

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

Uudenmaan elinvoimakeskus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksiin yleistukilaista, kotoutumistaista sekä YKI-tutkintolaista.

Uudenmaan elinvoimakeskus pitää hallituksen esityksen keskeisiä tavoitteita työntekoa, kielen oppimista sekä palvelujärjestelmän selkeyttämistä perusteltuina ja hyvinä tavoitteina, mutta ei kannata työskentely- ja asumisaikavaatimusten asettamista yleistuen saamisen edellytykseksi.

Esityksen mukainen työskentely- ja asumisaikavaatimus on syrjivä. Työskentely- ja asumisaikavaatimukset kohdistuisivat pääasiassa ns. kolmansista maista tuleviin henkilöihin (pl. tilapäistä suojelua saavat) ja asettaisivat Suomessa laillisesti asuvat henkilöt eriarvoiseen asemaan. Ehdotus olisi epäoikeudenmukainen myös eri oleskeluluvilla maassa oleskelevien henkilöiden välillä, koska tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut työtön työnhakija voisi olla jatkossa oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen, vaikka hän ei olisi täyttänyt työssäoloehto.

Uudenmaan elinvoimakeskus haluaa painottaa, että epäoikeudenmukaisuuden kokemus voi vaikuttaa heikentävästi hyviin väestösuhteisiin ja rapauttaa luottamusta yhteiskuntaan sekä lisätä turvattomuutta.

Suomi on sitoutunut vastaanottamaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevia kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä ja siten myös sitoutunut takaamaan heidän oikeutensa kotoutua. Ihmisten kyvyt oppia kieltä, työllistyä ja kotoutua ovat moninaisia, ja palvelutarjonnan on vastattava tähän moninaisuuteen. Uudenmaan elinvoimakeskus korostaa, että kotoutumispalveluita on resursoitava riittävästi, jotta kunnat, työvoimaviranomaiset ja hyvinvointialueet voivat tarjota kaikille sopivaa tukea tarvittavan ajan.

Haavoittuvassa asemassa oleville yleistuen maksaminen kotoutumistukena voi lisätä toimeentulokiriippuvuutta ja lisätä riskiä jäädä pitkäksi aikaa tuen varaan. Tämä voi kotoutumisen ja kielen oppimisen sijaan lisätä köyhtymistä ja syrjäytymistä. Pitkittynyt toimeentulokiriippuvuus lisäisi myös hyvinvointialueiden toimeentulotuen kustannuksia tilanteessa, jossa valtio on kotoutumislain uudistuksella ehdottamassa toimeentulotuen kustannusten korvaamisen lakkauttamista.

Muutosten kielteiset vaikutukset kohdistuisivat myös enemmän naisiin, jotka käyttävät miehiä enemmän perhevapaita ja ovat myös miehiä useammin yksinhuoltajia eli vaikutukset kohdentuisivat kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin eivätkä ole sen vuoksi kannatettavia.

Perusturva tulisi olla kaikille oleskeluluvalla maassa asuvilla saatavilla samoilla periaatteilla eli asumisperusteisesti, eikä seuraamusperusteisesti. Todellisuudessa eläminen maksaa myös äskettäin EU:n ulkopuolelta maahan muuttaneelle kielitaidottomalle henkilölle saman verran kuin EU:n alueelta muuttaneelle.

Yleistuen käyttöönoton tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa tukijärjestelmää, mutta ehdotetut muutokset monimutkaistavat sitä. Esimerkiksi KELAlle ehdotettu kolmen vuoden asumishistorian selvittäminen muista EU- ja ETA-maista on työlästä jollei mahdotonta. Nyt ehdotetun kotoutumistuen käyttöönoton täysimääräinen työllisyysvaikutus on arvioiden perusteella todennäköisesti vain muutama sata henkilöä vuodessa, joten kustannushyöty on erittäin pieni, mutta toimet lisäisivät hallinnollista taakkaa erityisesti KELAlle.

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

Uudenmaan elinvoimakeskus katsoo, että työssäoloehdon vaatimus tietyiltä maassa laillisesti asuvilta henkilöiltä on syrjivä ja lisää vastakkainasettelua. Uudenmaan elinvoimakeskus pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena sitä, että työssäoloa edellytetään ns. kolmansista maista tulevilta mutta ei tilapäistä suojelua saavilta. Eriarvoistava perusturva voi lisätä jännitteitä eri väestöryhmien välillä.

Suomi on sitoutunut vastaanottamaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia. Tulijoilla voi olla traumataustaa, hoitamattomia sairauksia tai heikompi koulutustaso ja heidän sijoittumisensa työelämään kestää keskimäärin muita maahanmuuttajia pidempään. Työssäoloehdon vaatimus on heidän osaltaan kohtuuton.

Suomen työllisyystilanne on tällä hetkellä EU-maiden heikoin. Työn löytäminen on entistä vaikeampaa, ja maahanmuuttaneille Suomessa syntyneitä työttömiä haastavampaa. Useiden tutkimusten mukaan (ks. esimerkiksi Tummaihoisena EU:ssa; Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2023, MoniSuomi THL 2022 tai A Comparative Analysis of the Reception of Immigrants into Finnish Working Life in 2016 and 2024, Ahmad Akhlaq 2025) Suomi on EU-maiden rasistisimpia maita, ja myös vähemmistöihin kohdistuva työsyryntä on yleistä, mikä vaikeuttaa työllistymistä.

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

Perusturvan tulisi perustua henkilön tosiasialliseen tilanteeseen eikä asumisaikavaatimukseen. Esimerkiksi Suomeen saapuvat pakolaiset lähtevät niin sanotusti takamatkalta, koska he tulevat haastavista olosuhteista ja joutuvat rakentamaan uuden elämän Suomessa. Mikäli heidän perusturvaansa alennetaan, heillä on vieläkin pidempi matka kirittävänä.

Vaatimus on syrjivä ja lisää vastakkainasettelua eri väestöryhmien kesken ja voi vaikuttaa siten kielteisesti hyviin väestösuhteisiin sekä sitä kautta yhteiskunnan turvallisuuteen.

KELAlle ehdotettu kolmen vuoden asumishistorian selvittäminen muista EU- ja ETA-maista on todennäköisesti toteuttamiskelvoton, koska asumiseen perustuvia tietoja ei käytännössä pysty keräämään muista maista.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Suomeen tulevien henkilöiden taustat ovat moninaisia ja osalla on paremmat lähtökohdat oppia kieltä kuin toisilla. Esityksessä vamman tai muun vastaavan syyn perusteella vaatimusta ei sovellettaisi, mutta esityksessä jää epäselväksi mitä mainitut muut vastaavat syyt voisivat olla ja miten poikkeuksia sovellettaisiin.

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

Uudenmaan elinvoimakeskus katsoo, että on lähtökohtaisesti syrjivää asettaa Suomessa laillisesti oleskelevia henkilöitä äidinkielen perusteella eriarvoiseen asemaan, kun on kyse perusturvasta.

Uudenmaan elinvoimakeskus pitää myös ongelmallisena sitä, että tällä hetkellä Suomessa on mahdollista rekisteröidä vain yksi virallinen äidinkieli järjestelmään, vaikka henkilö saattaa puhua useita äidinkieliä. Tämä voisi aiheuttaa tilanteita, joissa henkilö voitaisiin katsoa kuuluvaksi kotoutumistuen piiriin, vaikka hän puhuisi suomea, ruotsia tai saamea toisena äidinkielenään

- **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**

Uudenmaan elinvoimakeskus pitää tärkeänä, että maahanmuuttajille tehdään kotoutumissuunnitelma ja heidät ohjataan suomen tai ruotsin kielen koulutukseen. Tietyn kielitaidon tason (B1.1.) kytkeminen etuuksiin ei kuitenkaan ole näkemysemme mukaan oikeudenmukaista, koska Suomeen tulevien henkilöiden taustat ovat moninaisia ja osalla on paremmat lähtökohdat oppia kieltä kuin toisilla. Esimerkiksi pakolaistaustaisilla saattaa olla traumataustaa tai matalampi koulutustaso, mikä vaikuttaa suoraan oppimisvalmiuksiin ja heikentää työllistymisen edellytyksiä. Lisäksi kielikoulutusta on saatavilla vaihtelevasti alueesta riippuen, mikä asettaa tulijat epätasa-arvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella ja voisi kiihdyttää maan sisäistä muuttoa alueille, joissa on enemmän kielikoulutusta saatavilla. Tämä kolmansista maista tulleiden maan sisäinen muutto saattaisi lisätä asumisen segregaatiota maan suurimmissa kaupungeissa.

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

Uudenmaan elinvoimakeskus katsoo, että järjestelmän luominen lisäisi merkittävästi hallinnollisen taakkaa ja sen kustannushyötysuhde on vähäinen (n. 50 hlöä/v.).

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

Ei lausuttavaa.

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

Jos lakiesitys hyväksytään ja vaatimukset tulevat lakiin, tulee poikkeuksista säätää ja vamma tai muu vastaava syy huomioida. Ehdotuksessa kuitenkin todetaan, että esimerkiksi oppimisvaikeudet eivät kuuluisi tähän ryhmään.

Edellä mainitut perustelut osalla pakolaisena Suomeen saapuvien henkilöiden heikommista lähtökohdista ja vaikutuksista kielitaidon oppimismahdollisuuksiin ja työllistymisen edellytyksiin tulisi huomioida muuna vastaavana syynä, eikä työskentely- ja asumisaikavaatimusta tulisi heidän kohdallaan soveltaa.

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

Uudenmaan elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan työllisyyteen ja asumisaikaan perustuvat erilliset vaatimukset lisäävät merkittävästi viranomaisten työtaakkaa ja hallinnollisia sekä järjestelmäkustannuksia ja niiden kustannushyöty on pieni.

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

Uudenmaan elinvoimakeskus katsoo, että tilapäistä suojelua saaville työnhakijaksi ilmoittautuneille henkilöille myönnettävä yleistuki asettaisi heidät muita pakolaistaustaisia parempaan asemaan, joten esitys ei ole yhdenvertainen. Yleistuen myötä tilapäistä suojelua saavat saisivat myös KELAn kulukorvauksen työllisyyttä edistävien palvelujen ajalta työvoimaviranomaisen harkinnanvaraisen kulukorvauksen sijaan.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Uudenmaan elinvoimakeskus kannattaa esitystä 6 kuukauden takuuajasta erityisesti mikäli työvoimaviranomaisille varmistetaan riittävät resurssit. Esityksen perusteella lisäresursseja ei kuitenkaan annettaisi, joten esityksen tosiasialliset myönteiset vaikutukset voivat jäädä laihoiksi.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Jos lakiesitys hyväksytään, Uudenmaan elinvoimakeskus ehdottaa harkittavaksi, että omakielinen yhteiskuntaorientaatio lisättäisiin kuuluvaksi takuuajan palveluihin.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

Uudenmaan elinvoimakeskus suhtautuu varauksella siihen, että LVV pystyisi valvomaan ja puuttumaan kohtuullisessa ajassa sekä vaikuttavalla tavalla tilanteissa, joissa 6 kuukauden takuuaikaa ei olisi noudatettu. Erilaiset olosuhteet ja muut näkökohdat huomioivan uhkasakon määrästä voi olla hankala päättää. Lisäksi LVV:lle ei oltaisi esityksen mukaan kohdentamassa tehtävän hoitoon lisäresursseja, vaikka hallinnollinen taakkaa kasvaisi, joten kokonaisuuden osalta ei ole riittäviä takeita valvonnan onnistumisesta ja hyödyistä.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Esityksen mukaan maksuton YKI-tutkinto koskisi vuositasolla 50 kotoutujaa, joten hyöty suhteessa kustannuksiin ja hallinnon lisääntymiseen olisi vähäinen. Esityksen perusteluissa jää myös osittain epäselväksi missä tapauksissa henkilöt voitaisiin katsoa kuuluvaksi maksuttomuuden piiriin.

Esitys lisää toteutuessaan OPH:n hallinnollista työtä ja kustannuksia, koska osalle tarjottaisiin maksuton YKI-tutkinto. Lisäksi tietojärjestelmiin tarvitaan rajapintaratkaisuja, jotka aiheuttavat lisäkustannuksia sekä KEHA-keskukselle että OPH:lle.

Uudenmaan elinvoimakeskus ehdottaa selvitettäväksi, olisiko kustannustehokkaampaa tarjota keskitason YKI-tutkinto maksuttomana kaikille työttömille työnhakijaksi ilmoittautuneille henkilöille. Esityksessä arvioidut järjestelmäkustannukset olisivat yhteensä 254 000 euroa. Keskitason kustannukset 50 henkilölle vuodessa olisivat 9500 euroa. Kokeen voisi tarjota 26 vuoden ajan maksuttomana 50 henkilölle vuodessa samoilla kustannuksilla ilman ylimääräisiä hallinnollisia järjestelmäkustannuksia.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

OECD:n tuottaman tutkimuksen (Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In) mukaan kotoutumista edistävien toimien pakollisuus voi heikentää motivaatiota ja luoda vastareaktioita sekä maahan muuttaneiden että Suomessa syntyneiden keskuudessa. Tutkimuksessa havaittiin, että huolimatta pakottavista toimista maahan muuttaneet – erityisesti EU:n ulkopuolelta tulevat – olivat edelleen muuta väestöä heikommassa asemassa esimerkiksi koulutuksessa ja työllistymisessä. Suomen tulisi panostaa erityisesti yhteiskunnan vastaanottavuuteen ja eri väestöryhmien väliseen sosiaaliseen vuorovaikutukseen, kotoutumisen uusiin ja innovatiivisiin työelämälähtöisiin keinoihin, maahanmuuttaneiden koulutustason nostoon sekä tulijoiden yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseen. Näillä toimilla edistettäisiin vieraskielisten työllistymistä ja siten heidän osaamisensa ja potentiaalinsa täysimääräistä hyödyntämistä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Uudenmaan elinvoimakeskus tukee kotoutujien velvoitetta osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen sekä suomen tai ruotsin kielen koulutukseen, vaikka on todettava, että Suomeen rekrytoidaan henkilöitä ulkomailta myös suoraan töihin ilman suomen tai ruotsin kielen taitoa, joten kielitaito ei ole välttämättömyys työllistymiselle. Uudenmaan elinvoimakeskus painottaa, että jo nykyisellään kotoutumisprosessi nostaa esiin maahanmuuttaneen omaa vastuuta kotoutumisen edistämisessä, ja esimerkiksi yhteiskuntaorientaation ja kotoutumiskoulutusten sisällöt korostavat yksilön oikeuksien lisäksi velvollisuuksia sekä opettavat toimimaan Suomalaisessa yhteiskunnassa itsenäisesti. Tämän lisäksi viranomaiset ja muut tahot, kuten esimerkiksi oppilaitokset ja järjestöt, ovat monelta osin tuottaneet palveluita, jotka kannustavat ja opettavat Suomeen muuttaneita itsenäiseen toimintaan, kielen oppimiseen ja nopeaan työllistymiseen.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Esityksen arvioidaan laskevan etuuskuluja verrattuna nykyisiin yleistuen kuluihin. Mikäli perusturvan (kotoutumistuen) taso on riittämätön, joutuvat henkilöt turvautumaan viimesijaista sosiaaliturvaa hyvinvointialueelta ja KELasta. Tämä siirtää valtion kustannuksia hyvinvointialueille samaan aikaan kun hyvinvointialueelta ollaan leikkaamassa laskennallisia korvauksia ja toimeentulotukea ei enää korvattaisi toteutuneiden kustannusten mukaan.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Edellisissä vastauksissa esitettyjen kuvausten mukaan esityksillä on kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon ja erityisesti kolmansista maista tulevien haavoittuvassa asemassa olevien mahdollisuuksiin kotoutua.

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

Ei lausuttavaa.

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

Ei lausuttavaa.

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

Jos ehdotus etenee, kannattamme siirtymäsäännöksen käyttöönottoa.

Palveluun pääsemisen takuuajan osalta olisi kuitenkin tarkasteltava mahdollisuuksia tarjota myös ennen lain voimaantuloa saapuneille kotoutumisajalla oleville henkilöille pääsy takuuajan piiriin.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

Uudenmaan elinvoimakeskus haluaa esittää huolensa siitä, että tässä esityksessä sekä esityksessä kotoutumislain muuttamiseksi (VN/33963/2024) ehdotetut muutokset lakeihin lisäävät hallinnollista työtä ja aiheuttavat lisäkustannuksia hallitusohjelmaan kirjatun norminpurkuperiaatteen ja säästötavoitteiden vastaisesti.

Mattila Minna

Uudenmaan ELY - Organisaation nimi 1.1.2026 alkaen on Uudenmaan elinvoimakeskus