

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**

- 
- **Tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin vaatimus työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon täyttämisestä. Näkemyksenne työskentelyvaatimuksesta**
- 
- **Vaihtoehtoisesti tavanomaisen yleistuen edellytykset voisi täyttää kolmen vuoden asumisella Suomessa. Näkemyksenne asumisaikavaatimuksesta**
- 

**Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen**

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

- **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**

Vaadittu kielitaidon taso on korkea, sama kuin kansalaisuuteen vaadittu. Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on käytetty olettaa, että 42 % kotoutumistuen saajista saavuttaisi tämän kielitaitotason 1,5 vuodessa. Tämä oletama ei kuitenkaan saa tukea lakiluonnoksen tietopohjasta, sillä sen mukaan kotoutumiskoulutuksen suorittaneista pitkällä aikavälillä B1.1. tasolle on päässyt 32 % ja edelleen pitkän aikavälin YKI-tulosten mukaan B1 tason saavuttaminen vaatii tavallisesti 4 vuoden suomen kielen opintoja. Nyt esitetty kielitaitotaso on niin korkea, että sen saavuttaminen kohtuullisessa ajassa tai pelkän kotoutumiskoulutuksen avulla on valtaosalle kotoutujista epärealistista.

Mikäli kielenoppisen tavoite täyden yleistuen saamiseksi on asetettava, sen tulisi olla kohtuullinen suhteessa siihen, mikä on mahdollista tutkimukseen perustuvan kielen oppimisen näkökulmasta.

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

Esityksen mukaan yksi kielitaidon osoittamisen tapa olisi kotoutumiskoulutuksen päättötestaus, jossa yksittäisellä kotoutumiskoulutuksen opettajalla on suuri rooli hänen arvioidessa puolet kokeen osa-alueista. Opiskelijan toimeentulon rajautuminen kotoutumistukeen voi siten henkilöityä yhteen ihmiseen. Mediassakin on ollut esillä mm. KELAn virkailijoiden kokema häirintä ja uhkailu perustuen heidän nimissään tehtyihin päätöksiin. Erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa opettaja voi kohdata aiempia opiskelijoitaan arjessaan vuosien ajan. Kotoutumiskoulutuksen opettaja on vuoden kotoutumiskoulutuksen myötä hyvin tuttu opiskelijoille ja samoin opiskelijoiden perhetilanteet, terveys ja muut raskaat kokemukset ovat todennäköisesti opettajalla tiedossa. Tämä osaltaan luo opettajalle hyvin paineisen tilan päättöarviointia tehdessään tiedostaessaan, että arvioinnilla on pitkäkestoiset vaikutukset asiakkaan elämään.

- **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**

Mikäli henkilöllä ei ole Suomeen saapuessaan virallista lääkärinlausuntoa diagnoosistaan, sen saaminen voi kestää huomattavan pitkään. Erityisesti pakolaisten on voinut olla mahdotonta saada lääkärintodistusta vammoista tai vammaisuudesta. Suomeen saavuttuaan he joutuvat odottamaan

jopa kuukausia tutkimuksiin, joissa diagnoosi todetaan. Erityisesti lievempien kehitysvammojen toteaminen voi kestää pitkään, jopa vuosia, kun kielitaidon ja kouluttamattomuuden vaikutus asiakkaan kykyyn hahmottaa asioita vaikeuttaa diagnosointia. Siten on todennäköistä, että pakolaistaustainen vammainen henkilö tulisi saamaan kotoutumistukea pitkiä aikoja, vaikka hän tosiasiallisesti olisi oikeutettu muuhun etuuteen.

- **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**

Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää hyvänä esitystä siitä, että tilapäistä suojelua saavien ensisijainen etuus ei jatkossa olisi toimeentulotuki.

## **Kotoutumisen edistämisestä annettu laki**

### **Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta**

Takuuajaksi on esitetty 6 kuukautta. Hallituksen esityksessä on todettu, että kotoutumiskoulutukseen odotusaika on ollut tätä pidempi vain Pirkanmaalla. Siten takuu aika ei nopeuta asiakkaiden pääsyä palveluihin ja kotoutumista nykyisestä kuin hyvin harvalla asiakkaalla.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisen velvollisuus tarjota palvelua katsottaisiin täytetyksi, kun se on kerran tarjonnut palvelua henkilölle. Lakiluonnoksesta ei ilmene, menettääkö asiakas takuun palvelun saamiseen, mikäli kotoutumiskoulutus keskeytyy tai jää aloittamatta vanhempainvapaan, sairastumisen, työllistymisen tai muun perustellun syyn vuoksi.

### **Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista**

Takuuajan piirissä olevien palveluiden tulisi olla sellaisia, että ne sisällöltään ja kestoaltaan tosiasiallisesti voisivat auttaa asiakasta pääsemään joko kielenoppimisessa B1.1 tasolle tai töihin niin pitkäksi aikaa, että työllistymisehto täyttyy. Lakiluonnoksen luettelossa olevat palvelut eivät suurelta osin täytä tätä kriteeriä. Mikäli työvoimaviranomainen voi kuitata velvoitteensa esim. koulutuskokeilulla, työkokeilulla tai lyhytkestoisella valmennuksella, asiakkaan oikeusturva ja yhdenvertaisuus vaarantuvat. Työvoimakoulutuksen sijaan luettelossa tulisi olla kotoutumislain mukainen kotoutumiskoulutus, ei mikä tahansa työvoimakoulutus, joka ei tosiasiallisesti mahdollista riittävää kielen oppimista tai työllistymistä. Lakiluonnoksessa tietoperustana olevat esimerkit Saksasta ja Ruotsista ovat otokseltaan huomattavan pieniä ja palvelut intensiteetiltään ja kestoaltaan erilaisia, kuin Suomessa laajasti käytössä olevat valmennuspalvelut. Työllisyysalueet ovat kotoutuja-asiakkaiden määriltään ja taloudellisilta resursseiltaan hyvin erilaisia. Nämä tekijät voivat vaikuttaa asiakkaiden yhdenvertaisuuden mahdollisuuksiin saada tosiasiallisesti kielenoppimista ja työllistymistä edistäviä pitkäkestoisia palveluita.

## Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

-

## Laki yleisistä kielitutkinnoista

### Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Jotta asiakkaalla olisi mahdollisuus päästä kohtuullisessa ajassa YKI-testiin voidakseen saada kotoutumistuen sijaan yleistukea, testien saatavuus tulisi varmistaa. Maksuton tutkinnon suorittamisen mahdollisuus on välttämätöntä kotoutumistuella olevalle asiakkaalle. Kotoutumistuen varassa oleva asiakas voi siltikin joutua hakemaan toimeentulotukea kyetäkseen osallistumaan YKI-testiin, sillä testipaikkakunnalle voi olla pitkä matka eikä sinne kulkeminen julkisilla kulkuvälineillä ole aina mahdollista saman vuorokauden puolella. Siten matkakustannusten lisäksi asiakas saattaa joutua maksamaan yöpymisestä testipaikkakunnalla.

Yksityiskohtaisista perusteluista olisi hyvä ilmetä, onko asiakkaalla oikeus maksuttomaan YKI-testiin, mikäli asiakas on keskeyttänyt kotoutumiskoulutuksen ennen koulutuksen päättötestausta esim. työn, vanhempainvapaan tai sairauden vuoksi.

## Esityksen vaikutukset ja perustelut

### Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Lakiluonnoksen tietopohjan perusteella ei voi päätellä, että esitetty kotoutumistuki lisäisi kotoutumisen kannustavuutta. Tietoperustan tuottama arvio työllistymisen lisääntymisestä, noin 300 henkilöä, on vähäinen. Jo nykyisinkin työnhakija-asiakkailla on velvollisuus kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittujen toimenpiteiden toteuttamiseen. Lakiluonnoksen tietopohjasta ei ilmene, että kotoutuja-asiakkaiden osalta olisi ongelmia siinä, etteivätkö asiakkaat osallistuisi kotoutumiskoulutukseen tai toteuttaisi muuten kotoutumissuunnitelmassa sovittuja toimia. Tilastojen perusteella kotoutuja-asiakkaiden aktivointiaste on huomattavasti korkeampi kuin muiden asiakkaiden, mikä kertoo asiakkaiden olevan aktiivisesti palveluissa, mm. kotoutumiskoulutuksessa. Työllisyyspalveluissa olevat asiakkaat myös tyypillisesti haluavat jatkaa suomen kielen opintojaan, mikäli he eivät ole saavuttaneet koulutuksessa tarvitsemaansa kielitaitoa. Työllistymisen ongelmaksi on yleisesti tunnistettu asiakkaiden aktiivisuuden puutteen sijaan riittävän kielikoulutuksen puute, kielen oppimisen vaatima aika sekä ulkomaalaisiksi tulkittujen henkilöiden työmarkkinoille pääsyn vaikeus. Tuore väitöskirja (Areen Nassar) osaltaan tuo esille sen, miten maahanmuuttajien aktiivisuudesta huolimatta sosiaaliset ja rakenteelliset esteet vaikeuttavat työllistymistä. Lakiluonnoksesta ei myöskään ilmene tutkimusnäyttöä sille, että ihmisen kielenoppimiskyky muuttuisi taloudellisella kannusteella.

Maahanmuuttajien osalta on jo luotu useilla lakimuutoksilla enemmän kannusteita kielen oppimiseen ja työllistymiseen, kun mm. pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saaminen on kytketty yhä tiukemmin niihin. Siten asiakkailla on jo ilman tätä lakiesitystä paitsi työllisyysetuuden

saamiseen liittyviä kannusteita (kotoutumissuunnitelman noudattaminen etuuden menettämisen uhalla) niin myös oleskeluoikeuteen liittyviä kannusteita olla aktiivinen työnhakija ja kielenoppija.

### **Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista**

Lakiluonnoksesta ei ilmene Kansaneläkelaitosta koskevia talousvaikutuksia. Sen tehtäväksi tullee henkilön asumis- ja työllisyyshistorian selvittäminen, mahdollisesti jopa edellisten 10 vuoden ajalta, sekä lisääntyvä toimeentulotuen hakemusten käsittely, joilla voi olla resurssivaikutuksia.

Esityksessä ei ole myöskään huomioitu, että ohjaus- ja neuvontapalveluiden tarve sekä kunnissa, työvoimaviranomaisissa että hyvinvointialueilla kasvaa, kun kotoutumistuki ja siltä yleistuella siirtymisen ehdot monimutkaistavat sosiaaliturvajärjestelmää ja lisäävät neuvonnan tarvetta.

Kokonaisuudessaan lakiluonnoksen vaikutusarvioinnin mukaan esitetty laki säästäisi menoja 3,5 miljoonaa euroa vuodessa. Summassa ei ole huomioitu lisääntyvän hallinnollisen ja asiakastyön määrää Kansaneläkelaitoksessa, työllisyysviranomaisissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla. Säästö vaikuttaa pieneltä suhteessa monimutkaistuvan järjestelmän kustannuksiin.

### **Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista**

Lakiluonnoksessa on kuvattu esityksen vaikutuksia naisiin jonkin verran miehiä suuremmiksi. Arvio vaikuttaa lievältä. Maahanmuuttavat naiset ovat usein lapsensaanti-ikäisiä ja muuttavat Suomeen perhesyistä, kuten lakiluonnoksestakin ilmenee. Edelleen tiedetään, että hoivavastuu jakautuu suuremmalta osin naisille kuin miehille. Siten naiset ovat usein osan ensimmäisistä vuosista kotona hoitamassa lapsia. Tällöin kielen oppiminen viivästyy tai keskeytyy, jolloin jo opittu voi unohtua. Siten lain vaikutukset naisiin voivat olla merkittävästikin miehiä suuremmat.

Esityksen myötä lapsiperheköyhyys kasvaa. Koska lain toimilla on vain vähäinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen, lapsiperheköyhyyden väheneminen työllistymisen kautta ei ole todennäköistä.

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

Pohjois-Suomen elinvoimakeskus katsoo, että lakiluonnosta tulee tarkastella huolella perustuslain yhdenvertaisuussäädöksen näkökulmasta. Kuten lakiluonnoksessa todetaan, se koskee käytännössä lähinnä kolmansien maiden kansalaisia, eli on tosiasiallisesti kansalaisuuteen sidottu. Laki asettaisi etuuden saamisen edellytykset erilaisiksi kolmansien maiden kansalaisille: EU/ETA alueen kansalaisilta vaaditaan aktiivista työnhakua ja työllistymissuunnitelman noudattamista täyden

etuuden saamiseksi, kun taas kolmansien maiden kansalaisten kohdalla vaadittaisiin lisäksi nopeaa kielenoppimiskykyä tai työnantajien halua palkata juuri heidät.

Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, eli lain tavoitteena saavutetun oikeushyvän tulee olla suurempi kuin rajoitteen aiheuttama haitta. Laissa esitettävillä toimilla tulisi realistisesti päästä lain tavoitteeseen. Nyt esitettyjen toimien tehokkuus työllistymisen edistämisen keinona jää osoittamatta. Ne voisivat olla toimiva väline, jos ongelmana olisi asiakkaiden passiivisuus työhaussa ja palveluihin osallistumisessa. Lakiesityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että ongelmana olisi asiakkaiden passiivisuus. Kotoutuja-asiakkaat osallistuvat jo tällä hetkellä aktiivisesti kotoutumista edistäviin palveluihin ja ovat olemassa olevien säädösten perusteella siihen velvoitettuja. Edelleen lakiesityksen tietopohjasta käy ilmi, että palveluun pääsyn takuu-aika on nykyisellään Pirkanmaata lukuun ottamatta lyhyempi kuin esitetty takuu-aika. Esitys ei siten nopeuttaisi asiakkaiden pääsyä koulutukseen. Esityksestä ei käy ilmi, etteivätkö maahanmuuttajat hakisi töitä ja siten noudattaisi kotoutumissuunnitelmassa sovittuja toimia. Suomessa hyvänkin kielitaidon omaavan maahanmuuttajan työllistymismahdollisuudet ovat suomalaisia merkittävästi huonommat työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän vuoksi sekä erilaisten ammatillisten vaatimusten vuoksi. Lakiluonnoksessa työllistymisvaikutukseksi on arvioitu noin 300 henkilöä, mikä on pieni määrä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa linjauksissaan pitänyt epärealistisena, että toimeentuloa leikkaamalla maahanmuuttajien integraatio paranisi. Nyt esitetty laki vertautuu vastaavaan tilanteeseen, sillä lakiesityksessä oletetaan nopeutettavan kielenoppimista taloudellista etuutta leikkaamalla.

Näistä syistä johtuen Pohjois-Suomen elinvoimakeskus esittää tarkasteltavan, ovatko lakiluonnoksessa esitetyt toimet ja niiden vaikuttavuus oikeasuhtaisia yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen nähden.

## 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.

Lausuttavana oleva esitys aiheuttaa paljon vaikutuksia ja hallinnollista työtä taloudellisten säästöjen jäädessä vähäisiksi. Kotoutumisen edistämisen sijaan esitys voi jopa heikentää kotoutumista asiakkaan kokiessa kannustimeksi sanotun kotoutumistuen epäoikeudenmukaiseksi sanktioksi

tilanteessa, jossa asiakas ei yrityksistään huolimatta opi kieltä nopeasti tai saa töitä.  
Oikeudenmukaisuuden kokemuksella on yhteys henkilön yhteiskuntaan kuulumisen ja osallisuuden tunteeseen, joilla on kotoutumisessa suuri merkitys.

Määttä Hanna  
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus