

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

Jyväskylän kaupunki katsoo, että kielitaidon liittäminen työttömyyden aikaisen perusturvan tasoa määrittäväksi ehdoksi on ongelmallista. Ensiksi tietyllä aikajänteellä saavutettu kielitaitotaso ei suoraan kerro henkilön oppimisen kyvystä. Toiseksi kielitaitotason B1.1 saavuttaminen voi kestää useita vuosia, ja riippuu pitkälti julkisen palvelujärjestelmän tarjonnasta eikä yksilön omasta vaikutusmahdollisuudesta. Kolmanneksi perusturvan tasoa ei tule sitoa ehtoihin, joiden toteutuminen edellyttää palveluja, joita ei ole yhdenvertaisesti ja riittävästi saatavilla. Järjestelmässä olevien puutteiden ei tule johtaa yksilön perusturvan heikentymiseen.

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

Jyväskylän kaupunki arvioi, että hallitusohjelman linjaus kotoutumisen suuntaamisesta ensisijaisesti työhön ohjaa maahanmuuttopolitiikan tavoitteita ja voi vaikuttaa siihen, millaisia odotuksia kotoutumisen sisällöille asetetaan. Työssäoloehdon asettaminen kotoutumisen alkuvaiheessa käytännössä voi rajata osan henkilöistä ensisijaisen etuuden ulkopuolelle. Jyväskylän kaupunki korostaa, että työllistymisen ja kotoutumisen mahdollisuuksiin vaikuttavat kielitaidon ja koulutuksen ohella myös henkilön terveys, oleskelustatus ja syrjintä sekä rasismi. Yksilön vastuun ja velvoittavuuden ohella katsetta on hyvä siirtää yhteiskunnallisiin rakenteisiin.

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

Jyväskylän kaupunki katsoo, että kolmen vuoden asumisaikavaatimus asettaa työnhakija-asiakkaat eriarvoiseen asemaan heidän asumistilanteeseensa perustuen.

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

Jyväskylän kaupunki katsoo, että kielitaidon käyttäminen poikkeuksena työskentely ja asumisaikavaatimukseen on ongelmallista, koska sen toteutuminen riippuu suurelta osin palvelujärjestelmän toimivuudesta, ei yksilön omasta toiminnasta. Kielitaitotason käyttäminen voi lisätä joiltain osin kannustavuutta, mutta kielitaidon oppimismenoon sillä ei voi vaikuttaa. Ehdotettu sääntely vaarantaa perusturvan yhdenvertaisen toteutumisen, lisää hallinnollista monimutkaisuutta ja työmäärää ja voi lisätä alueellista eriarvoisuutta. Poikkeukset ovat monelta osin tulkinnanvaraisia ja edellyttävät työvoimaviranomaisen harkintaa työnhakijaan liittyvistä asioista. Perusturvan tasoa määrittävien ehtojen tulee olla sellaisia, joita yksilö voi omalla toiminnallaan tosiasiallisesti täyttää.

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

Kuten oheisesta lakiesityksestä ilmenee, esitetyn muutoksen vaikutukset kohdistuisivat lähinnä kolmannelle maasta Suomeen muuttaviin henkilöihin. Tämä asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan kielellisen taustan perusteella. Äidinkieli ei yksinään ole luotettava osoitin henkilön tosiasiallisesta kiinnittymisestä Suomeen, yhteiskunnallisista valmiuksista tai työelämäosallisuudesta. Jyväskylän kaupunki toteaa, että yhdenvertaisuuden näkökulmasta poikkeamisen tulisi perustua henkilön todelliseen tilanteeseen, kuten oleskelun keston, työhistoriaan ja kielelliseen osaamiseen, ei yksinomaan äidinkieleen. Poikkeuksen perusteita ja vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin yhdenvertaisuus ja oikeasuhtaisuusperiaatteet huomioon ottaen.

- **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**

Kielitaidon vaatimustaso voi toimia kannustimena, mutta kielitaidon saavuttaminen ja sen osoittaminen tulisi olla realistista eri elämäntilanteissa.

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

Jyväskylän kaupunki katsoo, että kielikoulutuksen riittävyys, laajuus ja saatavuus ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että kielitaitovaatimukset ovat yhdenvertaisesti saavutettavissa. Lakiesityksessä oletetaan, että kotoutumiskoulutuksen todistus ja maksuton YKI-keskitasotutkimus riittävät vastaamaan tähän tarpeeseen. Kaupunki katsoo, että näin ei kaikissa tapauksissa ole.

Pelkkä olemassa olevien palveluiden nimeäminen kielitaitoa tukeviksi ei takaa, että ne tosiasiallisesti vahvistavat suomen kielen osaamista. Koulutuspaikkojen ja joustavien opintopolkujen määrä ei tällä hetkellä aina vastaa tarvetta. Kaupunki esittää, että esitystä täydennetään siten, että kielikoulutuksen määrää ja saavutettavuutta lisätään, kielitaidon osoittamisen tapoja monipuolistetaan ja YKI-tutkintojen järjestämisresursseja vahvistetaan. Maksuton YKI-kielitutkinto sinänsä on kannatettavaa.

Kielitaitovaatimuksia ei tule kiristää ilman samanaikaista panostusta koulutusresursseihin.

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

Ei lausuttavaa.

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

Jyväskylän kaupunki pitää ehdotettua poikkeusta työskentely ja asumisaikavaatimuksesta perusteltuna. On välttämätöntä, että vaatimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi eivät kykene osoittamaan kielitaitoaan. Poikkeus turvaa yhdenvertaisen kohtelun ja on linjassa perus ja ihmisoikeusvelvoitteiden sekä YK:n vammaissopimuksen kanssa.

Poikkeus on erityisen tärkeä haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, joiden toimintakyky ja/tai kommunikaatiovalmiudet ovat rajoittuneet siten, ettei kielitaidon arviointi ole tosiasiallisesti mahdollista. Järjestelmän tulee välttää tilanteet, joissa henkilö joutuisi epäedulliseen asemaan syistä, joihin hän ei voi vaikuttaa.

Esityksessä ei avata poikkeuksen soveltamiskriteerejä, tulkinvaraisuus lisää riskiä epätasa-arvoisuudesta. Lisäksi Jyväskylän kaupunki katsoo, että ehdotettu menettely lisää merkittävästi työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä.

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

Jyväskylän kaupunki pitää tarkoituksenmukaisena esityksessä kuvattua vastuunjakoa, jossa työvoimaviranomainen selvittää yleistuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset ja antaa työvoimapolitiittisen lausunnon, kun taas Kansaneläkelaitos ratkaisee yleistuen määrän ja sen, maksetaanko etuus yleistuen vai kotoutumistuen suuruisena.

Esityksen mukaan työvoimaviranomainen antaisi lausunnon myös silloin, kun työnhakija osoittaa saavuttaneensa riittävän kielitaidon tason. Tämän edellytyksen sujuva toimeenpano vaatii selkeät ja valtakunnallisesti yhtenäiset kriteerit siitä, millaisilla todistuksilla tai arvioinneilla kielitaito voidaan luotettavasti osoittaa. Kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että esityksen toimeenpano lisää selvästi hallinnollista työtä sekä Kelassa että työvoimaviranomaisissa, mikä kasvattaa painetta yksittäisiä työntekijöitä kohtaan ja lisää riskiä viiveisiin sekä virheisiin. Moniviranomaismalli voi myös lisätä väärinkäytösten mahdollisuuksia tilanteissa, joissa päätökset perustuvat useisiin rinnakkaisiin selvityksiin ja lausuntoihin.

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

Jyväskylän kaupunki katsoo, että tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden oikeuttamista yleistukeen voidaan pitää tavoiteltavana ja sen voidaan nähdä lisäävän kohderyhmän yhdenvertaisuutta muihin työttömiin työnhakijoihin nähden.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

Jyväskylän kaupunki katsoo, että kuuden (6) kuukauden palveluun pääsyn takuu aika voi synnyttää kunnille merkittävän lisävelvoitteen ja kasvattaa hallinnollista työmäärää ilman, että siitä aiheutuvat vaikutukset on arvioitu riittävän kattavasti.

Kaupunki katsoo, että takuuajan mahdollinen toteuttaminen edellyttää riittävää palvelukapasiteettia ja toimivia järjestämisrakenteita. Mikäli kotoutumiskoulutuksen tai muiden palvelujen saatavuus on rajallinen, takuuajan noudattaminen voi vaarantua tavalla, johon kunnat eivät voi omilla toimillaan riittävästi vaikuttaa. On myös mahdollista, että takuuajan täyttäminen johtaa palvelujen laadun heikentymiseen tai palvelutarvetta vastaamattomiin palveluihin ohjaamiseen, mikä ei olisi kotoutumisen tavoitteiden mukaista.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan takuuajan toimeenpano edellyttää valtiolta riittävää rahoitusta, koulutuksen järjestäjien kapasiteetin vahvistamista sekä valtakunnallisesti yhdenmukaista ohjausta. Takuuajan toteutumisesta tulee seurata säännöllisesti ja yhdenmukaisin kriteerein, jotta mahdollisiin palvelutuotannon pullonkauloihin voidaan puuttua viivytyksettä.

Periaatteellisesti Jyväskylän kaupunki pitää perusteltuna, että kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin pääsyn takuuajasta määritellään lainsäädännössä. Kuuden kuukauden takuuajan voidaan arvioida jossain määrin edistävän palvelujärjestelmän ennakoitavuutta sekä kotoutujien yhdenvertaista kohtelua valtakunnallisesti, yksioikoinen takuu aika ei ota huomioon mahdollisia henkilöiden yksilöllisiä tarpeita palvelujen osalta.

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

Jyväskylän kaupunki katsoo, että takuuajan kuluessa tarjottavien palvelujen tulee olla sisällöllisesti tarkoituksenmukaisia ja kotoutumisen tavoitteita tukevia. Työvoimaviranomaiselle tulee olla laaja harkintavalta takuuajana tarjottavista palveluista. Lakiesityksestä jää kuitenkin hieman tulkinnanvaraiseksi, hyväksytäänkö esimerkiksi yhteiskuntaorientaatio relevantiksi, takuuajalla tarjottavaksi palveluksi. Palvelujen tulee muodostaa kokonaisuus, joka mahdollistaa asiakkaan etenemisen kohti työllistymistä, kielitaidon kehittymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta.

Kaupunki korostaa, että takuuajan aikana tarjottavien palvelujen tulee olla laadukkaita, oikea-aikaisia ja yksilöllisiin tarpeisiin perustuvia. Laadukkaiden palvelujen toteutuminen edellyttää riittävää resursointia kunnille ja toimivaa palvelutuotannon koordinaatiota.

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan takuuajan toteutumisen valvonnan tulee olla valtakunnallisesti yhdenmukaista ja selkeästi ohjattua. Valvonnan tulee kattaa sekä palveluun pääsyn toteutuminen että tarjottujen palvelujen laatu ja vaikuttavuus.

Kaupunki pitää tärkeänä, että valvonta ei johda kuntiin kohdistuviin kohtuuttomiin hallinnollisiin velvoitteisiin tilanteissa, joissa palvelujen järjestäminen tai tuotanto ei ole kunnan suorassa ohjauksessa. Valvonnan tulee perustua luotettavaan ja ajantasaiseen tietoon, ja sen tulee mahdollistaa esteiden tunnistaminen sekä valtakunnallisten toimenpiteiden kohdentaminen alueille, joilla palvelutarjonta ei riitä takuuajan toteuttamiseen.

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

Jyväskylän kaupunki pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että keskitason YKI-tutkinnon suorittaminen ehdotetaan maksuttomaksi. Maksuttomuus vähentää yksilön taloudellisia esteitä ja voi parantaa mahdollisuuksia osoittaa kielitaito yhdenvertaisesti. Kaupunki kuitenkin korostaa, että maksuttoman tutkinnon tarjoaminen ei yksin riitä tukemaan asiakkaiden kielitaidon kehittymistä, mikäli kielikoulutuksen määrää, laatua ja saavutettavuutta ei samanaikaisesti lisätä.

Esityksessä lisätään kielitaitovaatimuksia ja kasvatetaan painetta kielitaidon nopealle kehitymiselle, mutta uusia konkreettisia keinoja kielitaidon vahvistamiseen ei esitetä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että jo valmistelussa viitataan työympäristön merkitykseen kielenoppimisen paikkana ja tunnistetaan samalla rakenteellisia esteitä, kuten työelämän kielivaatimusten ylikorostuminen ja syrjivät rekrytointikäytännöt. Näihin haasteisiin ei vastata esityksessä.

Kielitaitovaatimusten tiukentaminen ilman riittäviä koulutusresursseja tai toimia työelämän rakenteellisten esteiden poistamiseksi ei johda tavoiteltuun kielitaidon paranemiseen, vaan voi heikentää yhdenvertaisuutta ja hidastaa kotoutumista ja työllistymistä. Pelkkä aiempien palveluiden nimeäminen kielitaitoa tukeviksi ei tee niistä kielikoulutusta, eikä näin lisää todellisia oppimismahdollisuuksia.

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

Jyväskylän kaupunki pitää perusteltuna sitä, että kotoutumispolitiikassa pyritään vahvistamaan yksilön omaa toimijuutta, vastuuta ja velvollisuuksia. Kaupunki huomioi, että esitys kaventaa kotoutumisen tarkastelua etuus- ja velvoitekeskeiseksi korostaen, että yksilön vastuuta painottava järjestelmä ei yksin riitä edistämään kotoutumista, mikäli rakenteelliset edellytykset työllistymiselle ja osallisuudelle eivät ole kunnossa. Erityisesti tulevaisuuden työnantajien sitouttaminen kotoutumisen tavoitteisiin sekä työelämän rakenteiden kehittäminen ovat keskeisiä edellytyksiä onnistuneelle kotoutumiselle.

Petteri Orpon hallituksen Valtion kotoutumisen edistämishjelma 2024–2027 painottaa työelämän vastaanottokyvykkyyden vahvistamista sekä periaatetta, jonka mukaan Suomeen kotoudutaan työn kautta. Jyväskylän kaupunki pitää tätä tavoitetta lähtökohtaisesti kannatettavana. Kuitenkin ohjelman tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että työmarkkinoiden todellisiin esteisiin puututaan nykyistä systemaattisemmin.

Kaupunki korostaa, että kotoutumisen kannusteiden vahvistaminen edellyttää samanaikaisia toimenpiteitä yksilö-, työnantaja- ja järjestelmätasolla. Työhön kotoutumisen edistäminen edellyttää paitsi työnhakijoiden velvollisuuksia, myös työnantajille suunnattuja tukia, ohjausta ja kannustimia yhdenvertaisten rekrytointikäytäntöjen edistämiseksi.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

Jyväskylän kaupunki toteaa, että lakiesityksessä esitetyt taloudelliset vaikutusarviot jäävät epäselviksi, eikä esityksestä muodostu kuvaa siitä, että muutoksilla saavutettaisiin merkittäviä säästöjä suhteessa hallinnollisen työn lisääntymiseen kunnissa ja muissa viranomaisissa. Arvioidut kustannusvaikutukset näyttäytyvät kokonaisuuteen nähden niukkoina. Lisäksi esityksessä on riski ennakoitavuuden heikkenemisestä.

Esitys kytkee kotoutumisen aiempaa tiukemmin taloudellisiin etuuksiin, asumisaika ja kielitaitovaatimuksiin sekä vahvistaa Kelan ja työvoimaviranomaisten roolia toimeenpanossa. Sen

sijaan kotoutumisen sosiaalinen, ehkäisevä ja kokonaisvaltainen tarkastelu jää vähäiseksi, mikä voi pitkällä aikavälillä lisätä palvelutarvetta ja heikentää arvioitujen kustannushyötyjen realistisuutta.

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

Jyväskylän kaupunki näkee, että esitysluonnoksessa kotoutumista painotetaan ensisijaisesti taloudellisena kysymyksenä. Mikäli kotoutuminen nähdään pääosin työmarkkinaosallisuutena, vaarana on, että maahanmuuttajien yhteiskunnallinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kiinnittyminen jäävät toissijaisiksi. Tämä voi pitkällä aikavälillä lisätä eriytymistä, vahvistaa segregaatiota ja edistää rinnakkaisyhteiskuntakehitystä. Kotoutumisen tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin taloudellisten näkökulmien rinnalla panostusta osallisuuteen, vuorovaikutukseen ja yhteiskunnan eheyttä vahvistaviin rakenteisiin.

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

Jyväskylän kaupunki katsoo, että ehdotus riittävän suomen kielen taidon kytkemisestä työttömyyden aikaisen perusturvan tasoon asettaa eri ryhmiä eriarvoiseen asemaan. Erityisesti ne henkilöt, joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi tai jotka eivät täytä työssäolohtoa, ovat riippuvaisia julkisesti tarjolla olevista kieli- ja kotoutumispalveluista, joiden saatavuus ja laatu vaihtelevat alueellisesti.

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

Jyväskylän kaupunki pitää esityksen voimaantuloa 1.1.2027 mahdollisena, edellyttäen että toimeenpanoon varataan riittävä siirtymäaika sekä kunnille selkeät valtakunnalliset linjaukset, ohjeistus ja riittävät resurssit. Uudistus on laaja ja vaikuttaa useisiin toimijatahoihin, minkä vuoksi hallittu ja ennakoiva toimeenpano on välttämätöntä.

Kaupunki korostaa, että voimaantulon yhteydessä on varmistettava työllisyys- ja kotoutumispalvelujen jatkuvuus ja asiakkaiden palvelupolkujen toimivuus. Lisäksi on huolehdittava siitä, että työn kautta kotoutumisen tavoitetta tukevat konkreettiset työnantajayhteistyöhön ja työelämän vastaanottokyvykkyyteen liittyvät toimenpiteet ovat käytössä jo voimaantulovaiheessa, jotta yksilöille asetetut velvollisuudet ovat tosiasiallisesti saavutettavissa.

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

Jyväskylän kaupunki pitää selkeänä ratkaisua, jonka mukaan kotoutumistuki ja palveluun pääsemisen takuu aika koskevat vain henkilöitä, jotka muuttavat Suomeen lain voimaantulon jälkeen. Tämä rajausta tukee hallinnollista selkeyttä ja helpottaa viranomaisten toimeenpanoa.

Kaupunki kuitenkin korostaa, että siirtymävaihe ei saa heikentää nykyisten asiakkaiden palvelujen saatavuutta tai luoda perusteettomasti eriytyviä asiakasryhmiä. Muutoksen onnistuminen edellyttää viranomaisille riittävää ohjeistusta ja tukea, jotta palveluun ei synny katkoksia.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

-

Korhonen Mirva

Jyväskylän kaupunki - Hanna Lähteelä, työllisyysjohtaja