

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

Vantaan kaupunki suhtautuu esitykseen kriittisesti. Ehdotettu muutos heikentäisi heikommassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia perusturvaan sekä vaarantaisi perustuslain mukaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon. Esityksessä luodaan uutta tukijärjestelmää, jossa hiljattain maahanmuuttaneet asetetaan eriarvoiseen asemaan muihin työnhakijoihin nähden. Perustuslain syrjintäkielto edellyttää, että eri asemaan asettamiselle on oltava hyväksyttävä peruste ja sääntelyn on oltava oikeasuhtaista. Käsillä olevassa esityksessä voidaan havaita mainittujen kriteerien osalta vielä puutteita, johon perustuslakivaliokunta toivottavasti kiinnittää myös huomiota.

Työttömyysetuus on jo nyt velvoittava ja edellyttää osallistumista kotoutumista edistäviin palveluihin kuten kotoutumiskoulutukseen ja yhteiskuntaorientaatioon. Mikäli työnhakija ei noudata kotoutumissuunnitelmaa tai työllistymissuunnitelmaa, etuudet voidaan evätä (työttömyysetuus) tai niitä voidaan leikata (perustoimeentulotuki). On vaikeaa nähdä, miten uusi kotoutumistuki edistäisi osallistumista enempää kuin nykyinen järjestelmä, jossa sama velvoittavuus on jo olemassa.

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

Vantaan kaupunki pitää lähtökohtaisesti tavoiteltavana, että maahanmuuttaneet pääsisivät mahdollisimman nopeasti kiinnittymään työelämään ja pois erityisesti viimesijaisten etuuskien piiristä. Työ on myös keskeinen kotoutumista edistävä asia.

Työllistyminen on kuitenkin maahanmuuttaneille keskimääräistä vaikeampaa. Mikäli henkilö ei omasta aktiivisuudestaan huolimatta työllisty, vaatimus työssäoloehdon täyttämisestä voi lisätä toimeentulotuen tarvetta sekä kuormittaa kuntien kotoutumis- ja työllisyyspalveluita. Erityisen haastavaksi vaatimus voi muodostua osa-aikatyössä sekä epätyypillisissä työsuhteissa olevien osalta, joita maahanmuuttajaväestössä ja etenkin nuorissa on paljon.

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

Kolmen vuoden asumisaikavaatimus on pitkä, verrattuna esimerkiksi kotoutumisaikaan, joka on kaksi vuotta. Sosiaaliturvan saamisen edellytysten pitäisi perustua tuen tarpeeseen henkilön tai perheen elämäntilanteen perusteella, ei kiinteään asumisaikaan.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Vantaan kaupunki pitää perusteltuna, että kotoutumisen tavoitteena on kielen oppiminen, työllistyminen ja sitä kautta kiinnittyminen yhteiskuntaan. Kielitaitoon perustuvat poikkeukset ovat sikäli myös perusteltuja. On kuitenkin huomioitava, että valmiuden kielen oppimiseen vaihtelevat suuresti (maahanmuuttajan luontainen lahjakkuus voi olla esimerkiksi matematiikassa) eikä voida olettaa, että kaikki saavuttaisivat tietyn kielitaitotason määrättyssä ajassa. Kielitaidon oppimiseen vaikuttavat myös alueellinen palvelutarjonta, kielikoulutuksen saavutettavuus, laatu sekä yksilölliset elämäntilanteet. Pahimmillaan palvelutarjonnan puutteet voisivat vaikuttaa yksilön perusturvan heikentymiseen.

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

Vantaan kaupunki katsoo, että poikkeus korostaa esityksen ongelmallisuutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esitys asettaa, ilman perustuslain kannalta kestäviä perusteluja, ihmiset eri asemaan asumisajan, maahanmuuttotaustan sekä äidinkielen perusteella. Yleistuen saaminen ei tulisi perustua äidinkieleen vaan sosiaalisen tuen tarpeeseen elämäntilanteen perusteella. Ilman vakuuttavia ja perustuslain/perustuslakivaliokunnan vaatimukset täyttäviä perusteluita (eri asemaan asettamiselle) kannustin voi näyttäytyä jopa rankaisemiselta.

- **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**

Kielitaitotavoite on linjassa kotoutumiskoulutuksen päättötavoitteeseen sekä kansalaisuusprosessiin nähden. B1.1. taso on realistinen tavoite muun muassa korkeasti koulutetuille kotoutujille, tälläkin hetkellä käytännössä 100 % saavuttaa vaaditun tason. Mutta muille ryhmille kielitaitovaatimus voi olla haastava saavuttaa kohtuullisessa ajassa, ja voi muodostaa esteen riittävän perusturvan saamiselle. On myös tärkeää, että ehdotuksissa huomioidaan haavoittuvassa asemassa olevat,

oppimisvaikeuksista kärsivät, vammaiset, ja muut ryhmät, joille tavoitteen saavuttaminen ei ole realistista.

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

Vantaan kaupunki pitää myönteisenä ehdotusta YKI-testin maksuttomuudesta. Haasteeksi muodostuu kuitenkin riittävä tarjonta, sillä tälläkin hetkellä YKI-testaukset ovat ruuhkautuneita ja tarjonta vaihtelee paljon alueellisesti. Riskinä on, että palveluiden ruuhkautuminen aiheuttaa viiveitä kielitaidon todistamisessa.

Muutos voisi myös lisätä kotoutumiskoulutuksen kysyntää ja tarvetta, mikäli entistä useampi hakeutuisi palvelun piiriin. Kotoutumiskoulutuksen sekä YKI-kurssien ja testausten järjestäminen tarkoittaa myös kunnille lisäkustannuksia ja resurssitarpeita, joihin on varmistettava riittävä rahoitus. Vantaan kaupunki ei hyväksy lähtökohtaa, jossa kuntien rahoitusta vähennetään samalla kun niiden tehtäviä käytännössä lisätään. Nyt käsillä olevan esityksen mukaan rahoitus ei lisääntyisi huolimatta lisääntyvistä tehtävistä ja vastuista.

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

Valtioneuvoston asetuksen sijaan kielitaidon osoittamisen tavat tulisi määritellä lain tasolla, koska kielitaito vaikuttaisi perusoikeuksien toteutumiseen. Jatkovalmistelussa on huomioitava palveluita tuottavien kuntien tarpeet ja varmistettava, etteivät muutokset lisää kuntien tehtäviä tai kuormitusta ilman riittävää rahoitusta.

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

Vantaan kaupunki pitää poikkeusta perustuslain ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta välttämättömänä. On tärkeää, että kriteerit ovat valtakunnallisesti yhtenäiset eivätkä johda eriarvoiseen kohteluun tai viiveisiin perusturvan saamisessa.

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

Toimeenpanoprosessissa tulee huomioida viranomaisten välisen tiedonkulun sujuvuus ja asiakasohjaus palvelutarpeen mukaisesti. Esityksessä huomioidaan, että muutokset kasvattaisivat kummankin viranomaisen hallinnollisen työn määrää. Vaikka esityksessä arvioidaan työvoimaviranomaisen hallinnollisen työn lisäyksen olevan vähäinen, todellisuudessa lakiuudistukset

aiheuttavaisivat huomattavan määrän ylimääräistä työtä kuten selvityspyyntöjä, lausuntoja, sekä tarpeen ohjauksen ja neuvonnan resurssin lisäämiseen. Vantaan neuvontapalveluissa jo nyt 20 % on KELA:n toimivaltaan kuuluvia asioita, joiden osalta kunta joutuu asukkaitaan ohjeistamaan. HE-luonnoksen mukaan esitys ei aiheuttaisi tarvetta lisätä kuntien rahoitusta. Vantaan kaupungin mukaan valtion tulee lisärahoituksella varmistaa kuntien tosiasialliset edellytykset selviytyä uusista lakisääteisistä vastuistaan ja tehtävien lisääntymisestä.

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

Vaikka on myönteistä, että esityksessä huomioidaan tilapäistä suojelua saavien nykyinen eriarvoinen asema etuuskäytännössä, kaavailtu muutos on yhdenvertaisuuden näkökulmasta kyseenalainen. Lähtökohtaisesti eri maahanmuuttaja- kotoutuja-, tai työnhakijaryhmiä ei tulisi etuuksien näkökulmasta asettaa eriarvioiseen asemaan. Tilapäistä suojelua saavilla, pääasiassa ukrainalaisilla on täysin samoja kotoutumispalveluiden tarpeita kuin muillakin ryhmillä. Tällaisella vastakkainasettelulla on myös negatiivinen vaikutus väestösuhteisiin.

Muutos voi myös lisätä kuntien kustannuksia, mikäli entistä suurempi osa tilapäisen suojelun statuksella olevista asiakkaista siirtyy yleistuen piiriin.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Vantaa pitää myönteisenä tavoitetta tehokkaasta alkuvaiheen kotoutumisesta sekä nopeasta pääsystä palveluiden piiriin. Esityksessä esitetään, että kunnan työvoimaviranomaisen olisi järjestettävä kuuden (6) kuukauden kuluessa pääsy kotimaisen kielen koulutukseen tai työllistymistä edistävään palveluun. Vantaalla palveluihin pääsy onnistuu tällä hetkellä kuukauden sisällä, ja jonotusaika kotoutumiskoulutukseen on ollut 1–3 kuukautta riippuen ryhmästä.

Tarve kotoutumiskoulutukselle ja muulle täydentävälle kielikoulutukselle kuitenkin lisääntyy, kuten myös rahoitustarve. Palveluiden järjestäminen takuuajassa, jonka toteutumista laillisuusvalvontaviranomaiset myös valvovat, vaatii resursseja ja riittävää rahoitusta. On erittäin kyseenalaista lisätä kuntien vastuulle alati uusia tehtäviä, kun samaan aikaan kotoutumisen rahoitusta on leikattu useaan otteeseen ja uusia leikkauksia on tulossa 2027 alkaen.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Esityksessä viitataan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisiin palveluihin, joista tosiasiaassa kotoutuja-asiakkaalle alkuvaiheessa ainoa realistinen vaihtoehto on kotoutumiskoulutus tai muu vastaava kielitaitoa kehittävä palvelu. Takuuajassa järjestettävien palveluiden laajuus ei ole realistinen nykyisellä rahoituksella ja kysynnän kasvaessa lakimuutosten myötä.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

On ymmärrettävä lähtökohta, että laillisuusvalvontaviranomainen valvoisi

takuuajan toteutumista, koska takuuajalla turvataan maahanmuuttajan palveluun pääsyä, joka on hänen oikeutensa.

On kuitenkin kestäväntöntä vähentää kuntien rahoitusta ja lisätä samalla virkavastuun piiriin kuuluvia kuntien tehtäviä (takuuajassa järjestettävät palvelut). Jos kuntien riittävää rahoitusta palveluiden järjestämiseen ei turvata, ei ole kestäviä perusteita myöskään takuuajien asettamiselle lainsäädännössä.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Vantaan kaupunki pitää myönteisenä ehdotusta YKI-testin maksuttomuudesta. Haasteeksi muodostuu kuitenkin riittävä tarjonta, sillä tälläkin hetkellä YKI-testaukset ovat ruuhkautuneita ja tarjonta vaihtelee paljon alueellisesti.

On tärkeää varmistaa, että tiedonkulku liittyen asiakasohjaukseen maksuttomiin YKI-testeihin kunnan työvoimaviranomaisen ja OPH:n välillä on sujuvaa eikä aiheuta ylimääräistä hallinnollista työtä.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Ehdotuksessa todetaan selvästi, että se asettaisi hiljattain maahan muuttaneet, jotka eivät ole vielä kiinnittyneet työmarkkinoille ja joiden kotimaisen kielen taito on riittämätön, eri asemaan kuin muut työttömät työnhakijat. Esityksen mukaan muutokset kohdistuisivat lähinnä kolmansista maista Suomeen muuttaviin henkilöihin. Ilman vakuuttavia perusteluja, että eri asemaan asettaminen on perustuslain kannalta hyväksyttävää, voi kannustin näyttäytyä jopa rankaisemiselta.

Vantaan kaupungin mukaan kielitaito on avainasemassa kiinnittymisessä suomalaiseen yhteiskuntaan ja työllistymisessä. Kannustimen tulee olla oikeudenmukainen.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Ehdotus heikentäisi lähtökohtaisesti kohderyhmään kuuluvien henkilöiden ja kotitalouksien taloudellista tilannetta. Alempi tulotaso tarkoittaa myös sitä, että yhä useampi joutuisi turvautumaan perustoimeentulotukeen, mikä ei ole toivottavaa, sillä toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen etuus. Herääkin kysymys, miksi työnhakijoita ajetaan toimeentulotuelle, kun samaan aikaan toimeentulotukilain uudistuksen tähtäimenä oli nimenomaan saada yhä useampi hakemaan työttömyysetuutta ensisijaisena etuutena.

Alempi käytettävissä oleva tulotaso voisi joissain tilanteissa hieman heikentää kotoutumistukea saavien henkilöiden mahdollisuuksia ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Esityksen viesti on yhdenvertaisuuden kannalta kyseenalainen ja kohdistuisi pääasiassa kolmannen maan kansalaisiin. Suomi on ikääntyvän väestön maa, ja maahanmuuttoa tarvitaan tulevaisuuden hyvinvointivaltion sekä kilpailukyvyn ylläpitämiseksi. Maahanmuuttajataustaiset työntekijät turvaavat jo nyt työvoiman riittävyyden monilla aloilla.

Kotoutuminen vaatii aktiivista osallistumista maahanmuuttajalta itseltään, mutta myös vastaanottavan yhteisön tukea ja vastaanottavuutta, erityisesti ensimmäisinä vuosina. Esimerkiksi maahanmuuttajan kielitaidon kehittyminen edellyttää, että hän pääsee keskustelemaan kantaväestön kanssa. Tämä on tunnistettu myös HE-luonnoksessa. Sosiaaliturvan eriyttäminen ei luo kannusteita, vaan luo uuden hallinnollisen prosessin, joka eriarvoistaa paitsi työnhakijoita myös eri taustaisia maahanmuuttaneita. Mikäli kannusteita halutaan luoda, tulisi keinovalikoimaa tarkastella uudelleen.

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

Esityksen kantavana tavoitteena on sen mukaan ”vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä”.

Nykymuodossaan esitys sisältää perusoikeuksien kannalta ongelmallisia kohtia, joihin perustuslakivaliokunta toivottavasti kiinnittää myös huomioita. Käytännössä eri asemaan asettamiselle ei ole esitetty HE-luonnoksessa kaikilta osin perusoikeuksien kannalta riittäviä hyväksyttäviä perusteluja.

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

Voimaantuloaikataulu ei ole realistinen ottaen huomioon toimeenpanoon tarvittavat muutokset eri viranomaisten järjestelmiin, kattavan ohjeistuksen laatimisen, hallinnollisen työn organisoinnin sekä resurssimuutokset.

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

On myönteistä, että esitys ei koskisi nyt jo Suomessa asuvia henkilöitä. Lakiesitys kuitenkin asettaa tästäkin näkökulmasta eri maahanmuuttajaryhmät ja työnhakijat eriarvoiseen asemaan. Vantaan kaupunki katsoo, että siirtymäsäännös on riittämätön esityksen kokonaisvaikutuksiin nähden.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

Vantaan kaupungin näkökulmasta esitys vaatisi perusteellista uudelleen arviointia yhdenvertaisuuden, perusoikeuksien toteutumisen ja muutosten toimeenpanoaikataulun osalta. Kotoutumislakia ja kotoutumisen rahoitusta on muutettu useaan otteeseen viime vuosien aikana. Palvelut siirrettiin kunnille vasta vuosi sitten, ja alamme nyt nähdä ensimmäisiä tuloksia tehdyistä muutoksista. Vaikka kehittämiselle on sinänsä aina tilaa, kotoutumispalvelut vaativat pitkäjänteistä ja johdonmukaista suunnittelua ollakseen vaikuttavia.

Isotalus Birgit
Vantaan kaupunki/sihteeristö