

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

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) pitää esitysluonnoksen keskeisiä tavoitteita: työntekoa, kielen oppimista sekä palvelujärjestelmän selkeyttämistä perusteltuina ja kannatettavina tavoitteina. Hyvil ei kuitenkaan kannata työskentely- ja asumisaikavaatimusten asettamista täysimääräisen yleistuen saamisen edellytykseksi, koska ehdotetut vaatimukset vaikuttavat lähtökohtaisesti yhdenvertaisuuden vastaisilta. Hyvil katsookin, että ehdotuksen edetessä eduskuntaan, esityksen sisällöstä tulee saada perustuslakivaliokunnan arvio.

Hyvilin näkemyksen mukaan henkilöitä, tämän esitysluonnoksen mukaan pääasiassa ns. kolmansista maista saapuvia, jotka muuttavat maahan laillisesti ja vakituisesti asumaan, ei tule asettaa etuusjärjestelmässä, mukaan lukien työttömyysetuudet, eriarvoiseen asemaan. Etuuksien määräytymisperusteiden tulee olla kaikille maassa laillisesti asuville samat rakenteellisen eriarvoisuuden ja segregaatoin välttämiseksi. Hyvil katsoo myös, että ehdotukset voivat vaarantaa kotoutumisen alkuvaiheen toimeentulon ja lisätä pitkäkestoista riippuvuutta toimeentulotuesta ja näin tosiasiallisesti jopa heikentää integraatiota ja kotoutumista, lisätä byrokratiaa ja rapauttaa luottamusta viranomaisiin. Samalla on todennäköistä, että hyvinvointialueiden palveluiden tarpeessa olevien maahanmuuttajien palvelutarpeet kasvavat. Hyvil myös huomauttaa, että lähtökohtaisesti erillisen etuuslajin säätäminen ja tätä kautta sosiaaliturvan monimutkaistaminen on myös vastoin sosiaaliturvan yksinkertaistamispyrkimystä.

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

Vaikka sinänsä nopeaan työllistymiseen ohjaava järjestelmä on Hyvilin mielestä kannatettava, vaatimus työssäoloehdon täyttymisestä ensimmäisenä kolmena asumisvuotena, on monelle maahan muuttavalle, erityisesti heikoimmassa asemassa olevalle liian vaativa. Vaatimus ei ota huomioon

alueellisia työmarkkinaeroja, terveydellisiä rajoitteita, maahan muuttajien erilaisia lähtö- tai perhetilanteita, eikä Suomen työmarkkinoilla todettua tosiasiallista rakenteellista syrjintää. Ehdotuksen kääntöpuolena on se, että se voi myös heikentää maahanmuuttajien ja kotoutujien kielitaidon kehittymistä, mikäli seurauksena on matalapalkka-aloille ohjautuminen tai rikkonaiset työsuhteet tai esimerkiksi englannin kielellä työskentely vain tämän vaatimuksen täyttämiseksi. Hyvil katsoo, että työssäoloehdon rinnalla tulisi ehdottomasti tunnistaa myös muita etenemispolkuja, kuten kotoutumiskoulutus, ammatillinen koulutus, työkokeilu yms.

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

Hyvil huomauttaa, että ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus vaikuttaa olevan ristiriidassa esitysluonnoksen keskeisten tavoitteiden kanssa. Se ei toimi työhön kannustimena, vaan voi johtaa pitkäkestoiseen taloudelliseen niukkuuteen, lisätä toimeentulotuen tarvetta ja heikentää kotoutumisprosessin etenemistä.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Kielitaidon kehittyminen on lähtökohtaisesti yksilöllistä, eikä kaikilla ole mahdollisuutta tai kykyä saavuttaa B1.1 tasoa kotoutumisen alkuvuosien aikana. Poikkeuksista säättäminen on tästä syystä Hyvilin näkemyksen mukaan välttämätöntä, mikäli ehdotetun kaltaisesta järjestelmästä monimutkaistavasta ja eriarvoistavasta kotoutumistuesta säädetään.

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

Hyvil arvioi, että vaikuttaa syrjivältä ja yhdenvertaisuuden vastaiselta asettaa Suomessa laillisesti oleskelevia henkilöitä äidinkielen perusteella eriarvoiseen asemaan, kun on kyse perusturvasta.

- **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**

Ehdotettu B1.1-tason kielitaidon saavuttaminen kolmessa vuodessa on käytännössä vahvasti riippuvainen kielikoulutuksen saatavuudesta, laadusta ja YKI-kapasiteetista. Nykytilanteessa alueelliset erot kielikoulutuksen saatavuudessa ovat merkittäviä ja YKI-testien kapasiteetti on rajallinen sekä testijonot usein pitkiä. Tästä syystä ehdotettu malli voi muodostua ensisijaisesti vain sanktioivaksi, ilman, että maahanmuuttajalla on tosiasiallisia mahdollisuuksia välttää alemmaa etuustasoa. Hyvil katsoo, että ennen tietyn kielitaitotason asettamista täyden perusturvan saamisen ehdoksi tulee varmistaa, että kielitaidon saavuttaminen ja sen välitön osoittaminen on tosiasiallisesti mahdollista koko maassa.

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

Hyvill kannattaa sinänsä kielitaitotason osoittamista esim. kotoutumiskoulutuksesta saatavalla todistuksella ja keskitason YKI-tutkinnon maksuttomuutta. YKI-testien kapasiteetti on kuitenkin jo nyt riittämätön ja on huolestuttavaa, että tosiasiasa testijonot voivat muodostua esteeksi etuuden tasolle. Tällöin henkilön etuusoikeus siis riippuu testiajoista, eikä omasta toiminnasta, eikä edes tosiasiallisesta kielitaidosta, eikä maksuttomuus millään tavalla ratkaise tätä ongelmaa. Ehdotettu malli ja joustot vaikuttavat myös kotoutumiskoulutuksen laadun varmistamisen osalta haasteellisilta ja tältä osin tulee varmistaa kotoutujien yhdenvertaisuus kielitaidon osoittamisessa.

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

Hyvill toteaa, että yleistuen ja kotoutumistuen keskeiset edellytykset tulee säätää lain tasolla oikeusvarmuuden turvaamiseksi, mutta osoittamisen tapojen säätäminen voitaneen tehdä asetuksella, kunhan varmistetaan, että toimijoilla on valittujen tapojen kautta tosiasialliset mahdollisuudet osoittaa kielitaitonsa.

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

Hyvill huomauttaa, että esitysluonnoksessa jää kokonaan auki, mitkä olisivat tosiasialliset kriteerit ehdotettujen vamman tai muun vastaavan syyn poikkeuksien arvioimiseksi ja millaista osaamista tai dokumentaatiota arviointi edellyttäisi ja kuka sen tosiasiallisesti voisi yhdenvertaisesti suorittaa. Esimerkiksi: miten ja kenen toimesta luku- ja kirjoitustaidottomuus ja sen vaikutus kielenoppimiskykyyn voitaisiin todentaa, jotta Kela voi huomioida sen päätöksenteossaan? Entä vammaisuuden vaikutus kielenoppimisen kykyyn? Tältä osin esitysluonnosta tulee vielä huomattavasti selkeyttää jatkovalmistelussa.

Ehdotuksesta herää myös vahva huoli siitä, että vaikka tämä uusi tehtävä asetetaan työvoimaviranomaiselle, arviointi, jos se edes millään tavalla on yhdenvertaisesti toteutettavissa, todennäköisesti väistämättä edellyttää hyvinvointialueiden asiantuntijoiden osallistumista ja tiedontuotantoa, minkä kustannuksia ja resurssitarpeita esitysluonnoksessa ei ole asianmukaisesti arvioitu. Monimutkaiset ja vaikeasti yhdenvertaisesti arvioitavissa olevat poikkeukset voivatkin Hyvilin näkemyksen mukaan johtaa sekä työvoimaviranomaisen/kunnan kotoutumispalvelujen, Kelan että hyvinvointialueen palvelujen kuormittumiseen ja lisäresurssitarpeeseen ensisijaisen etuusoikeuden oikeudenmukaiseksi turvaamiseksi.

Hyvill huomauttaa, että ehdotetun kaltaisten uusien poikkeuskriteerien arviointi/todentaminen on hyvinvointialueille selkeästi kokonaan uusi tehtävä, mitä esitysluonnoksessa ei ole huomioitu, eikä sen vaikutuksia arvioitu. Hyvil vaatii, että tehtävään tarvittavat hyvinvointialueen resurssit sekä osaamisen varmistaminen tulee jatkovalmistelussa tarkasti arvioida ja syntyneet uudet kustannukset tulee korvata hyvinvointialueille täysimääräisesti.

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

Edellä olevaan viitaten Hyvil toteaa, että toimeenpanoprosessi sisältää monia erittäin suuria riskejä mielivaltaisuuteen ja voi olla, että osa ehdotetuista viranomaistoimintaa vaativista prosesseista osoittautuvat mahdottomiksi toimeenpanna (esim. mahd. EU/ETA asumishistorian selvittäminen). Ehdotukset lisäävät etuus- ja palvelujärjestelmän monimutkaisuutta, byrokraattisuutta ja resurssitarpeita ilman, että toimijoiden tarvitsemia uusia resursseja on asianmukaisesti arvioitu.

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

Hyvil näkee ehdotetun muutoksen perusteltuna ja kannattaa ehdotettua muutosta. Muutos olisi tullut toteuttaa jo yleistukilakia säädettäessä tilapäistä suojelua saavien toimeentulokiriippuvuuden vähentämiseksi.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Palveluun pääsyn takuuajasta säättäminen on sinänsä kannatettavaa, mutta Hyvilin näkemyksen mukaan kuuden kuukauden aika vaikuttaa varsin pitkältä. Kun huomioiden kaikki kotoutumiseen viime aikoina kohdistuneet rahoitusleikkaukset, voidaan myös päätyä tilanteeseen, jossa maksimiajasta tulee minimi sielläkin, jossa tällä hetkellä kotoutujien palveluihin pääsy toteutuu nopeammin. Ilman asianmukaisesti arvioituja resursseja ja riittävää rahoitusta on Hyvilin näkemyksen mukaan suuri riski, että takuu jää näennäiseksi ja saattaa tosiasiaa myös kääntyä kotoutujien vahingoksi ilman todellista vaikuttavuutta. Jos esimerkiksi kielitaitoon liittyviä kriteerejä täyden perusturvan tason saavuttamiseksi asetetaan, maahan muuttajalla tulisi olla välitön pääsyoikeus kieli- tai kotoutumiskoulutukseen, jotta voidaan arvioida, että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa täyden etuustason saavuttamiseen mahdollisimman nopeasti.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

-

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

-

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Maksuttoman kielitutkinnon mahdollistaminen on Hyvilin mielestä sinänsä kannatettavaa huomioiden kuitenkin edellä esitetyt asiaan liittyvät huomiot.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Esityksen tavoitteet luoda kannustimia oppia suomen, ruotsin tai saamen kieli ja integroitua yhteiskuntaan nykyistä paremmin ovat hyviä ja kannatettavia. Tavoitteiden saavuttamiseksi valitut toteutustavat ja kannusteet on kuitenkin Hyvilin näkemyksen mukaan valittava niin, etteivät ne lähtökohtaisesti aseta maahan laillisesti saapuvia tai maassa laillisesti asuvia eri asemaan kielen tai syntyperän perusteella, kuten perustuslakimme edellyttää.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Ehdotettu uudistus ei esitysluonnoksenkaan mukaan johda julkisen talouden nettosäästöihin, vaan kustannusten siirtymiseen perus- ja täydentävään sekä ehkäisevään toimeentulotukeen, asumistukeen, kuntien työllisyys- ja kotoutumispalveluihin ja hyvinvointialueiden sosiaali ja terveyspalveluihin. Arvioidut työllisyysvaikutukset ovat olemattomat erityisesti suhteessa järjestelmämuutoksen hallinnollisen byrokratian sekä mahdollisesta köyhyyden ja eriarvoisuuden lisääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Kyseessä vaikuttaa siis olevan kustannusten siirtäminen julkisen hallinnon sisällä paikasta toiseen tavalla, jossa jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevien taloudellinen asema ja yhdenvertaisuus saattaa vakavasti vaarantua. Hyvil katsoo, että ei ole lähtökohtaisesti hyväksyttävää, että esitysluonnoksessa ehdotettuihin uusiin asetettaviin tehtäviin liittyviä lisäresurssitarpeita ei esityksessä arvioida kattavasti ja kompensoida kunnille eikä hyvinvointialueille täysimääräisesti, vaikka samaan aikaan toisaalla kotoutumiseen ehdotetaan kummallekin toimijalle jälleen uusia merkittäviä leikkauksia.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Hyvil toteaa, että esitysluonnoksesta puuttuvat yhteisvaikutusarviot samaan aikaan valmisteilla olevan kotoutumislain toisen muutosesityksen kanssa, jossa ehdotetaan myös merkittäviä säästöjä kotoutumispalveluista vastaaville kunnille ja hyvinvointialueille. Jatkovalmistelussa yhteisvaikutusarvioiden puute tulee korjata kummankin esityksen osalta.

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

Hyvil katsoo, että ehdotettu uusi kotoutumistuki vaikuttaa olevan ristiriidassa perustuslain 6 ja 19 §:ien kanssa ja tästä syystä Hyvilin näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta tulee mahdollisessa eduskuntakäsittelyssä pyytää perustuslakivaliokunnan arvio.

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.

-

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy