimerkiksi työtehtävissä edellytetty korkea suomen tai ruotsin kielen osaamisen taso, heikommat ammatilliset verkostot sekä rekrytointitilanteisiin liittyvät ennakkoluulot ja syrjintäriski. Tällaisessa tilanteessa työssäoloedellytyksen täyttäminen tai vaaditun kielitaidon osoittaminen ei ole kaikille realistisesti mahdollista saman ajan kuluessa. Se voi johtaa siihen, että jo lähtökohtaisesti heikommassa asemassa oleva työnhakija jää matalamman etuustason varaan ilman, että järjestely samalla edistäisi hänen kotoutumistaan tai pääsyään työmarkkinoille.

KT pitää tärkeänä, että sääntelyn vaikutuksia arvioidaan huolellisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta, jotta maahan muuttaneet eivät joudu perusteettomasti heikompaan asemaan suhteessa muihin työnhakijoihin.

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

KT pitää lähtökohtaisesti kannatettavana tavoitetta vahvistaa työllistymistä ja työn vastaanottamisen kannustimia. Yleistuen saamisen edellytykseksi asetettava vaatimus työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon täyttämisestä kuitenkin edellyttää, että työllistymisen ja työmarkkinoille pääsyn tosiasialliset edellytykset ovat yhdenvertaisesti olemassa. Muussa tapauksessa ehtojen kiristyminen kohdistuu ensisijaisesti niihin ryhmiin, joiden työllistyminen on jo valmiiksi vaikeinta.

KT korostaa, että työssäoloehdon täyttymiseen vaikuttavat myös työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät, kuten rakenteellinen syrjintä. Erityisesti maahan muuttaneiden kohdalla kielitaito kehittyy usein työelämässä. Tämän vuoksi työn ja kielen oppimisen tukeminen tulisi kytkeä nykyistä tiiviimmin yhteen. Tavoitetta voidaan edistää tehokkaimmin vahvistamalla valtakunnallista rahoitusta, joka kannustaa työnantajia rekrytoimaan myös kehittyvän kielitaidon omaavia maahan muuttaneita.

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

Yleistuen edellytykset voisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan täyttää kolmen vuoden asumisella Suomessa. Asumisajan laskenta tehtäisiin kymmenen vuoden tarkastelujaksolla, eikä kolmen vuoden asumisen tarvitsisi olla yhtäjaksoista. Tarkastelujakson selvittelyn toteuttaisi Työvoimaviranomainen.

KT nostaa esiin, että hallituksen esitysluonnoksen mukaan työvoimaviranomaisen tehtäviin lisätään useita eri tapauskohtaista selvittelyä vaativia hallinnollisia tehtäviä, joista yksi on asumisaikavaatimuksen arviointi. KT pitää tärkeänä, että muutoksista tehdään kattava kustannusarvio, jonka perusteella arvioidaan lisärahoitustarpeet työvoimaviranomaisille kustannuksien kattamiseksi. KT painottaa, että kotoutumisen tuloksellisuus edellyttää ensisijaisesti palvelujen saatavuuden, vaikuttavuuden ja rahoituksen pysyvyyttä kunnille ja työllisyysalueille.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Esityksessä kielitaitoon liittyvät poikkeukset muodostavat keskeisen väylän, jonka perusteella henkilö voi päästä tavanomaisen yleistuen piiriin ilman asumisaika- tai työssäoloehdon täyttymistä. Kielen oppimiseen kannustaminen on lähtökohtaisesti perusteltua, mutta poikkeusten toimivuus edellyttää, että kielitaitovaatimukset ja niiden osoittamistavat ovat tosiasiallisesti saavutettavia, yhdenvertaisia ja kohtuullisia.

B1.1-tason saavuttaminen voi kestää useita vuosia, eikä suurin osa kotoutumiskoulutukseen osallistuvista saavuta tasoa nopeasti. Kun etuuden taso sidotaan kielitaitoon, korostuu tarve varmistaa koulutuksen riittävä saatavuus, laatu ja saavutettavuus koko maassa. Perusturvan taso ei saa käytännössä määräytyä palvelujärjestelmän pullonkaulojen perusteella, kuten riittämättömät kielitestit, tai mahdollisuudet osoittaa kielitaito muilla tavoin.

KT pitää perusteltuna, että sääntelyssä on poikkeuksia yksilöllisten tilanteiden huomioimiseksi esimerkiksi terveydellisistä syistä. Vaikka sääntely on muodollisesti kansalaisuusneutraalia, sen vaikutukset kohdistuvat käytännössä erityisesti EU/ETA-alueen ulkopuolisiin kansalaisiin.

KT pitää tärkeänä tarkastella myös vaihtoehtoisia ratkaisuja, joissa kielitaito on ensisijaisesti palvelujen tavoite ja tuen kohde, ei etuustason keskeinen määräytymisperuste.

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

KT pitää tarkoituksenmukaisena, että suomen, ruotsin tai saamen äidinkielen omaavat rajataan poikkeuksen piiriin. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta arvioida esityksen kokonaisvaikutuksia ja erityisesti sitä, miten kielitaitoon liittyvät edellytykset kohdistuvat muihin ryhmiin.

Äidinkieleen perustuva poikkeus on hallinnollisesti selkeä, mutta ei välttämättä kuvaa henkilön todellista kielitaitoa tai työmarkkina-asemaa. Käytännössä myös Suomessa koulunsa käyneiden joukossa on henkilöitä, joiden toiminnallinen kielitaito, sanavarasto tai lukutaito on heikko, vaikka heidän äidinkieltensä olisi suomi tai ruotsi. Vastaavasti maahan muuttaneella henkilöllä voi olla

työelämässä riittävä kielitaito, vaikka hän ei täyttäisi asetettua kielitaitokynnystä tai pystyisi sitä muodollisesti osoittamaan.

Tällöin voi syntyä tilanteita, joissa keskenään samankaltaisessa elämäntilanteessa olevia henkilöitä kohdellaan eri tavoin pelkästään henkilön ilmoittaman äidinkielen perusteella. Äidinkieleen sidottu etuuslogiikka ei näin ollen aina vastaa henkilön tosiasiallisia valmiuksia työllistyä eikä yksilön todellista tuen tarvetta.

KT pitää tärkeänä, että poikkeuksen vaikutuksia arvioidaan yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Sääntelyä tulee tarkastella myös perustuslain 6 §:n kannalta, jotta järjestelmä ei johda perusteettomiin eroihin henkilöiden välillä tilanteissa, joissa heidän tosiasiallinen kielitaitonsa ja työmarkkina-asemansa ovat samanlaiset.

- **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**

Hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjen vaikutusarvioiden mukaan arviossa on tehty oletus, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista osoittaa vaaditun suomen tai ruotsin taidon kielen kahdella osa-alueella kotoutumiskoulutuksen päättyessä noin 1,5 vuoden maassaolon jälkeen.

Käytännössä oletus tarkoittaa, että noin kohderyhmän yleistukikuukausista noin 23 prosenttia maksettaisiin yleistukena ja 77 prosenttia kotoutumistukena. Näin ollen vuositasolla kotoutumistukea saavia henkilöitä on arviolta keskimäärin noin 14 500. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan samaa oletusta käyttäen voidaan arvioida, että kuukausitasolla kotoutumistukea maksettaisiin keskimäärin noin 8 600 henkilölle.

KT kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetty ennakointi kotoutumistuen saajien määrän kasvusta perustuu pitkälti oletuksiin. Vaikutusten arviointi on sinänsä haastavaa, mutta jos arviot jäävät jo esitysluonnosvaiheessa oletustasolle, kustannusten ja hyötyjen luotettava arviointi jää oletustentasolle lisäten riskiä siitä, että kunnille ja työllisyyspalveluille aiheutuvat todelliset kokonaiskustannukset muodostuvat arvioitua suuremmiksi. Vaikutusarvioihin tuo lisäksi epävarmuutta se, että maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voi tulevina vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä suurempina tai pienempinä.

KT pitää tärkeänä ennakoida kotoutumistukea saavien määrää luotettavaan tilastotietoon perustuen seuraavien 5–10 vuoden ajalle, jotta kunnille kohdistuvat kokonaiskustannukset voidaan arvioida ja kunnille tarvittava lisärahoitustarve tarkastella realistisesti. Ennakoimisen tulisi perustua useisiin

vaihtoehtoihin skenaarioihin, joissa huomioidaan muun muassa työperäisen ja perhesyistä tapahtuvan maahanmuuton määrät, työllistymisajat eri toimialoilla, kielitaidon kehittymisen todelliset aikajänteet sekä alueelliset työmarkkinaerot. Tällainen skenaariopohjainen ennakointi parantaisi kustannus- ja vaikutusarvioiden luotettavuutta sekä vähentäisi kuntiin kohdistuvien ennakoimattomien kustannusten riskiä.

Kielen oppimiseen vaikuttavat useat tekijät, kuten henkilön yksilölliset valmiudet, oppimiskyky sekä saatavilla olevan kielikoulutuksen laatu ja kattavuus. KT pitää ongelmallisena, että vaaditun kielitason osoittaminen muodostuu käytännössä edellytykseksi yleistuen saamiseksi. Tämä voi vaikuttaa kielteisesti erityisesti henkilöihin, joilla on hoivavastuuta, heikompi koulutustausta tai muita oppimista hidastavia tekijöitä.

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

KT pitää myönteisenä, että kielitaidon voi osoittaa usealla eri tavalla. Kielitaidonosoittamisen tapojen tulee kuitenkin olla yhdenvertaisesti saavutettavia sekä arviointien noudattaa yhdenmukaisia kriteerejä.

YKI-kielitestijärjestelmän kapasiteetti ja alueellinen kattavuus on nykyisessä muodossaan riittämätön eri lakimuutoksien painottaessa kielitestaamisesta ja tullessa voimaan lyhyellä aika välillä. Maksuttoman YKI-tutkinnon suorittaminen edellyttää tutkintojärjestelmän kehittämistä sekä merkittäviä lisäresursseja saatavuuden varmistamiseksi.

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

KT tunnistaa asetustasoisen sääntelyn mahdolliset hyödyt, kuten joustavuuden ja kyvyn reagoida nopeasti muutoksiin. Kielitaidon osoittamisen tapojen määrittäminen tarkemmin valtioneuvoston asetuksella mahdollistaa vaihtoehtoisten kielitaidon osoittamisen mallien lisäämisen tai muokkaamisen joustavasti.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti kielitaidosta tulee kuitenkin etuuden tasoon vaikuttava merkittävä etuus. Etuuden taso määrittyisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan osittain kielitaidon perusteella joko yleistuen tai kotoutumistuen piiriin.

Perustuslain 80 § mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien keskeisistä perusteista tulee säätää lailla. Vaikka asetuksessa määriteltäisiin vain osoittamistavat, ne ratkaisisivat käytännössä sen, millä tasolla henkilö saa toimeentuloa.

Vertailukohtana voidaan todeta, että ulkomaalaislaissa kielitaitovaatimus on säädetty laissa esimerkiksi kansalaisuuden ja pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä, ja vaadittu taso on sidottu selkeästi määriteltyyn YKI-tasoon. Näin yksilö voi ennakoida oikeusasemansa ja viranomaisen harkinta on rajattua. Nyt ehdotettu sääntely jäisi tulkinnanvaraisemmaksi.

KT katsoo, että sikäli kun kielitaito vaikuttaa etuuden tasoon, myös arviointiperusteista ja riittävästä tasosta tulisi säätää laissa riittävän täsmällisesti, jotta oikeusturva, ennakoitavuus ja yhdenvertaisuus toteutuvat.

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

KT pitää poikkeusta perusteltuna, mutta samalla on varmistettava todentamis- ja menettelytapojen selkeys siten, että arvioinnin tekijä, käytettävät asiakirjat, menettelyprosessi sekä asiakkaan oikeusturvan toteutuminen ovat yksiselitteisiä, sillä epäselvyydet lisäävät hallinnollista työtä ja voivat viivästyttää päätöksentekoa.

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

KT katsoo, että esitetty useiden viranomaisten välinen palvelumalli on hallinnollisesti raskas ja sisältää useita riskejä. Lisäksi hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten myötä työvoimaviranomaisen rooli maahan muuttaneiden palveluprosessissa etuuteen liittyvän selvitystyön muodossa kasvaa.

Esitysluonnoksessa esitetään etuuden tason kytkeytymistä asumisaikaan, työssä-oloeseen ja kielitaitoon. Näin ollen työvoimaviranomaisen uusiksi tehtäviksi muodostuisivat muun muassa ohjaus ja neuvonta etuuspoluissa, kielitaidon ja asumisajan täyttymiseen liittyvien näyttöjen ja asiakirjojen tulkinta, mahdolliset oikaisut ja muutoksenhaku sekä itse lausuntojen/tietojen antaminen Kelalle ja Opetushallitukselle.

KT esittää, että hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettujen uusien työvoimaviranomaisten lakisääteisten tehtävien toimeenpanosta laaditaan kattava ja realistinen kustannusarvio. Arviossa tulee huomioida muun muassa henkilöstökustannuksien kasvu, sähköisten järjestelmien

kehittäminen, viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittäminen, henkilöstön koulutus, asiakasneuvonta- ja ohjauskustannukset.

Kustannusarvion tulee perustua mahdollisimman tarkkaan arvioon asiakasmääristä suhteessa henkilöstöresursseihin ja tarvittaviin kehitettäviin järjestelmiin. Näiden arvioiden perusteella työvoimaviranomaisille tulee osoittaa riittävät resurssit uusien tehtävien hoitamiseen.

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

KT pitää esitettyä muutosta kannatettavana. Tilapäisen suojelun perusteella oleskelevien henkilöiden mahdollisuus saada yleistukea tai kotoutumistukena maksettavaa yleistukea ilman työssäoloehdon täyttymistä on perusteltua heidän oleskelunsa luon-teen ja työmarkkina-asemansa huomioon ottaen.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuujasta

Työvoimaviranomainen vastaisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan myös siitä, että kotoutuja-asiakas pääsee kuuden kuukauden kuluessa yksilöllistä tarvetta vastaavaan palveluun.

KT pitää tavoitetta nopeasta palveluihin ohjautumisesta kannatettavana. Takuuajan toteutuminen edellyttää kuitenkin riittävää yksilöllisen palveluohjauksen kapasiteettia, tosiasiallisesti työllistymistä ja kielitaidon kehittymistä tukevien palvelujen saatavuutta sekä hankintojen ja palvelutuotannon alueellista yhdenvertaisuutta. KT katsoo, että arvio, jonka mukaan takuujalla ei olisi rahoitusvaikutuksia kunnille, edellyttää läpinäkyvää perustelua asiakasvolyymien, yksikkökustannusten, henkilöstötarpeiden ja hankintavaikutusten osalta. Takuuajan puitteissa tarjottavien palvelujen tulee sisällöltään aidosti edistää työllistymisvalmiuksia tai suomen ja ruotsin kielen taitoa mikä käytännössä edellyttää riittäviä resursseja ja aiheuttaa kunnille kustannuksia.

Myös alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarvitaan ennakoivaa rahoitusta kunnille uusien tehtävien ja laadukkaiden palveluiden takaamiseksi kaikille asiakkaille yhdenvertaisesti riippumatta asuinpaikasta.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

KT pitää tärkeänä, ettei niitä palveluja, joita asiakkaalle on tarjottava takuuajan puitteissa määritellä lainsäädännön tasolla yksityiskohtaisesti, jolloin työvoimaviranomaisilla on tosiallinen mahdollisuus tarjota asiakkaille yksilöllisiä palveluita. Asiakkaiden tilanteet ja palvelutarpeet vaihtelevat merkittävästi, eikä ole mahdollista tyhjentävästi ennakoita, millaiset toimenpiteet kulloinkin parhaiten edistävät työllistymistä tai kielen oppimista.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

KT katsoo, että sääntelyssä tulee painottaa kotoutujan ohjaamista hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaavaan ja kotoutumisen tavoitteita edistävään laadukkaaseen palveluun, sillä pelkkä palveluun pääsy ei ole riittävä indikaattori kotoutumisen onnistumisesta. Valvonnassa on perusteltua kiinnittää huomiota palvelujen laatuun eikä ainoastaan palveluihin pääsyn takuuajan toteutumiseen. Jos valvonta kohdistuu ensisijaisesti määräaikojen noudattamiseen, on riskinä, että toiminta ohjautuu prosessien täyttämiseen palvelujen sisällöllisen vaikuttavuuden kustannuksella.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Esityksessä on arvioitu, että suurin osa osoittaisi kielitaitonsa kotoutumiskoulutuksesta saatavalla todistuksella. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen ja osoittaisi kielitaitoaan kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella.

Esitysluonnoksen mukaan Työvoimaviranomainen arvioi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä henkilön valmiuksia, taitoja ja tarpeita. Työvoimaviranomainen arvioi tässä yhteydessä myös sen, mikäli kotoutumiskoulutukseen osallistuminen ei olisi henkilön kohdalla tarpeen, esimerkiksi siksi, että heillä kielitaito olisi jo kotoutumiskoulutuksen tavoitetasolla eli B1.1-tasolla. Tieto näistä henkilöistä siirtyisi jatkossa työvoimaviranomaiselta Opetushallitukselle maksuttoman YKI-tutkintoon ilmoittautumisen mahdollistamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen esitetyt uudet tehtävät Työvoimaviranomaiselle lisäävät työvoimaviranomaisen tehtäviä ja siihen liittyviä kustannuksia. Työvoimaviranomainen muun muassa antaa Opetushallitukselle tiedon maksuttoman YKI-tutkintoon ilmoittautumisen mahdollistamiseksi.

KT kiinnittää huomiota siihen, että YKI-järjestelmä on jo nykyisellään ruuhkautunut. Maksuttomuuden laajentaminen voi lisätä tutkintokysyntää ja edellyttää kapasiteetin kasvattamista, mikä aiheuttaa kustannuksia Opetushallitukselle ja tutkintojen järjestäjille.

KT pitää ongelmallisena, että työvoimaviranomaisille esitetään uusia tehtäviä maksuttoman YKI-tutkinnon mahdollistamiseen liittyen tiedon toimittamiseen Opetushallitukselle. Tiedonvaihtoon liittyvät uudet tehtävät lisäävät työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä.

Lisäksi on tarpeen arvioida, asettaako järjestely henkilöt eriarvoiseen asemaan esimerkiksi alueellisten saatavuuserojen tai rajallisten tutkintopaikkojen vuoksi. Esityksessä tulisi myös täsmentää, miten mahdolliset väärinkäytökset estetään ja ovatko työvoimaviranomaisten valmiudet kielitaidon arviointiin riittävät.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

KT arvioi, että esityksen kannustinvaikutus on epävarma ja perustuu olettamuksiin yksilöiden käyttäytymisestä. Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta keskeistä ovat saatavilla olevien kotoutumispalvelujen laatu ja saatavuus sekä työmarkkinoiden vastaanottokyky ja vastaanottavaisuus.

KT kiinnittää huomiota, että hallituksen esityksen tuoma taloudellinen menetys yksilötasolla on esityksen mukaan suhteellisen pieni, mutta ehdollisuuden lisääntyminen ja epävarmuus toimeentulosta sekä etuusjärjestelmän moniportaistuminen voivat lisätä yksilöllistä kuormitusta sekä heikentää erityisesti heikommassa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksia kahdensuuntaisen kotoutumisen onnistumiseen.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos vähentäisi työttömyysetuuksien menoja, mutta lisäisi asumistuen ja perustoimeentulotuen menoja, jolloin julkisen talouden nettovaikutus olisi kokonaisuutena vähäinen. Lisäksi tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien oikeuden laajentaminen yleistukeen kasvattaisi perusturvamenoja vuonna 2027, mutta vähentäisi vastaavasti perustoimeentulotuen tarvetta.

KT kiinnittää huomiota hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvion olevan kokonaisuutena epävarma ja riskipitoinen. Esityksen yhtenä tavoitteena on julkisen talouden vahvistaminen, mutta esitetyt säästöt ovat mittaluokaltaan pieniä ja perustuvat useisiin oletuksiin yksilöiden käyttäytymisvaikutuksista, kielitaidon kehittymisestä ja palvelujärjestelmän toimivuudesta. Samanaikaisesti esitys lisää velvoitteita ja tehtäviä kuntien työllisyyspalveluille ja voi heijastua välillisesti myös hyvinvointialueiden palveluiden kasvavaan tarpeeseen.

Taloudellista kokonaisarviota heikentää se, että toimeenpanokustannuksia, hallinnollisia lisätehtäviä sekä mahdollisia siirtymävaikutuksia viimesijaisiin etuuksiin ei ole arvioitu kattavasti suhteessa esitettyihin säästöihin. Kotoutumistuen alempi taso voi lisätä toimeentulotuen tarvetta, jolloin osa säästöistä saattaa palautua valtion ja kuntien menoihin muuta kautta.

Esityksen julkistaloudellinen vaikutus perustuu ensisijaisesti siihen, että osa työttömyyden perusteella maksettavasta yleistuesta maksettaisiin jatkossa alempitasoisena kotoutumistukena ennen kolmen vuoden asumisajan täyttymistä tai vaaditun kielitaidon osoittamista. Esityksessä todetaan, että täysimääräinen kotoutumistuki olisi noin 77 euroa kuukaudessa alempi kuin täysimääräinen tavanomainen yleistuki (noin 61 euroa kuukaudessa nettomääräisenä).

Valtiontalouden näkökulmasta kokonaisvaikutus riippuu ratkaisevasti kotoutumistuen saajien määrästä ja tukijaksojen kestosta, kuinka moni saavuttaa kielitaitovaatimuksen arvioidussa ajassa sekä siitä tapahtuuko siirtymiä viimesijaiselle toimeentulotuella.

Kuntien ja työllisyysalueiden kannalta esityksen keskeisin taloudellinen vaikutus liittyy samanaikaiseen etuusvastuun ja palveluvelvoitteiden kasvuun. Kunnille aiheutuu kustannuksia toimeentuloturvan kokonaisuudesta. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että yleistuessa syntyvistä säästöistä noin 15 prosenttia kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin, mikä merkitsisi kunnille noin 0,2 miljoonan euron säästöä vuonna 2027 ja noin 0,9 miljoonan euron säästöä vuonna 2029. Säästöt huomioitaisiin kuitenkin kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä, eivätkä ne siten vahvista kuntien käytettävissä olevaa rahoitusta lyhyellä aikavälillä. Samanaikaisesti kuntien tehtäviä ehdotetaan laajennettavaksi.

Kuntien ollessa vastuussa työvoimapalveluiden järjestämisestä sekä työttömyysturvan ja toimeentulotuen rahoituksesta, riippuvat esityksen taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen pitkälti työllisyyden kehityksestä. Työllisyysvaikutuksia on esitysluonnoksessa tarkasteltu maahanmuuttajien osalta tanskalaisten selvitysten valossa. Esitysluonnoksessa tunnistetaan arviointien epävarmuustekijät ja siksi sitä on täydennetty esimerkiksi Kyyrän vuonna 2022 julkaiseman tutkimuksen tuloksilla. Näissä tutkimuksissa ei olla kuitenkaan selvitetty etuustasojen muutosten ja työvoiman kysyntätilanteen yhdysvaikutusta työllisyyteen.

KEHA-keskuksen työnvälitystilaston mukaan työttömien työnhakijoiden määrä on kasvanut merkittävästi vuonna 2025 ja pitkäaikaistyöttömyys on noussut yli 133 000 henkilöön. Samalla avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työttömiin on erityisen vähäinen. Työttömyyttä ei siis tässä tilanteessa voida pitää ensisijaisesti työnhakijoiden kannustinongelmaan liittyvästä ilmiöstä, vaan suhdanne- ja kohtaanto-ongelmana. Tällöin etuustason alentamiseen perustuvien kannustinvaikutusten arviointi muodostuu erityisen haastavaksi. Työvoimapalvelu-uudistus lisäsi kuntien suhdanneriskiä työvoimapalveluiden ja työttömyysturvan rahoituksen osalta. Työllisyyskehityksen osoittaututtua ennakoitua heikommaksi, joutuvat kunnat osoittamaan rahoitusta enemmän etuusmenoihin ja leikkaamaan sitä palveluista. Ehdotetut uudistukset voivat KT:n näkemyksen mukaan lisätä entisestään kuntien suhdanneriskiä.

Jos palveluihin pääsy viivästyy eikä kielitaitoa saavuteta oletetussa ajassa, etuusjaksot voivat pitkittyä. Tällöin toimeentulotuen tarve kasvaa ja myös kuntien etuusvastuu sekä hyvinvointialueiden palvelupaine lisääntyvät. Taloudelliset vaikutukset voivat heijastua myös hyvinvointialueille palvelutarpeen kautta. Hyvinvointialueiden näkökulmasta riskinä on, että perustoimeentulon kiristyminen lisää palvelutarvetta ilman, että vaikutuksia alueiden rahoitukseen on arvioitu tai kompensoitu. Erityisesti lapsiperheiden taloudellisen aseman heikentyessä voi seurauksena olla sosiaalipalvelujen tarpeen kasvu sekä perhe- ja mielenterveyspalvelujen kysynnän lisääntyminen ja varhaisen tuen palvelujen kuormittuminen.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

KT:n arvion mukaan esitysluonnoksen mukainen, useita poikkeuksia sisältävä työttömyysetuusjärjestelmä lisäisi merkittävästi kuntien työvoimaviranomaisten hallinnollisia menettelyjä ja käsittelyvaiheita. Työvoimaviranomaisissa tämä merkitsee työpanoksen siirtymistä pois varsinaisista palvelutehtävistä, erityisesti työnvälityksestä sekä työllistymistä ja kotoutumista tukevasta asiakastyöstä. Kunnille osoitettavat uudet vastuut ja niistä aiheutuva lisätyö tulee arvioida kattavasti lakiesityksen jatkovalmistelujen yhteydessä, jonka perusteella kunnille tulee osoittaa riittävät resurssit niiden toteuttamiseksi.

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

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 19 § turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen kokonaisuudessa korostuu lisäksi julkisen vallan velvollisuus tukea lapsen hyvinvointia ja lapsiperheiden toimeentulon edellytyksiä. Perustuslain 21 § puolestaan turvaa oikeuden hyvään hallintoon ja oikeusturvaan, mukaan lukien oikeuden saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta.

Hallituksen esitysluonnos kytkee kotoutumisen tavoitteita ja kotimaisen kielen oppimista perustoimeentulon tasoon ja etuuden määräytymiseen. Esitysluonnoksessa todetaan, ettei sääntely perustu kansalaisuuteen. Vaikka malli on muodollisesti kansalaisuusneutraali, on esitystä arvioitava perustuslain 6 §:n ja yhdenvertaisuuslain mukaisen välillisen syrjinnän näkökulmasta.

Esityksessä kielitaitoon ja Suomessa asumiseen liittyvät edellytykset kohdistuvat tosi-asiallisesti erityisesti EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen muuttaneisiin henkilöihin, joista osa on hoivavastuussa olevia maahanmuuttajanaisia sekä henkilöitä, joilla on heikompi koulutustausta tai rajallisemmat valmiudet saavuttaa vaadittu kielitaito lyhyessä ajassa. Kielitaitoehto voi siten käytännössä muodostaa rakenteellista eriarvoisuutta tuottavan mekanismin. EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tällaiset vaikutukset edellyttävät erityisen huolellista oikeasuhtaisuus- ja vaikutusarviointia.

Yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä on myös se, onko etuuden ehtojen täyttäminen tosiasiallisesti kaikkien kohderyhmään kuuluvien saavutettavissa. Jos kielikoulutus, yksilöllinen ohjaus ja kielitaidon osoittamiseen tarvittavat menettelyt eivät ole aidosti saatavilla kohtuullisessa ajassa ja yhdenvertaisesti, kielitaitoon sidottu etuusehto voi käytännössä muodostua seuraamukseksi olosuhteista, joihin yksilöllä ei ole realistista vaikutusmahdollisuutta.

Oikeusturvan näkökulmasta (PL 21 §) esitykseen liittyy lisäksi merkittäviä avoimia kysymyksiä. Kielitaidon osoittamisen tavoista ja arviointikriteereistä esitetään säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kun etuuden taso ja perustoimeentuloon vaikuttava oikeusasema riippuvat kielitaidon arvioinnista, korostuu tarve selkeille, yhdenmukaisille ja ennakoitaville menettelyille, perustelluille päätöksille sekä tosiasialliselle muutoksenhakuoikeudelle. Jos kielitaitoa koskevat arviointikäytännöt vaihtelevat tai jäävät osin harkinnanvaraisiksi, syntyy riski epäyhtenäisestä soveltamisesta ja yksilön oikeusturvan heikkenemisestä.

Perustuslain 19 §:n näkökulmasta on lisäksi arvioitava esityksen tosiasiallisia vaikutuksia. Jos kielitaitoon sidottu etuustaso johtaa siihen, että osa henkilöistä ohjautuu aiempaa useammin viimesijaisen toimeentulotuen piiriin, on perusteltua kysyä, edistääkö malli sille asetettua tavoitetta kotoutumisesta ja työllistymisestä vai siirtääkö se toimeentuloturvan painopistettä ensisijaisista etuuksista viimesijaiseen turvaan. Tällainen kehitys samalla lisäisi kuntien ja hyvinvointialueiden palvelu- ja kustannuspaineita ja heikentäisi erityisesti maahan muuttaneiden lapsiperheiden taloudellista asemaa.

KT katsoo, että esityksen suhteesta perustuslakiin sekä EU-lainsäädännön ja muiden kansainvälisten velvoitteiden vaatimuksiin tulisi arvioida nykyisen esitysluonnoksen sisältöä laajemmin.

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

Esitysluonnoksen mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. KT katsoo, ettei ehdotettu voimaantulon aikataulu mahdollista riittävästä ajasta varautua palveluiden laadukkaaseen toteuttamiseen.

Lainsäädännön toimeenpano edellyttää muutoksia työvoimapalveluiden, Kelan, Opetushallituksen tietojärjestelmiin sekä kattavaa ohjeistusta ja koulutusta, joiden valmistelu ja käyttöönotto eivät ole realistisesti laadukkaasti toteutettavissa esitetyssä aikataulussa.

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

KT pitää perusteltuna, että kotoutumistuki ja palveluun pääsemisen takuu aika kohdistuvat ainoastaan henkilöihin, jotka muuttavat Suomeen lain voimaantulon jälkeen 1.1.2027. Ratkaisu on selkeä eikä muuta ennen voimaantuloa Suomeen muuttaneiden asemaa takautuvasti. Se myös parantaa sääntelyn ennakoitavuutta sekä viranomaisten että Suomeen muuttavien henkilöiden näkökulmasta.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

KT tunnistaa esityksen tavoitteet työllistymisen edistämisestä ja julkisen talouden kestävyyden vahvistamisesta. KT kuitenkin katsoo, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisuutena erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden palvelujärjestelmän, kannustinvaikutusten sekä tosiasiallisen kotoutumisen näkökulmasta sekä riittävän rahoituksen takaamiseksi.

Puistolahti Assi
Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT